

# Beszámoló

az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről

2018





Beszámoló  
az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről  
2018



B/4398

Beszámoló  
az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről  
2018

Minden jog fenntartva

ISSN 2064-1125

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

# Tartalom

<b>Lectori salutem...</b>	<b>7</b>
<b>Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre</b>	<b>8</b>
<b>1. Az év fontosabb eseményei</b>	<b>14</b>
1.1. Rendezvényeink	14
1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények	14
1.1.2. Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények	17
1.1.3. Díjak, kitüntetések	27
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	30
1.2.1. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye	30
1.2.2. Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények	35
1.2.3. Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi tevékenysége	46
<b>2. Sajtóvisszhang</b>	<b>51</b>
<b>3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése</b>	<b>54</b>
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	54
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	54
3.1.2. A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme	100
3.1.3. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	104
3.2. Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	133
3.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	133
3.2.2. A kommunikációs szabadságjogok	149
3.2.3. A szociális jogok	153
3.2.4. A jogállami követelmények és az eljárási garanciák	182
3.3. A jogalkotással összefüggő tevékenység	197
3.3.1. A jogszabálytervezetek véleményezése	197
3.3.2. Kezdeményezés jogszabály módosítására	200
3.4. Az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről	205

3.5.	Az ombudsman OPCAT NMM tevékenysége	207
3.6.	A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység	221
3.6.1.	A bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése	221
3.6.2.	Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata	227
3.7.	A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása	234
3.8.	A hatékonyabb ombudsmani feladatellátást segítő törvénymódosítási javaslatok	235
3.8.1.	Az NMM hatékony feladatellátását érintő kérdések	235
3.8.2.	Az ombudsmani jelentések bírósági kontrollja	238
3.8.3.	A közérdekű bejelentések vizsgálata	239
3.8.4.	Az intézmény kiszámítható és szakszerű működésének feltételei	240
<b>4.</b>	<b>A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója</b>	<b>242</b>
4.1.	Bevezető gondolatok	242
4.2.	A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi kerete	244
4.3.	A biztoshelyettes tevékenysége	246
4.4.	A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői	288
4.5.	Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területén	304
<b>5.</b>	<b>A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója</b>	<b>331</b>
5.1.	Kiemelt célok, feladatok	335
5.2.	A nemzet közös örökségének védelme	361
5.3.	Nemzetközi szerepvállalás	386
5.4.	Környezetvédelmi panaszok	391
<b>6.</b>	<b>A Hivatal beszámolója</b>	<b>408</b>
6.1.	Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	408
6.2.	Az AJBH szervezetének adatai	411
6.3.	Informatikai és ügyfélszolgálati beszámoló	412
6.4.	Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai	414
<b>7.</b>	<b>Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája</b>	<b>421</b>
7.1.	Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	421
7.2.	A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	422
7.3.	A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása	423
7.4.	A beadványokban érintett alapjogok	424
<b>8.</b>	<b>Tárgymutató</b>	<b>427</b>



# Lectori salutem...

A tisztelt Olvasó a következő lapokon az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről szóló 2018. évi beszámolót olvashatja.

Ez már a hatodik olyan összegzés, amit az alapvető jogok védelmének érdekében ombudsmanként végzett tevékenységemről az Országgyűlés elé tárhatok.

Bár az ombudsman „egyszemélyes intézmény”, mégsem állíthatja senki, hogy a biztosok és helyetteseik működését, a végzett munka mennyiségét és minőségét ne határozná meg alapvetően az a szakmai gárda, amely „tanácsadóként” tevékenykedik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, amit a beszámolóban röviden csak AJBH-nak nevezünk.

Minden Olvasó szíves figyelmébe ajánlom tehát az elmúlt év összegzését, de idén szeretném külön is kiemelni, hogy az AJBH működését érintően több olyan kérdésben is indokoltnak tartjuk a feladatellátásunk feltételeit meghatározó jogszabályok és költségvetési keretek felülvizsgálatát, amiről a 3.8-as fejezet részben bővebben is olvashatnak.

Budapest, 2019. március

*Székely László*

# Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre

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

Az alapjogi biztos a 2018-as évben lezárt vizsgálatairól, a vizsgált ügyekben kiadott jelentéseiről, az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a korábbi beszámolók struktúrájára is építve, az említett törvényi előírásokra figyelemmel ad számot. A beszámoló a magyar alapjogi gyakorlatra, elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatára építkezik. Szükséges utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosa autentikus alkotmányértelmezői szerepben van, ennek keretében pedig az alkotmányos funkciójához igazodó alapjogi érvelésre van lehetősége. Hatáskörének értelmezésekor is jelentős mozgástérrel rendelkezik, például abban a kérdésben is, hogy mely csoportokat tekint a leginkább veszélyeztetettnek a felsoroltakon túl.

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

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

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

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

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

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

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

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

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

A biztos éves beszámolójának felépítése és tematikája az ombudsmani szerepfelfogásból építkezik. Ez a látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározása során. A biztosi beszámoló összefoglalóan mutatja be az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2018-as tendenciáit, összegyűjti és elemzi a következtetéseket, és közvetíti azokat a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára.

A beszámoló 3. fejezetén belül önálló fejezetrész foglalkozik a kiemelt vizsgálati területek – elsődlegesen a fokozottan védendő csoportok jogainak – érvényesülésével, az egyes ügyek, a hivatalból vagy panasz alapján indított, egyedi vagy átfogó jellegű vizsgálatok tapasztalatainak megvilágításával. A fejezetrész összegzi a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, valamint külön a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat. Ezt követően önálló fejezetrész ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog fő aspektusaival, a kommunikációs jogokkal, a szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállami követelményekkel és a tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggő biztosi gyakorlatot, illetve annak tendenciáit. Ez a megoldás nemcsak az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének tudományos rendszerezési sajátosságait követi, hanem megmutatja a gyakorlati ombudsmani munka módszerét. A biztos elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben fennáll-e valamely alanyi alapjog sérelme, és csak ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, így a jogbiztonság szempontjából megállapítható-e visszás helyzet. A tematikus alapjogi fejezetrészekben belül egy-egy rövid elvi bevezetés világítja meg az adott terület sajátosságait, ezt az egyes jelentések rendszerező bemutatása követi. A vizsgálatok akár több alapjogi jogsérelmet is feltárhatnak, a jelentésekben pedig több kiemelt alapjogi szempont is megjelenhet. Ennek nyomán vannak olyan átfogó és összetett jelentések, amelyek alapjogi aspektusai – eltérő hangsúlyokkal – a beszámoló különböző fejezeteiben említésre kerülnek.

A 3. fejezeten belül a közvetlen alapjogvédelmi tevékenységen túl önálló fejezetrész tárgyalja a jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység lényeges elemeit, ezen belül a biztos számára előzetesen megküldött egyes jogszabály-tervezetek és előterjesztések véleményezésének eredményeit, valamint az ombudsman jogszabályok módosítását érintő tárgyévi javaslatainak körét. Hasonlóképpen elkülönítve szól az éves beszámoló a biztos normakontroll eljárás kezdeményezését érintő tevékenységéről. Az ombudsmannak ugyanis maga az Alaptörvény ad lehetőséget arra, hogy

az Alkotmánybíróság vagy – önkormányzati rendeletek más jogszabállyal való ellentéte esetén – a Kúria előtt egy jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezze. A biztosnak e hatásköre gyakorlására az Ajbt. nyomán végső eszközként alkalmazott intézkedés útján és közvetlenül, állampolgári jelzés alapján is van lehetősége.

Jól látható, hogy az alapvető jogok biztosának tevékenysége már a fentiek figyelembe vétele mellett is jóval túlmutat az ombudsmani alaphatáskörön, a biztos feladatai ennél ugyanis szerteágazóbbá váltak az elmúlt években. A beszámoló külön foglalkozik az alapjogi biztosnak az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusaként végzett tárgyévi tevékenységével, rövid áttekintést ad a közérdekű bejelentők védelmével összefüggő munka és vizsgálatok tárgyévi tapasztalatairól is.

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

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

*A hivatkozott jogszabályok rövidítései*

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
At.	Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi. XCII. törvény
Ákr.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Béktv.	A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvény
Bnytv.	A bünyügyi nyilvántartási rendszerről ... szóló 2009. évi XLVII. törvény
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Bvtv.	A büntetések végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény
Civiltv.	A ... civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
CRPD	A Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény ... kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. tv.
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény
Ebktv.	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Étv.	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Fot.	A fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény
Föld tv.	A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény
Gyvt.	A gyermekek védelméről és a gyámhatósági eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Ht.	A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Hatv.	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
Hszt.	A rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jetv.	A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kftv.	A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény
Kvt.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Mktv.	A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény
Mmtv.	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mvt.	A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény

Mt.	A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nftv.	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Njt.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
Nkt.	A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
Pkbt.	A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Ptk.	A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Smtv.	A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény
Szabstv.	A szabálysértésekről, az eljárásról és nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Szmtv.	A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról szóló 2007. évi I. törvény
Szoctv.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény
Szsztv.	A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
Szvt.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Tbj.	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tkvt.	A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény
Tny.	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Tftv.	A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
új OTfT	A Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény
Vht.	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

# 1.

## Az év fontosabb eseményei

### 1.1.

#### Rendezvényeink

##### 1.1.1.

#### Intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa 2018-ban is kiemelt figyelmet fordított a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok – a gyermekek, az idősek, a fogyatékos-sággal élők, a hajléktalanok, a fogva tartottak – ombudsmani jogvédelmére, valamint a biztoshelyettesek tevékenységéhez kapcsolódóan az egészséges környezethez való jog biztosítására, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére. Az alapvető jogok biztosa mindenkor felelősséggel, a rászoruló és kiszolgáltatott embereket megillető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel lépett fel a hátrányos vagy nehéz helyzetben élők jogainak védelmében.

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben hagyományteremtő szándékkal indította útjára az „Ombudsmani esték” című, figyelemfelhívó, emberjogi érzékenyítő, szemléletalakító szerepköréhez kapcsolódó előadássorozatot, amelynek összeállításánál a Hivatal munkatársai törekedtek az ombudsmani jogvédelmi munka minél több területének átfogó bemutatására. Az Ombudsmani esték folytatásaként 2017 októberében került megrendezésre az első Ombudsmani teadélután. E rendezvénysorozat keretében, az 5.3 pontban bővebben taglalt Jövő Generációk Intézményi Hálózatának tagjaként szervezett a Hivatal 2018. április 19-én kerekasztal-beszélgetést. Az „Intézmények és vezetés a fenntartható jövőért” című rendezvény díszvendége Shlomo Shoham izraeli nyugalmazott bíró volt, aki korábban a jövő nemzedékek biztosi posztját töltötte be Izrael államban. A panelbeszélgetésen rajta kívül Bándi Gyula, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes, Szabó Marcel alkotmánybíró, Bartus Gábor, a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács titkára és Martinez-Zemplén Anna jogi főreferens, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesi titkárság munkatársa, a Jövő Generációk Intézményi Hálózatának titkárságvezetője vett részt. Ugyancsak e rendezvénysorozat keretében, 2018. november 28-án került sor a „Fantasztikus világok – jogász szemmel” című rendhagyó előadásra.



A Trónok Harca, Star Wars, Harry Potter, Gyűrűk Ura – egytől egyig ikonikus filmek, sorozatok, amelyekre elsősorban nem jogász szemmel tekintünk. Izgalmas ugyanakkor elgondolkodni azon, hogy e képzeletbeli világok egyes aspektusai a jogászi gondolkodás fényében milyen kérdéseket vetnek fel. A Pécsi Tudományegyetem Óriás Nándor Szakkollégiumának tagjai – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes meghívására – erre vállalkoztak az év második Ombudsmani teadélutánján.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és a Hintalovon Alapítvány szervezésében, „Közös felelősségünk a párbeszéd – a gyermekjogok hatékonyabb védelmének lehetőségei a kapcsolattartási ügyekben” című szakmai workshopnak 2018. március 22-én adott otthont a Hivatal. A rendezvény



„Közös felelősségünk a párbeszéd” – gyermekjogi szakmai workshop (2018. március 22.)

célja volt, hogy bemutassa a kapcsolattartási ügyekben a közvetítői eljárások igénybe vételét, a felügyelt kapcsolattartás feltételrendszerét, a jogellenes elvitel megelőzését, a gyermek kiadásával kapcsolatos végrehajtási eljárást érintő ombudsmani gyakorlatot, a kapcsolódó nemzetközi gyermekjogi standardokat, követelményeket, illetve a Hintalovon Alapítvány által előkészített hatósági és a bírósági jogalkalmazást segítő kapcsolattartási szakmai protokoll tervezetének kulcspontjait. A workshop során a résztvevők röviden ismertethették az egyes területekkel kapcsolatos szakmai tapasztalataikat, megvitathatták a szabályozást, valamint a jogalkalmazást érintő problémákat, kérdéseket.

A Mozgássérültek Budapesti Egyesülete a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. „Fogyatékos személyek helyi, regionális és országos szervezeteinek szakmai programjának támogatása” elnevezésű pályázatán 2017-ben támogatást nyert az egyetemes tervezés

megismertetésére, terjesztésére. Az egyetemes tervezési mód olyan épített környezetet, termékeket, szolgáltatásokat és alkalmazásokat hoz létre, amelyek nemre, korra, fogyatékosagra, nemetre tekintet nélkül mindenki számára egyaránt használhatóak. A júniusban zárult projekt keretében elkészült egy, az egyetemes tervezést bemutató online tananyag és egy kiadvány, amely az egyetemes tervezés hazai jó példáit mutatta be az „Egyetemes tervezés az oktatásban és a gyakorlatban” című, közös szervezésű projektzáró eseményen 2018. június 25-én a Hivatalban.

2018. szeptember 27-én került sor a „Konferencia a roma gyermekdalok gyűjteményéért” című szakmai rendezvényre az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes és az Ethnix Művészeti és Oktatási Egyesület közös szervezésében. Magyarországon érdemben és jól hasznosítható, egységes roma gyermekdalgyűjtemény még napjainkban sem áll a pedagógusok és a gyermekek rendelkezésére. A konferencia célja az volt, hogy az érintett oktatási szakemberek között konstruktív párbeszéd alakuljon ki egy, a kisgyermekek körében használható, elsősorban a roma identitást építő, autentikus forrásokon alapuló multimédiás oktatási, ismeretterjesztési célú kiadvány létrehozásáról. A résztvevők általános képet kaphattak arról is, miként zajlik napjainkban a beás és romani nyelvet beszélő kétnyelvű gyermekek óvodai nevelése, annak során milyen körben és milyen módon adódhat lehetőség egy ilyen kiadvány alkalmazására.

2018. november 15-én „A gyermekek jogainak védelme online & offline” címmel, az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvánnyal és a Flamand Kormány magyarországi Képviselétével együttműködve nemzetközi gyermek-

*„A gyermekek jogainak védelme online & offline” című gyermekjogi konferencia  
(2018. november 15.)*



jogi konferenciára került sor a Hivatalban. A konferencia alap gondolata, hogy a gyermekek alapjogait védő hagyományos, „offline” területek, intézmények mellett egyre nagyobb jelentősége van a digitális tér gyermekvédelmi dimenziójának, a gyermekeket „online” érő jogsértések elleni fellépésnek és ezek hatékony megelőzésének. A konferencia célja volt, hogy a gyermekjogi témakör szakértői megoszthassák tapasztalataikat, gondolataikat a konferencia résztvevőivel, valamint közreműködjenek a gyermekjogi konferencia – a Hivatal, illetve az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány munkatársai által koordinált – workshopjain.

2018. november 26-án, a Levegő Munkacsoporttal közös szervezésben nemzetközi konferenciának adott otthont a Hivatal. A közlekedés légszennyezésének témájában megtartott konferencián hazai közigazgatási dolgozók, civil szervezetek képviselői és külföldi szakértők az alábbi kérdésköröket járták körül. Környezetbarát közlekedési fejlesztések Budapesten és környékén; a jövő nemzedékek szószólójának gyakorlata a beérkezett közlekedési légszennyezéssel kapcsolatos lakossági panaszok tükrében. A dízeljárművek kitiltásával kapcsolatos ítélet és más jogi eljárások Németországban; a ClientEarth jogi tevékenységei Kelet-Európában; kibocsátás-csökkentési stratégiák a közlekedési ágazatban Magyarországon; a Levegő Munkacsoport javaslatai a közlekedési eredetű légszennyezés csökkentésére.

„A légiközlekedés környezeti hatásai az egészséges környezethez való alapjog tükrében” című, 2018. november 28-án a Hivatalban megtartott műhelybeszélgetéssel a jövő nemzedékek szószólója a légiközlekedéssel érintett alapjogok fontosságára kívánta felhívni a figyelmet. A rendezvény megszervezésére annak apóráján került sor, hogy a Hivatalhoz az elmúlt években sok állampolgári beadvány érkezett a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérrel összefüggésben. A műhelybeszélgetés során kormányzati és nem kormányzati döntéshozók, szakértők az érintett kerületek önkormányzati tisztviselőinek bevonásával próbáltak néhány konkrét, strukturális problémára megoldást keresni.

A Magyar Természetvédők Szövetsége és a jövő nemzedékek védelmét el látó biztoshelyettes együttműködésében a Hivatal 2018-ban négy konferenciának, egy GMO témájú műhelyvitának, az „Őrzők – közösen a természet védelméért, valamint az Élet a vízparton” című kiállításnak, egy könyvbe mutatónak, az „e-Figyelő” című, középiskolások számára hirdetett országos vetélkedő eredményhirdetésének adott otthont.

### 1.1.2.

#### Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények

Az intézmény fennállása óta kiemelten fontos feladatának tekintette az emberi jogokhoz kapcsolódó tudományos, oktató, felvilágosító tevékenységet,

az ombudsmani munka népszerűsítését, minél szélesebb körű megismertetését, valamint az emberi jogok iránt különösen fogékony diákok, egyetemi hallgatók, szakemberek, kutatók szakirányú továbbképzését.

### **Gyakornoki program**

A Hivatal együttműködési megállapodás keretében 2018-ban immár kilencedik alkalommal biztosított lehetőséget szakmai gyakorlat végzésére több egyetem – a Debreceni Egyetem, az ELTE, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, valamint a Pécsi Tudományegyetem – Állam- és Jogtudományi Karainak hallgatói számára. A két részből álló, hathetes gyakornoki program 2018. február 5. és március 16. között zajlott. Az első két hétben került sor a felkért munkatársak által tartott elméleti, az intézmény működését bemutató szakmai képzésre. Ezt követte egy négyhetes gyakorlati időszak, amelynek során a gyakornokoknak lehetőségük nyílt bekapcsolódni a Hivatal munkájába: az egyes főosztályok szakértő munkatársainak mentorálásával szerepet vállaltak az egyes ügyek háttérének feltárásában, elemzésében, valamint előkészítésében. A hallgatók előtanulmányaiknak megfelelő munkahelyen, munkakörben az elméleti és gyakorlati ismereteik összekapcsolásával szerezhettek meg számukra fontos kompetenciákat.

### **Képzések**

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2018. április 11-én workshopot rendezett az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM) külső szakértői számára. A látogatásokban részt vevő személyek, köztük a külső szakértők megfelelő továbbképzése kiemelten fontos. A képzés célja az volt, hogy az NMM biztosítsa a szabványos működési eljárások egységes alkalmazását mind munkatársai, mind pedig a Civil Konzultációs Testület (CKT) tagjai által, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a munkamódszerek konzisztenciáját és a tudás megfelelő megosztását az összes érintett között. A rendezvényen az alapvető jogok biztosa, a főtitkár, az OPCAT NeMM Főosztály munkatársai és a külső szakértők, szakorvosok, dietetikusok, valamint a CKT tagjai vettek részt. A program első panelében előadásokat hallhattak a résztvevők, a második panelben pedig az előadásokon elhangzott témákkal kapcsolatos kérdések konstruktív megbeszélésére került sor.

Az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését is elősegítő részvételi demokrácia alapidokumentuma, az Aarhusi Egyezmény létrejöttének huszadik évfordulója alkalmából az AJBH és a Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA) 2018. november 21-én közös ünnepi emlékkonferenciát és képzést rendezett. 1998-ban a dániai Aarhusban az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának égisze alatt fogadták el a nemzetközi egyez-

ményt, amely a környezeti ügyekben elismeri és biztosítja a társadalom jogát az információhoz való hozzáféréshez, a döntéshozatal folyamatában való részvételhez és az igazságszolgáltatáshoz. Az ünnepi konferenciával összekötve került sor az EMLA képzésére. Az EMLA 11 európai uniós tagországot lefedő Justice and Environment hálózat tagjaként 2017–2020 között koordinálja azt a projektet, amely 8 tagországban a környezeti jogorvoslathoz való jog fejlesztésén dolgozik. Ennek részeként Magyarországon 6 környezetjogi képzésre került sor a jogorvoslati jogok témájában.

### Jogfejlesztő, tájékoztató programok, könyvbemutatók

Az erdélyi magyar jogászképzés megerősítése, társadalmi és szakmai elismerésének növelése érdekében az Igazságügyi Minisztérium együttműködik a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Kolozsvári Karával is. Ennek a közös munkának az egyik eredménye a Veress Emőd szerkesztésében megjelent, „Erdély jogtörténete” című kötet, amely bemutatójának a Hivatal adott otthont 2018. március 12-én. A könyvet a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetemen is oktató Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes és Mezey Barna egyetemi tanár méltatta, köszöntőt mondott Trócsányi László, Magyarország igazságügyi minisztere, egyetemi tanár.

A Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum (RETÖRKI) gondozásában megjelent, Kukorelli István és Tóth Károly „Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben” című könyvének bemutatójára 2018. május 2-án került sor a Hivatalban. A könyvet Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke, Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes, Bíró Zoltán, a RETÖRKI főigazgatója méltatták és a szerzők mutatták be ünnepélyes keretek között.

A Hajógyári szigeten június folyamán zajló Generali Gyerek Sziget programsorozaton a Hivatal munkatársai 2018. június 9–10-én vettek részt. Az esemény kiváló alkalom volt arra, hogy a munkatársak megismerjék a gyerekek és a szülők véleményét, problémáit, meghallgassák kérdéseiket, illetve játékos formában segítsék a jogtudatosság fejlesztését és azt,



*Ombudsman sátor  
a Generali Gyerek Sziget hétvégén  
(2018. június 9–10.)*



*Alkotmányjogot  
Oktatók I. Országos  
Találkozója  
(2018. szeptember 21.)*

hogy mindenki tisztában legyen az ombudsmani intézmény működésével, feladataival, valamint a panasztétel módjával és lehetőségével.

A Magyar Alkotmányjogászok Egyesületével közös szervezésben a Hivatal adott otthont 2018. szeptember 21-én az Alkotmányjogot Oktatók I. Országos Találkozójának. A rendezvény megnyitóján Székely László, az alapvető jogok biztosa, Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke és Kukorelli István egyetemi tanár mondott köszöntőt. Az Egyesület elnökségének szakmai terve volt, hogy érdemi párbeszédet kezdeményezzen a hazai alkotmányjog oktatásának helyzetéről, lehetőségeiről és az előtte álló kihívásokról. Mind az alapvető jogok, az államszervezeti kérdések, mind az alkotmányos értékek oktatása rendkívüli jelentőségű kérdés a magyar jogászság, de az egész társadalom számára egyaránt. A találkozó szakmai tanácskozásra, személyes kapcsolatfelvételre és párbeszédre egyaránt alkalmat teremtett.

### **Intézménylátogatások**

Az előző évek hagyományaihoz híven a Csányi Alapítvány által támogatott gyerekek érkeztek – ez alkalommal Kaposvárról és Mohácsról – 2018. január 26-án a Hivatalba (ugyanennek a programnak a keretében az előző évben pécsi, kaposvári és nagyatádi gyermekeket fogadott a Hivatal). Az intézménylátogatás keretében a hallgatók interaktív módon, beszélgetéssel, játékos feladatok segítségével ismerkedhettek meg a Hivatal működésével, az ombudsman tevékenységével, feladataival, a gyermekjogokkal, valamint azok védelmének intézményeivel.

Az Országgyűlés elnöke a 2017/2018-as tanévben 16. alkalommal hirdette meg a parlamenti ösztöndíjas programot, amelyen 2018-ban 11 egyetemi hallgató vett részt. A program célja, hogy a résztvevők minél alaposabb betekintést nyerjenek a törvényhozási folyamat részleteibe, illetve a „fékek és ellensúlyok” rendszerébe. Ennek megfelelően a program őszi időszakában a hallgatók a Parlament munkáját ismerték meg elméletben és gyakorlatban, a tavaszi időszakban pedig a Miniszterelnökségen, a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Alkotmánybíróságon, az Állami Számvevőszéken

és 2018. március 13-án az AJBH-ban tettek látogatást, hogy megismerjék intézményünk feladatait, működését, szervezetét.

2018. március 29-én a Hintalovon Alapítvány szervezésében látogattak a Hivatalba a Pro Bono Gyermekjogi Központ ügyvédei. Lápossy Attila, az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály főosztályvezető-helyettese ismertette az ombudsmani munka gyakorlatát, a Hivatal működését, főbb ügyköreit.

2018. május 3-án a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszéke vezetőjének felkérésére Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes fogadta a Hivatalban a Kar kiemelt ösztöndíjjal rendelkező hallgatóit és oktatóit. Ennek keretében az AJBH munkatársai előadásokat tartottak a hallgatóknak az ombudsmani és biztoshelyettesi tevékenységről, az alkotmánybíróvási indítványozási jogról, a hazai és nemzetközi kisebbségvédelemről.

2018. július 11-én a „Kisebbségvédelem Európában” című nyári egyetem keretein belül, a Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében a kisebbségvédelem iránt kiemelt érdeklődést tanúsító joghallgatókat, doktoranduszokat, fiatal jogászokat látott vendégül Szalayné Sándor Erzsébet a Hivatalban. A nyári egyetem 2018-ban hetedik alkalommal került megrendezésre Martonvásáron július 8–13. között a Nemzetpolitikai Kutatóintézettel társszervezésben; e program keretein belül látogatott a csoport Budapestre.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) és a Kiegyetem Jogtudományi Egyetem közötti együttműködés keretében 2018. szeptember 16. és 19. között egy 7 fős delegáció érkezett Magyarországra. A NAIH az adatvédelem témakörében pályázatot írt ki az Egyetem hallgatói részére. A beérkezett dolgozatok közül a legjobb pályaművek írói jutalomként elutazhattak Magyarországra és betekintést nyerhettek az Országgyűlés, a Nemzeti Akkreditációs Hatóság és a NAIH életébe, továbbá részt vehettek egy parlamenti látogatáson is. Ismereteik bővítése érdekében 2018. szeptember 17-én látogatást tettek a Hivatalban és megismerhették az AJBH működését is.

2018. november 30-án, a jövő nemzedékek szószólója és a Magyar Természetvédők Szövetsége szervezésében került sor Tanka Endre „Korunk földkérdése, létünk a tét – Földrablások a világban és magyar földvédelem” című könyvének konferenciával egybekötött bemutatójára. A mai civilizációs világválságban a föld, az édesvízkészletek és a helyi energiaforrások közösségi birtoklása a túlélés feltétele. A globális tőkekoncentráció része az a törekvés, hogy a világelelmélet monopóliuma felett kizárólagosan a tőketulajdonosok rendelkezzenek. Ehhez szükséges a föld birtoklása is. A könyv a földrablás intézményrendszerével foglalkozik, különös tekintettel az Európai Unió és a nemzeti szabályozások összefüggéseire, s a konferencia előadói is ezt a témát járták körül.

## Kiállítások

Az AJBH 2012-ben csatlakozott a Kulturális Örökség Napjai rendezvény-sorozathoz, azóta a műemlékvédelem alatt álló, romantikus stílusú sarokház minden évben megnyitja kapuit az érdeklődők számára. A „2018 a Kulturális Örökség Európai Éve” témájú, kétnapos program keretében 2018. szeptember 15–16-án nyílt lehetőség a Hivatal 172 éves épületének megtekintésére, melynek során közel száz látogatót fogadtak a munkatársak. A vezetés folyamán a látogatók megismerkedhettek az épület történetével, megtekinthették a Hivatal Könyvtárát, Korczak-termét, bejárhatták a Díszudvart, a Lotz Károly freskóival díszített Dísztermet, megismerkedhettek az I. világháborús emlékmű történetével, és betekintheztek az alapvető jogok biztosának irodájába is.



*A Kulturális Örökség Napjai rendezvényt sorozat keretében Hivatalunkba érkező látogatók fogadása (2018. szeptember 15.)*

A 2017/2018-as tanév Országos Nemzetiségi Rajzverseny és Országos Nemzetiségi Online Nyelvi Verseny díjátadó ünnepségének és a rajzversenyen díjazott alkotások kiállítás-megnyitójának 2018. május 9-én adott otthont a Hivatal. A nemzetiségi óvodások és diákok részére évente kiírt pályázat célja a hazai nemzetiségek történelmének, földrajzának, szellemi kultúrájának, népszokásainak, helyi hagyományainak bemutatása a képzőművészet eszközeivel. A pályázat felelőse a Pedagógiai Oktatási Központ és az Emberi Erőforrások Minisztériuma volt. Az eseményen minden évben megjelennek a nemzetiségi közösségek kiemelt vezetői, az oktatási intézmények oktatói és diákjai, s ez jó lehetőséget ad a kapcsolatteremtés mellett a szakmai kérdések egyeztetésére is. Az ünnepségen részt vevőket Szalayné Sándor Erzsébet ombudsmanhelyettes fogadta az AJBH-ban.

2018. május 22-én a Magyar Természet Napjának alkalmából nyílt kiállítás a Hivatalban a Magyar Természetvédők Szövetsége, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, a WWF Magyarország és az AJBH szervezésében „Őrzők – közösen a természet védelméért, valamint az Élet a vízparton” címmel. Az esemény célja volt, hogy ráirányítsa a figyelmet a hazai természeti értékeink, valamint erőforrásaink fontosságára.



Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1948. december 10-én hirdette ki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, s ezt a napot minden évben az emberi jogok napjaként ünnepeljük. 2018-ban számos rendezvény kapcsolódott a Nyilatkozat elfogadásának 70., valamint a Párizsi Elvek megszületésének 25. évfordulójához. Az évfordulóhoz csatlakozva a Hivatal kiállításon mutatta be azt az emberi jogok fontosságát illusztráló nemzetközi plakátgyűjteményt, amelyet az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága állított össze negyven neves tervező műveiből.

*Az ENSZ  
Emberi Jogok  
Nyilatkozata  
aláírásának  
70. évfordulója  
alkalmából rendezett  
jubileumi konferencia  
és plakátkiállítás  
(2018. november 20.)*



*A Táj Nemzetközi  
Napja alkalmából  
rendezett  
műhelybeszélgetés  
és kiállítás-megnyitó  
(2018. október 17.)*



Az Agrárminisztériummal közös szervezésben a Táj Nemzetközi Napja alkalmából 2018. október 17-én műhelybeszélgetésnek és kiállítás-megnyitónak adott otthont a Hivatal. „A varázslatos Magyarország” című gyűjtemény tájfotóiból álló kiállítás megnyitóját követően a műhelybeszélgetés témái az Európai Táj Egyezményt módosító Jegyzőkönyv és az Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó hazai feladatok voltak, különös tekintettel a Nemzeti Tájstratégia megvalósítására és az új településképi szabályozásra. A rendezvény lehetőséget teremtett a kutatóintézetek, az egyetemek, valamint a civil szervezetek számára, hogy ajánlásokat és észrevételeket fogalmazzanak meg.

Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes kezdeményezésére az Országos Szlovák Önkormányzattal, a Magyarországi Szlovákok Kulturális Intézetével és a szlovák nemzetiségi szószólvóval együtt szervezett Lami

István Emlékülés keretein belül adott otthont a Hivatal az „Örökségünk üvegképeken” című képzőművészeti kiállításnak, amely 2018. november 28-án nyílt meg. A rendezvényen pályatársak, tanítványok és hozzátartozói emlékeztek meg Lami István néprajzkutatóról és elevenítették fel a magyarországi szlovák közösség kiemelkedő alakja munkásságának legmeghatározóbb állomásait és eredményeit.

### Megyelátogatások

Az intézmény megalakulásával egyidős az ombudsmani országjárások, megyelátogatások hagyománya. Számos, nagyobb területtel bíró országban több regionális ombudsman működik, vagy az ombudsmani intézménynek vidéki irodái is vannak. Magyarországon ez nem indokolt, az ombudsman a fővárosban egy hivattal, irodával rendelkezik, de minden eszközzel szélesíteni igyekszik elérhetőségét az állampolgárok számára. A megyelátogatások alkalmával a kihelyezett panaszfelvétel azon állampolgárok számára nyújt alternatív megoldást, akiknek nincs elektronikus elérhetőségük, akik kevés vagy téves információval rendelkeznek a jogérvényesítési lehetőségeikről, esetleg szociális, egészségügyi helyzetük miatt gátolva vannak abban, hogy panaszukat eljuttassák az alapvető jogok biztosához.

Székely László biztos és helyettesei 2018. június 5-én és 6-án Csongrád megyébe látogattak. A biztos és helyettesei Szegeden jegyzői értekezleten mutatták be tevékenységüket és időszerű vizsgálataikat, megállapításaikat. Ezután Székely László a Szegedi Tudományegyetem (SZTE) Gyermekgyógyászati Klinika gyermekpszichiátriai részlegén járt. A Klinika vezetőivel folytatott megbeszélésén arról is beszélt, hogy országos méretű, az alapjogokat érintő problémákat lát a kötelező és az önkéntes gyermekpszichiátriai gyógykezelések gyakorlatában. Ugyanakkor a helyszínen azt állapította meg, hogy a szegedi intézmény mintaként is értékelhető módon, a pszichiátriai kezelésre szoruló fiatalok szükségleteire figyelve látja el a betegeket. Az alapvető jogok biztosa megyei munkalátogatásai során felkeresi a helyi büntetés-végrehajtási intézeteket. A szegedi Csillag börtönben – ahol a tényleges életfogytiglanra ítélteteket őrzik – azt a benyomást szerezte, hogy a büntetés-végrehajtás rendszerén belül legszigorúbb előírások közepette is lehetséges biztonságos és humánus módon végrehajtani a legsúlyosabb büntetést is. A megyelátogatás első napján Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes Mórahalmon találkozott a Colourful Cooperation elnevezésű stratégiai projekt ötletgazdáival és partnereivel. A Magyarország-Szerbia IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program keretében egy négyszáz fő befogadására alkalmas szerb kulturális központ épül fel jövő év januárjáig. A biztoshelyettes ellátogatott a deszki „Szent Száva” Oktatási, Kulturális és Hitéleti Központba, valamint a Szegedi Keresztény Roma Szakkollégiumban találkozott a kollégium oktatóival,

mentoraival és a hallgatókkal. A látogatás második napján Szalayné Sándor Erzsébet a Szegedi Nemzetiségek Házában a nemzetiségi szervezetek és önkormányzatok példaértékű összefogásával és együttműködésével ismerkedett. A nemzetiségi pedagógusok hiányának problémája már évek óta a biztoshelyettes figyelmenél fókuszában áll. Csongrád megyei munkalátogatásán ezért is kereste fel az SZTE Juhász Gyula Pedagógusképző Kart. A nemzetiségi pedagógusképzésben érintett oktatókkal folytatott megbeszélésen több javaslat is elhangzott a pedagógusokra készülő diákok nyelvtudásának fejlesztésére, valamint a képzésben részt vevő hallgatók méltó anyagi és szakmai elismerésének megteremtésére. Bándi Gyula biztoshelyettes a Kiskunsági Nemzeti Park vezetőinél az erdőtörvény módosítása kapcsán tájékozódott a síkvidéki erdőket érintő változásokról, a természetvédelem kihívásairól és a természetvédelmi őrszolgálat kulcsfontosságú tevékenységéről. A Szószóló találkozott a vízügyi igazgatóság vezetőivel, és örömmel tapasztalta, hogy az árvízi védekezés feladatának a hatóság a Tisza parti sétányon lévő idős fák megőrzésével tudott eleget tenni. Bándi Gyula hangsúlyozta, hogy az egyre melegebbé és aszályosabbá váló éghajlat miatt alapvető fontosságú az árvizek és belvizek megtartása és hasznosítása. A belvíz okozta problémák kezeléséhez pedig elengedhetetlen, hogy a természetes belvíz megjelenésére hajlamos területeket ne hasznosítsák mezőgazdasági célokra. A Szószóló az Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékparkban egy római kori szarmata település régészeti feltárásán elismerően szólt a pályázati forrásokból folyó fejlesztésekről, ugyanakkor azt is látnia kellett, hogy kiszámítható, folyamatos állami finanszírozás hiányában néhány fontos bemutatóhely tönkremegy. A biztoshelyettes megbeszélést folytatott a szegedi Móra Ferenc Múzeum igazgatójával, Fogas Ottóval a múzeumok régészeti feladatellátásának folyamatosan változó jogszabályi környezetéről. Később, a látogatást összefoglaló sajtótájékoztatón arról is beszélt, hogy a jogalkotás és a költségvetési támogatások területén egyaránt kiszámíthatóságra van szükség.

A megyelátogatások és fogadónapok sorozatát Székely László alapjogi biztos 2018. december 5–6-án Komárom-Esztergom megyében folytatta. Részben

*Zakar Péter,  
a Csongrád Megyei  
Kormányhivatal  
megbízott igazgatója,  
Székely László  
ombudsman, Szalayné  
Sándor Erzsébet  
és Bándi Gyula  
biztoshelyettesek  
a Csongrád megyei  
munkalátogatáson  
(2018. június 6.)*



közös, nagyrészt saját programmal elkísérte az ombudsmant Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes, valamint Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója. Székely László és két helyettese a Komárom-Esztergom megyei Kormányhivatalban előadáson mutatta be az alapjogok védelmével kapcsolatos feladatokat és tevékenységeket. Székely László a látogatás első napján felkereste az MH 25. Klapka György Lövészdandárt. A megbízott parancsnok és közvetlen beosztottai tájékoztatták az alakulat történetéről, szervezeti struktúrájáról, feladatairól, missziós szerepvállalásáról. Az ombudsman rövid, tájékoztató látogatást tett a megyei rendőr-főkapitányságon, és megtekintette a megyei rendőrségi fogdát. A biztos a fogva tartás körülményeiről kedvező tapasztalatokat szerzett: a zárkák felszereltsége, a vizesblokkok, az egészségügyi ellátás feltételei megfeleltek az elvárásoknak, és az étkeztetés minőségét, valamint a kötelező tisztasági felszereléseket is biztosítva látta az ombudsman. Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsmanhelyettes három napot töltött a megyében. Az első napon a PPKE Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar Vitéz János Tanárképző Központjában járt. A második nap délelőttjén a felsőgallai német nemzetiségi általános iskolába látogatott, délután pedig megbeszéléseket folytatott a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Hatos telepen működő Jelenlét Programjának munkatársaival. A tatabányai Mésztelepen 2014-ben, a Hatos telepen 2017-ben nyitott közösségi házat a Magyar Máltai Szeretetszolgálat. A biztoshelyettes a Tatabányához közeli településen, Tardoson a Vaszary János Általános Iskola Fekete Lajos Szlovák Nemzetiségi Tagintézményét is meglátogatta. A megyelátogatás harmadik napján a biztoshelyettes a megyeszékhelyen működő települési és területi önkormányzatok képviselőivel találkozott. Szalayné Sándor Erzsébet ellátogatott a Bánhidai Szlovák Házba is, amely egyben az Országos Szlovák Önkormányzat Régiós Közművelődési Központja is. Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója Dorogon, Magyarország legnagyobb veszélyes hulladékégető üzemében járt. A szószóló örömmel tapasztalta, hogy a hulladékégető lakossági panaszok generálása nélkül, transzparensten működik, a hazai és az uniós jogi határértékek betartása mellett. A Szószóló Komárom-Esztergom megyei látogatása során találkozott a tatai Öreg-tónál telelő több tízezer vízimadár védelméért küzdő helyi civil szervezetek képviselőivel, valamint Michl Józseffel, Tata polgármesterével. A találkozó aktualitását az az örömdetes tény adta, hogy Tata önkormányzata néhány hete elfogadta Magyarország első olyan helyi rendeletét, amely természetvédelmi okokból tiltja be november 1. és február 28. között a tűzijátékok alkalmazását. A helyi természetvédelmi társadalmi szervezetek és önkormányzatok közötti ilyen együttműködés kivételes és példaértékű nemcsak hazánkban, de nemzetközi síkon is. Tata, a „vadludak városa” nemrég a nemzetközi Ramsari Város-díjban is részesült. Az Öreg-tó a világon azért is egyedülálló, mert a nemzetközi Ramsari Egyezmény által védett vizes élőhely itt a város szívében található, így az ember és a természet



*Bándi Gyula biztoshelyettes, Kancz Csaba, Komárom-Esztergom megye kormány megbízottja, Székely László ombudsman és Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes, valamint Fodor János főigazgató a Komárom-Esztergom megyei munkalátogatás sajtótájékoztatóján (2018. december 6.)*

együttélésének kivételes helyszíne. A megyelátogatás második napján Bándi Gyula ellátogatott az ország 7 ökofalujának egyikébe, az agostyáni ökofaluba. Az ökofalu megálmodói, Czumpf Attila és Labanc Györgyi a tájjal harmóniában élő ember életmódját népszerűsítik, miközben az ökofalu része néhány középkori épület is, amelyet korhű módon építettek fel.

### 1.1.3.

#### Díjak, kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2018-ban három díjazottnak adta át a 2007-ben alapított Justitia Regnorum Fundamentum-díjat, amely az emberi és állampolgári jogok védelme területén kifejtett kiemelkedő emberi helytállás, szakmai tevékenység vagy életút elismeréseként adományozható annak, aki az alapvető jogok, a gyerekjogok, a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogai, a nemzetiségi jogok, illetve a környezetvédelem terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű eredményt ért el vagy jelentősen hozzájárult ilyen eredmény eléréséhez. A díjat magyar és külföldi természetes személyeknek, egyházi és társadalmi szervezeteknek vagy más közösségeknek lehet adományozni. Az alapvető jogok biztosa 2018. június 29-én Mayer Évát, Kerekes Sándort és Vékás Lajost részesítette a díjban.

Mayer Éva a díjat kiemelkedő újságírói, szerkesztői és kultúraszervezési tevékenysége elismeréseként vehette át. Bátaszéken született magyarországi német család gyermekeként. 1962-től jogi tanulmányokat folytatott a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, végül azonban az élet az írás, a kommunikáció és a nemzetiségi közössége érdekében végzett munka területére vezette. Újságírói pályája 55 évvel ezelőtt vette kezdetét. Az 1957-ben alapított Neue Zeitung nemzetiségi hetilapnak 1963-ban vált a munkatársává. Közel 28 éven át tudósított az újságban a magyarországi németek hétköznapjairól és ünnepeiről, illetve készített interjúkat kiemelkedő személyiségekkel. A Barátság című folyóiratot Ember Máriával közösen

1994-ben alapította, azzal a céllal, hogy az egyes nemzetiségi közösségek történelmére, hagyományaira és kultúrájára vonatkozó ismeretek közlésével soknemzetiségű hazánkban elősegítsék a különböző népcsoportok közötti megértést, elfogadást. A szerkesztőség 1995-ben a Nyitott Társadalom Alapítványtól Soknemzetiségű Társadalom díjat, 2003-ban Kisebbségekért díjat nyert. Jelenleg a Barátság folyóirat főszerkesztője, 2017 óta pedig a Neue Zeitung Alapítvány ügyvezetője. Magas színvonalú újságírói, kulturális és a hazai német közösséget segítő munkájáért számos rangos elismerésben részesült. 2011-ben Budapest németiségéért díjat, 2012-ben a Magyar Újságírók Országos Szövetségének Aranytoll életműdíját, 2013-ban Magyarországi Német Médiadíjat vehetett át. 2014-ben a Magyarországi Német Önkormányzatok Napján, gálaműsor keretében tüntették ki a magyarországi németiség legmagasabb elismerésével, a Magyarországi Németiségért Arany Dísztüvel (Ehrennadel in Gold für das Ungarndeutschtum).

Kerekes Sándor professzor a Budapesti Corvinus Egyetemen működő Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék alapítója. 1971-ben kémia szakon szerzett mesterszakos diplomát, 1984-ben menedzsmentből doktori végzettséget, majd 2003-ban a Magyar Tudományos Akadémia doktora lett. 1986-ban vendégkutató volt a moszkvai Világgazdasági Intézetben. 1994-ben végezte el a Harvard University Advanced Management képzését, majd ezután az Egyesült Államokban az Észak-Karolina állambeli Kenan Intézet ösztöndíjasa volt. Az 1990-es évek elején vezette be a Corvinus Egyetemen a környezeti nevelést, és szerzője volt tan- és szakkönyvek, valamint cikkek tucatjainak a környezeti gazdaság és menedzsment témakörében. 1990 és 1992 között az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjának keretében különböző projektek előkészítési és elbírálási folyamataiban aktívan részt vett Ukrajnában, Fehéroroszországban, Kirgizisztánban és Kazahsztánban. Számos nemzetközi és hazai projektben vett részt a környezetvédelmi szabályozás, illetve gazdasági források és környezetvédelmi menedzsment témakörében. 1994 és 1997, valamint 2002 és 2006 között a Corvinus Egyetemen a Gazdálkodástudományi Kar dékánja volt. 2006 óta a Corvinus School of Management MBA programjainak igazgatója. 2006 és 2009 között a Magyar Akkreditációs Bizottság Gazdaságtudományi Bizottságának elnöke volt. 2008–2011 között a budapesti Corvinus Egyetem rektorhelyettese volt. 2012-ben megkapta a Warsaw School of Economics által adományozott Doctor Honoris Causa fokozatot. 2013 óta a Kaposvári Egyetemen működő Doctoral (PhD) School for Management and Business Administration igazgatója. A díjat pályafutása során a jövő nemzedékek érdekében tett erőfeszítésének elismeréseként kapta.

Vékás Lajos professzor a magánjog, különösen a polgári jog, a nemzetközi magánjog és a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok jogának Európa-szerte elismert kutatója, egyben a polgári jog területén kiemelkedő oktatói pályára tekinthet vissza. Gazdag pályafutásából a jelen kitüntetés indokolt-

sága szempontjából kiemelhető az új Polgári Törvénykönyv előkészítésében játszott, sokak által ismert, de talán még mindig nem kellően elismert szerepe. A Kodifikációs Főbizottság elnökeként hosszabb időn keresztül szakmai vezetője, irányítója és felelőse volt a törvénymű előkészítésének, meghatározó szerepe volt az új Polgári Törvénykönyv elméleti megalapozásában és koncepciójának kidolgozásában. Az állam- és jogtudományok doktora, tudományos kutató, a magyar jogtudomány eredményekben gazdag művelője. Munkái a magyar tudományos közösség elismerése mellett jelentékeny nemzetközi visszhangot is kaptak, és emellett a gyakorlati jogéletben is hatottak. A magyar és nemzetközi tudományos élet fontos résztvevője, tudományos társaságok tagja. 1995-től a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, 2014-től alelnöke. Számos nemzetközi jogtudományi társaság tagja. Egyetemi tanár, régi szakmai műhelyek munkájának folytatója és fenntartója, intézményalapító. 1984-től az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszékének egyetemi tanára, évtizedeken keresztül tanszékvezetője. 1990 és 1993 között az ELTE rektora, több alkalommal rektorhelyettese. 1992 és 1997 között a Collegium Budapest alapító rektora. 1986 és 1987 között a heidelbergi egyetem vendégprofesszora, számos külföldi egyetem tiszteletbeli doktora. Tankönyvíró, a magyar öröklési jog általánosan használt és elismert tankönyvének szerzője. 1979-től aktív választottbíró a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara – illetve annak jogelődje – mellett szervezett Állandó Választottbírószágon. Számos kitüntetés és díj birtokosa. A teljesség igénye nélkül említendő, hogy 2000-ben a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztje, 2008-ban a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztje a csillaggal kitüntetésekben részesült. Akadémiai díjas és Széchenyi díjas kutató; mestertanár; a Deák Ferenc Díj, a Szent-Györgyi Albert Díj, a Szilárd Leó Díj és a Prima Díj díjazottja. Részesült továbbá az igazságügyi miniszter, a Kúria, a Magyar Ügyvédi Kamara és az ELTE által alapított különböző díjakban is.

*Vékás Lajos,  
Mayer Éva,  
Székely László,  
Szalayné  
Sándor Erzsébet,  
Kerekes Sándor,  
valamint Bándi Gyula  
a Justitia Regnorum  
Fundamentum Díj  
átadásán  
(2018. június 29.)*



## 1.2.

### Nemzetközi kapcsolatok

#### 1.2.1.

##### Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

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

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



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

Az alapvető jogok biztosa tagja az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (UN OHCHR) mellett tevékenykedő, a nemzeti emberi jogi intézményeket tömörítő, azok munkáját segítő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetségének – GANHRI), valamint részt vesz a hálózat európai regionális szervezetének (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) tevékenységében.

A Hivatal az ENNHRI több szakmai munkacsoportjában vállal szakmai konzultációs szerepet; ilyenek például a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményről (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) foglalkozó Munkacsoport, a Menekültügyi és Migrációs Munkacsoport (Asylum and Migration Working Group), valamint az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak eléréseért és az emberi jogok érvényesüléséért végzett tevékenységek összehangolására létrehozott munkacsoport. Az ENNHRI által életre hívott, az Európai Bizottság által finanszírozott, az „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülése” című projektben az AJBH képviseli hazánkat aktív tagként. A Hivatal a korábbi, idősgügyben folytatott vizsgálatoknak köszönhetően szerepelhetett e nagyszabású európai projektmunkában. A két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektben közel 20 ország vett részt, szerte Európából (Szerbiától Észak-Írorszáig). A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, a tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, európai szintre emelése. Ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó közös ajánlást, javaslatcsomagot fogalmaztak meg.

Az ENNHRI, valamint az OSCE ODIHR (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája) minden évben közösen szervezi meg az NHRI Academy nevű képzést, amely kifejezetten a nemzeti emberi jogi intézmények emberi jogok védelmében betöltött szerepéből adódó kihívásokra fókuszál. Az idei évben Helsinkiben rendezték meg a képzést, ahol a Hivatal is képviseltette magát. A téma a nemzeti emberi jogi intézmények jogalkotásban betöltött szerepe, valamint az emberi jogok védelmével foglalkozó, nem állami szervezetek működésének jelentősége volt.

A Hivatal a nemzetiségi biztoshelyettes személyében rendszeresen képviselteti magát az ENSZ Kisebbségi Jogi Fórumán is, a jövő nemzedékek jogaiért felelős biztoshelyettes személyében pedig az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) elérése érdekében rendezett eseményeken.

Egy Hollandiában megrendezett konferencián a Hivatal munkatársa a 16. SDG cél kapcsán (felelős nemzeti és nemzetközi intézmények létre-

hozása a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében) a releváns nemzetközi jogi fejlemények közül a Hivatal, ezen belül a zöld biztoshelyettes működését, valamint az általa katalizált, Jövő Nemzedékek Érdekeivel Foglalkozó Intézmények Hálózatát (Network of Institutions for Future Generations) mutatta be.

A nemzeti emberi jogi intézmények kiemelt figyelmet fordítanak az ENSZ emberi jogi egyezményeiben és az azokhoz kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvekben foglalt emberi jogi kötelezettségek betartására. Jelenleg az ENSZ dokumentumai közül Magyarország 7 egyezményt és 9 Kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikált. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény ezek közül kettőt nevesít: az alapvető jogok biztosa 2015. január 1-jétől ellátja a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (OPCAT NMM) feladatait. A biztosnak az egyezményben foglaltakhoz kötődő nemzetközi tevékenységéről bővebben az 1.2.3. fejezetben, illetve ezen minőségében eljárva végzett hazai tevékenységéről a 3.5. fejezetben lehet tájékozódni.

Az alapvető jogok biztosának tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet kell fordítania a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Magyarország 2007-ben ratifikálta az Egyezményt, amelynek 35. cikke értelmében a részes államoknak időszakonkénti jelentéstételi kötelezettségük van. Az első monitoring eljárás 2010 és 2012 között zajlott, majd utókövető eljárásban két kérdést vizsgáltak 2013-ban. Magyarországnak az egyezménnyel kapcsolatos újabb jelentéstételi kötelezettségére 2017-ben került sor. Az alapvető jogok biztosa nemzeti emberi jogi intézményként több ponton is bekapcsolódott a monitoring eljárásba, bár nem ő tölti be az egyezmény 33. cikk 2. bekezdése szerinti független ellenőrzési mechanizmus szerepét. A biztos 2018-ban több alkalommal szakmai anyagok küldésével segítette az ENSZ Emberi Jogi Tanács 35/6 számú határozatával meghosszabbított mandátumú, fogyatékkal élő személyek jogaival foglalkozó ENSZ különleges jelentéstevő munkáját.

Bándi Gyula biztoshelyettes képviselte a Hivatalt Genfben a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetségének (GANHRI) 2018. évi közgyűlése keretében megtartott, „A fogyatékkal élő személyek jogai és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe” című éves konferencián.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét az ombudsmantörvény közvetlenül nem nevesíti, de rendelkezik arról, hogy az ombudsmani munkában kiemelt figyelmet kapjon a gyermekek jogai érvényesülésének segítése, így az alapvető jogok biztosa több, gyermekjoggal foglalkozó nemzetközi szervezet munkájában is részt vesz. Az 1997-ben alapított Európai Gyermekjogi

Ombudsmanok Hálózata (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC) fő feladata az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében foglalt gyermeki jogok védelmének előmozdítása.

A Hivatal 2018-ban is képviseltette magát a Párizsban megtartott ENOC közgyűlésen, ahol döntöttek a következő év központi témájáról (Digitális jogok), valamint három állásfoglalást fogadtak el:

- Az örökbefogadott gyermekektől vagy az örökbefogadottak képviselőitől származó egyéni panaszokkal kapcsolatos tapasztalatok, valamint az ENOC-tagok között 2018-ban végzett felmérés eredményei alapján, a vonatkozó nemzetközi jogi okmányokat figyelembe véve született meg a nemzetközi örökbefogadásról szóló állásfoglalás. Célja nem kisebb, mint egy, a gyermekjogokra összpontosító nemzetközi örökbefogadási rendszer létrehozása.
- A gyermekek lelki egészsége Európában címmel elfogadott állásfoglalás felhívja a kormányokat, az Európai Bizottságot és az Európa Tanácsot arra, hogy tegyenek meg minden tőlük telhetőt annak érdekében, hogy a gyermekek számára a lelki egészséghez való, elérhető legmagasabb szintű jogot biztosítsák. Sajátos fejlődési igényeik és kiszolgáltatottságuk miatt a gyermekeket konkrét és célirányos stratégiákkal és politikákkal kell támogatni.
- A kísérő nélküli kiskorúak oktatáshoz való jogáról szóló állásfoglalás felhívja a tagállamokat, az országos, regionális és nemzetközi szintű hatóságokat, testületeket, szervezeteket, valamint döntéshozókat, hogy tegyenek további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a társadalmi és oktatási befogadás alapelvei alapján az oktatáshoz, annak minden szintjén, teljes hozzáférést biztosítsanak minden, kísérő nélküli kiskorúnak, a mainstream (normál) nemzeti oktatási rendszer keretein belül. Az állásfoglalás fontosságát alátámasztja, hogy az összes európai menedékkérő mintegy 30%-a gyermek.

A 2003-ban, az Európai Gyermekjóléti Fórumból (European Forum for Child Welfare – EFCW) alakult, mintegy 100 gyermekjogi tagszervezetet tömörítő európai ernyőszervezet, a EUROCHILD kiemelt szerepet szán a gyermekek éhezése, a gyermekekkel való rossz bánásmód elleni fellépésnek. Az áprilisban Brüsszelben tartott taggyűlésen a Hivatal szakértő képviselőjének részvételével elfogadták a szervezet 2019–2021-re vonatkozó stratégiai tervét, amelyben a EUROCHILD a gyermekszegénység, a szociális kirekesztés, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszer, valamint a gyermekjogok témáit helyezi előtérbe.

A Hivatal rendszeresen együttműködik az UNICEF Magyar Bizottsággal (United Nations International Children's Emergency Fund – az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Gyermek Gyorssegélyalapja) is. A szervezet a gyer-

mekek jogainak szószólója, fontos szerepet játszik a Gyermekek jogairól szóló, 1989-ben elfogadott ENSZ egyezmény végrehajtásának ellenőrzésében.

Az alapvető jogok biztosa csatlakozott az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója, illetve a GANHRI megalakulásának 25. évfordulója alkalmából szervezett kampányhoz.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1948. december 10-én hirdette ki az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát; a Nyilatkozat elfogadásának napját minden évben az emberi jogok napjaként ünneplik. A Nyilatkozat fontosságát hangsúlyozandó az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága 2017. december 10-én egy évig tartó kampányt indított. A kampány fő célja az volt, hogy a közönség minél szélesebb köre kerüljön bevonásra világszerte, népszerűsítve a Nyilatkozat azon fő vívmányát, hogy minden egyes embert ugyanazon alapvető emberi jogokkal ruházza fel és ösztönözve a további közös gondolkodást arra vonatkozóan, hogy milyen módon állhatunk ki a jogokért a mindennapokban.

Az Ajbtv. 2. § (5) alapján az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét, ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. A Hivatal az ENSZ A státuszú nemzeti emberi jogi intézményeként együttműködik az Egyesült Nemzetek Szervezetével és az Egyesült Nemzetek rendszerében működő egyéb szervezetekkel, illetve a társadalom figyelmének felkeltésével felhívja a figyelmet az emberi jogok érvényesülésének fontosságára. Az évfordulóval kapcsolatban 2018 folyamán a Hivatal is több elemből álló kampányt folytatott:

- Az év első felében a nemzetközi kampány hivatalos logójával és kommunikációs üzenetével ellátott plakátot rendelt a Hivatal, amely az év során folyamatosan használatban volt a Hivatal épületének bejáratánál, illetve a vonatkozó hivatali rendezvényeknél.
- A Nyilatkozat tartalmának minél szélesebb körű, akadálymentes elérhetősége érdekében magyar jelnyelvi-videó elkészítését rendelte meg és tette honlapján elérhetővé a Hivatal.
- A Nyilatkozat aláírásának 70. évfordulójára a Hivatal munkatársainak tanulmányait tartalmazó online tanulmánykötet jelent meg.
- Az évforduló alkalmából ünnepi konferenciára került sor 2018. november 20-án.
- Az évfordulóval kapcsolatban a Hivatal emberi jogi témájú plakátkiállítás szervezett, amelyhez az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága nyújtott térítésmentesen on-line elérhető anyagot.
- A Nyilatkozat jelentőségének tudományos értékű bemutatása érdekében a Hivatal felsőfokú, illetve doktori képzésben részt vevő hallgatók számára pályázatot írt ki.

Az alapvető jogok biztosa kiterjedt nemzetközi kapcsolatai tovább bővültek az ENSZ nemzeti emberi jogi intézménye státusz elnyerésével. A fent már említett jogosultságok és kötelezettségek számtalan újabb feladatot generálnak.

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

Ezen kötelezettségnek eleget téve a Hivatal 2018-ban fogadta az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány vezető munkatársait és az UNICEF genfi központjának delegációját. A megbeszélés fő témája a gyermekkereskedelem, a gyermekprostitúció és a gyermekek jogellenes külföldre vitele, illetve az e témákban született jelentések voltak. A jövő nemzedékek biztoshelyetese fogadta az ENSZ Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) delegációját, akikkel az egyre drasztikusabb problémává váló élelmiszerpazarlásról folytattak eszmecsere-t.



*Az UNICEF genfi központja delegációjának látogatása (2018. március 7.)*

2018 decemberében az amerikai külügyminisztérium emberkereskedelemmel foglalkozó irodájának munkatársai tettek látogatást a Hivatalban. Mind-ezen látogatásokról bővebben az 1.2.2. fejezetben lehet tájékozódni.

### 1.2.2.

#### Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények

A Hivatal nemzetközi tevékenységének továbbra is fontos, a szakmai munka szempontjából meghatározó eleme a különböző nemzetközi emberi jogi szervezetekkel folytatott együttműködés, amely magában foglalja az e szervezetek által rendezett konferenciákon, továbbképzéseken való részvételt, az adat-

szolgáltatást, illetve az AJBH bekapcsolódását az e szervezetek által indított projektek megvalósításába, s – esetenként – kiértékelésébe, utókezelésébe.

A magyar ombudsmani intézmény 24 éves története kezdetén a biztosoknak olyan intézményt kellett meghonosítaniuk hazánkban, amelyre a magyar közjogban azt megelőzően nem volt példa. Természetes volt, hogy az első biztosok nagyban támaszkodtak a külföldi példákra és igyekeztek kiterjedt kapcsolatokat kiépíteni, majd ápolni a világban, de főleg Nyugat-Európában már régebben létező ombudsmani intézményekkel, valamint a kelet-közép-európai, a hazaihoz hasonlóan újonnan létrejött ombudsmani intézményekkel.

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

Az AJBH nemzetközi tevékenységében a 2018-as esztendőben is jelentős hangsúllyal bírtak a nemzetközi partnereknek a Hivatalban történt látogatásai, amelyek közül kiemelkednek a diplomáciai képviselőkkel, a társintézményekkel, a szakmai hálózatokkal, a nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival való találkozók, egyeztetések. Szintén nagy hangsúlyt kaptak a különböző nemzetközi program-sorozatokban és kampányokban vállalt részvételből adódó események.

Hazánk ENSZ tagságából, illetve a Hivatal A státuszú nemzeti emberi jogi intézményi státuszából adódó eseményeken túl – amelyekről az előző fejezetben volt szó – 2018-ban az alábbi, nemzetközi jellegű tevékenységek jellemezték a Hivatalnak és a munkatársaknak ez irányú munkáját.

### **Egyenlő Bánásmód Szervezetek Európai Hálózata (EQUINET)**

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

2018. szeptember 18–19-én a Hivatal adott helyszínt az Equinet kommunikációs stratégiákkal és gyakorlatokkal foglalkozó munkacsoportja második

féléves találkozásának. A számos európai országból, 24 intézmény, szervezet képviselőjében érkezett résztvevők többek között átfogó tréningen vehettek részt, ahol megtanulhatták a mediatizált társadalmi térben történő hatékony üzenetközlés, narratíva-átadás fortélyait, megvitaták az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kihirdetésének 70. évfordulójához kapcsolódó közös kampány javasolt elemeit, az intézményeikhez forduló panaszosok történeteinek gyűjtésével összefüggő helyi jó gyakorlatokat, valamint a különböző szintű politikai választások indulói számára kibocsátani tervezett, kirekesztéstől és gyűlöletbeszédtől mentes kommunikációra vonatkozó ajánlások tartalmát.



*Az Equinet Kommunikációs Munkacsoportjának második félévi találkozója (2018. szeptember 18–19.)*

2018-ban a Hivatal szakértői szintű képviselővel vett részt az Equinet több munkacsoportjának külföldi színhelyű találkozóin: március 6-án Vilniusban Heizer Tamás vett részt a kommunikációs munkacsoport első féléves találkozásán, ahol a munkacsoporti tagok többek között a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE) kommunikációs tevékenységeibe nyerhetek betekintést és tekinthették át az esélyegyenlőségi szervezetek gyermekekkel és fiatalokkal való munkájának jó gyakorlatait. Április 12-én Csikós Tímea vett részt a gender-munkacsoport első féléves ülésén Szófiában, ahol a résztvevők egyebek mellett a nemek közötti egyenlőség oktatásban betöltött szerepéről szóló, illetve a transz emberek jogainak európai helyzetével foglalkozó készülő kiadványok kapcsán végeztek előkészítő munkát. A munkacsoport második féléves találkozásán Heizer Tamás vett részt szeptember 26–27-én Berlinben, ahol a résztvevők a nemi alapú erőszakkal szembeni küzdelemmel foglalkozó, lezáruló projekt tapasztalatait tekintették át, a transz és interszex emberek európai ernyőszervezeteinek képviselőinek bevonásával sorra vették az e területen jelen lévő legemlékezőbb kihívásokat,

illetve eszmecserét folytattak a nemek közötti egyenlőségről szóló, készülõben lévõ új uniós stratégia általuk kívánatosnak vélt tartalmáról és az elõkészítõ munkában való lehetséges részvételrõl.

Az Equinet a munkacsoporti találkozókon kívül rendszeresen rendez a tagszervezetek munkatársi körén túl még szélesebb szakmai közönséget megszólító rendezvényeket, jellemzõen szemináriumokat, workshopokat és konferenciákat. Május 31. és június 1. között Szajbély Katalin és Török Tamás vettek részt az európai diszkriminációellenes és esélyegyenlõségi „horizontális irányelv” tervezetével kapcsolatos szakértõi megbeszélésen, illetve a „Befektetés a jövõbe” címû konferencián Brüsszelben. Az ENSZ Emberi Jogi Fõbiztossága Regionális Irodájának társszervezésében megvalósult eseményen az esélyegyenlõséggel foglalkozó szervek, európai intézmények, nemzetközi szervezetek, nemzeti hatóságok és az esélyegyenlõség területén dolgozó civil szervezetek képviselõi megvitatták és értékelték az egyenlõség kihívásainak kezelésével kapcsolatos európai szintû megoldásokat, illetve a – tíz éve felfüggesztett – „horizontális irányelv” tervezetnek revitalizációjával kapcsolatos javaslatokat. Október 16–17-én Rigó Anett vett részt az Európai Bizottság társszervezésében megvalósuló szemináriumon, amelynek célja a Bizottság által javasolt új, a nõk foglalkoztatásbeli alulreprezentáltságának problémáját kezelõ, illetve a nõk szakmai fejlõdését segítõ intézkedés-csomag tervezet megvitatása volt. November 8–9-én szintén Szajbély Katalin és Török Tamás vettek részt az etnikai profilalkotás kérdéskörét tárgyaló szemináriumon. Szajbély Katalin, a Közjogi Fõosztály fõosztályvezetõ-helyettese az esemény során elõadást tartott „Ethnic Profiling by the police – the report of the Minorities’ Ombudsman about the events in Gyöngyöspata” címmel. Ennek keretében ismertette a gyöngyöspatai és hasonló esetek, jelenségek veszélyeirõl készített nemzetiségi ombudsmani jelentés etnikai profilalkotásra vonatkozó részeit és a jelentés utóéletét. November 14-én Tordai Edina vett részt az ERIO (Európai Roma Tájékoztatási Iroda) társszervezésével megvalósult, a romák lakhatási és egészségügyi helyzetével kapcsolatban megrendezett mûhelybeszélgetésen. A mûhelybeszélgetéseken a különbözõ európai egyenlõ bánásmód szervek és az ombudsmani hivatalok romákkal foglalkozó szakemberei vettek részt, emellett több nagyobb civil szervezet is képviseltette magát. November 19. és 21. között Rómában került megrendezésre a gyûlöletbeszéddel szembeni küzdelemrõl szóló szeminárium, ahol Benedek György képviselte a Hivatalt. Az eseményen a résztvevõk – azon túl, hogy szembesültek a gyûlöletbeszéd elleni küzdelem összetett mivoltával – áttekintették az esélyegyenlõségi és a nemzeti emberi jogi intézmények e téren fennálló lehetõségeit. Benedek György hozzászólásában kitért a Hivatal tapasztalataira az Európa Tanács „no hate” kampányában való részvétele kapcsán, valamint az ORFK-val tervezett közös képzési együttmûködésre.



A hálózat munkáját a Hivatal nem csak a megrendezésre kerülő eseményeken való aktív részvétellel vagy az ezek megrendezésében való partneri szerep vállalásával segíti, hanem rendszeresen szolgáltat adatokat, szakmai véleményeket is a hálózat ez irányú kérdéseire, kérdőíveire válaszul. Ilyen kérdőívek voltak az esélyegyenlőségi szervek elmúlt egy évtizedes tapasztalatairól, vagy éppen az Equinet 2019–2022-es stratégiai tervdokumentumáról szóló adatkérések, a fenntartható fejlődési célok elérését vizsgáló önkéntes nemzeti felülvizsgálat keretében végzett nemzeti emberi jogi intézmény mandátum alapján végzett tevékenységekkel kapcsolatos adatkérés, a tranz és interszex emberekkel szembeni diszkriminációval foglalkozó kérdőív, illetve a Hivatal panaszokkal kapcsolatos adatgyűjtési és rendszerezési gyakorlatát vizsgáló kérdőív.

### **Uniós intézményekkel való együttműködés**

2018 folyamán, akárcsak a korábbi években, a Hivatal legfontosabb partnerei – az ENSZ mellett – az Európai Unió égisze alatt működő szervezetek voltak. Magyarország EU-tagságából kifolyólag az AJBH aktívan bekapcsolódik az Unió különböző, emberi jogi kérdésekkel (is) foglalkozó testületeinek a tevékenységébe.

Ezek közül természetesen kiemelkedik az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA), amely 2007. március 1-jén jött létre a Tanács 168/2007/EK rendelete (2007. február 15.) alapján, mely rendelet értelmében a bécsi székhellyel működő Ügynökség a bécsi Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának a helyébe lépett. Január 23. és 24. között Heizer Tamás vett részt az Ügynökség által szervezett, a vezető európai emberi jogi kommunikátorok számára tartott szemináriumon, ahol a résztvevők számos esettanulmány mély elemzésén keresztül nyerhettek betekintést egymás munkájába, jó gyakorlatba. Április 25-én az Ügynökség és a Hivatal között egész napos bilaterális találkozó zajlott le. A konzultációra Michael O’Flaherty FRA-igazgató kezdeményezésére került sor. 2017 őszi budapesti látogatása során az igazgató konzultációra hívta meg a biztost és munkatársait a FRA bécsi központjába egymás működésének jobb megismerése, a jövőbeni együttműködés lehetőségeinek feltárása céljából. E meghívásnak eleget téve látogatott az osztrák fővárosba a hivatal ötfős delegációja, amelyet Bándi Gyula biztoshelyettes vezetett. A megbeszélés során kiemelt figyelmet kapott a romák jogainak védelme és előmozdítása, az LMBTQI személyek jogai, a fenntartható fejlődési célok (SDG) megvalósítása, külön figyelemmel az NHRI-k szerepére e folyamatban, a nemzeti védelmi mechanizmusok, NHRI-k, egyenlőségi testületek és ombudsmanok eltérő szerep-, és hatáskörei, illetve az EU Alapjogi Chartájának népszerűsítése.

Az Európai Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottságának delegációja magyarországi tájékoztató találkozásai során 2018. február 13-án az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába is ellátogatott. Az európai parlamenti képviselőkkel folytatott megbeszélésen az alapjogi biztos és munkatársai mellett részt vettek az Egyenlő Bánásmód Hatóság vezetői is. A találkozón a többi között az alábbi témák kerültek szóba: a közérdekű adatok egyedi igénylésének hazai szabályozása, a civil szervezetek működésének magyarországi körülményei, az Isztambuli Egyezmény ratifikációjának folyamata, valamint az otthonszüléssel összefüggő, korábbi ombudsmani ajánlások. A biztos és kollégái részletesen beszámoltak a kiadott közleményekről, a biztosi intézmény összetett jellegéről és a Hivatal releváns projektjeiről is.



*Az Európai Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottsága delegációjának látogatása (2018. február 13.)*

Június 28-án Bándi Gyula biztoshelyettes fogadta a Hivatalban az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environmental Agency, „EEA”) igazgatóját, Prof. Hans Bruyninckx-et. A megbeszélésen részt vett Kőrösi Csaba, a Köztársasági Elnöki Hivatal Környezeti Fenntarthatóság Igazgatóságának vezetője, Bartus Gábor, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkára, valamint Zlinszky János, az EEA Management Bureau tagja. Ezt követően az EEA Igazgatója a Hivatal érdeklődő munkatársai számára tartott előadást az EEA működéséről, s arról, hogy mely kérdéseket tekinti az Európai Környezetvédelmi Ügynökség korunk legégetőbb környezeti problémáinak. Az előadás végén lehetőség nyílt kérdések feltételére, kötetlenebb beszélgetésre is.

Az uniós intézményekkel összefüggő adatszolgáltatások sorából kiemelendő, hogy az Európai Parlament Jogi ügyek bizottsága (JURI) és Petíciók bizottsága (PETI) soron következő találkozásának alkalmából az Országgyűlés Hivatala Külügyi Igazgatósága számára nyújtott a Hivatal háttéranyagot (a biztosi hivatal működésének és eljárásainak rövid bemutatása, különös tekintettel az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogkörére, illetve munkájának európai uniós dimenziójára; a 2017. évi ombudsmani

tevékenység statisztikai adatainak rövid összefoglalója – iktatott panaszok, befejezett ügyek, ügytípusok, stb.; az elmúlt években az uniós jogi aktusokkal kapcsolatos esetleges panaszok, ügyek és azok kezelése).

## **Európa Tanács**

A 2018-as év folyamán a Hivatal több alkalommal közvetve vagy közvetlenül működött együtt az Európa Tanáccsal. Szeptember 12-én Claudia Lamm, az ET emberi jogi biztosa irodájának helyettes vezetője tett látogatást a Hivatalban, és folytatott eszmecserét a vezető szakértő munkatársakkal a fogyatékossgal élő személyek és más sérülékeny csoportok magyarországi helyzetéről.

Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus szakértő munkatársai több alkalommal vettek részt az Európa Tanács által szervezett európai nemzeti megelőző mechanizmusok szakmai találkozóin (ezek részleteit a következő fejezet közli).

A nemzetiségi biztoshelyettesi titkárság szakértője, Tordai Edina részt vett az Európa Tanács roma ügyekkel megbízott szakértői csoportjának (Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues – CAHROM) strasbourgi találkozóján, illetve az ET, a FRA, az ENNHRI és az EQUINET által közösen fenntartott, a romák egyenlőségével foglalkozó szakértői platform (Operational Platform on Roma Equality – OPRE) belfasti ülésén is.

Az Európa Tanács Gyermekjogi Bizottsága a gyermekek erőszak elleni védelmével kapcsolatban érkezett kérdőívének egyes elemeihez az EMMI kérése alapján fűzött a Hivatal a hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán kiegészítéseket.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszonyt 2020 júniusáig a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának állandó tagjává, Fliegaufer Gergelyt, az OPCAT NeMM Főosztály vezetőjét pedig 2021. decemberéig az ET Kínzás Megelőzési Bizottság (CPT) tagjává választotta.

## **Európai Biztonsági es Együttműködési Szervezet (Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE)**

Február 27-én Lamberto Zannier, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa és delegációja tett látogatást a Hivatalban. Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszonnyal folytatott megbeszélése során a Főbiztos áttekintette a magyarországi nemzeti kisebbségek helyzetét (különös figyelemmel a kisebbségek parlamenti reprezentációjával és a választójogi törvénnyel kapcsolatos kérdésekre), illetve a szlovák, román és ukrán államközi kapcsolatok helyzetét a nemzeti kisebbségek vonatkozásában.



*Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa delegációjának látogatása (2018. február 27.)*

Március 20-án a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) Korlátozott Választási Megfigyelési Missziójának vezető munkatársai, Douglas Wake és Meaghan Fitzgerald látogattak a Hivatalba. Az ODIHR március 6-án hivatalosan megnyitotta korlátozott választási megfigyelő misszióját a magyarországi április 8-i parlamenti választásokra, és magyarországi programja keretében a delegáció az alapvető jogok biztosához is ellátogatott. A felek kölcsönös bemutatkozását követően a küldöttség vezetője, Douglas Wake röviden vázolta a Misszió tevékenységének lényegét, és a biztost és a biztoshelyetteseket arról kérdezte, hogy az ombudsmannak milyen mértékben és hogyan van ráhatása a magyarországi választási folyamatra. A biztos részletesen beszélt az ombudsmanni intézménynek az e téren ren-

*Az EBESZ – ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelési Missziójának látogatása (2018. március 20.)*



delkezésre álló mozgásteréről, valamint az e témában az előző választások idején hozzá érkezett, igen csekély számú panaszról. A delegáció tagjai több kérdéssel érintették a külföldön élő magyar állampolgárok szavazási lehetőségeit, valamint a Magyarországon élő nemzetiségekre vonatkozó választási szabályokat. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes részletesen szolt a kedvezményes nemzetiségi mandátumról, az országos listák felállításának rendszeréről, valamint a roma és a német nemzetiségi kisebbség jelenlegi választási helyzetéről.

### **Ombudsmani hálózatok**

Az alapvető jogok biztosa tagja az 1978-ban létrehozott, a világ 90 országából mintegy 188 nemzeti és regionális ombudsmani intézményt tömörítő Nemzetközi Ombudsman Intézetének (International Ombudsman Institute – IOI). A Hivatal részt vesz az innsbrucki székhelyű Európai Ombudsman Intézet (European Ombudsman Institute – EOI), valamint az 1996-ban alapított Európai Ombudsmanok Hálózata (European Network of Ombudsmen – ENO) munkájában is. Az ENO 36 európai ország több mint 95 ombudsmani hivatalát tömörítő hálózat, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy elősegítse az emberi jogi tapasztalatcserét az EU tagállamai, tagjelöltjei, az EGK tagjai, illetve az Európai Ombudsman és az Európai Parlament Petíciós Bizottsága között.

Február 22-én a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának munkatársai, Tordai Edina és Benedek György vettek részt az ENO és a szlovák ombudsmani hivatal társszervezésében megrendezett, a panaszkezelésekkel összefüggő tapasztalatcserét szolgáló műhelybeszélgetésen Pozsonyban. A megbeszélésen az Európai Ombudsman hivatala jogi osztályának képviselőjén túl a szlovák, a cseh és a horvát ombudsmani hivatalok delegáltjai vettek részt. A találkozó célja az volt, hogy az Európai Ombudsman felmérje, hogy a régióban mennyire jellemző az, hogy az ombudsmani hivatalok EU-s joggal összefüggésben vagy EU-s forrásból megvalósuló programok kapcsán indítanak vizsgálatot (közigazgatási eljárási hibák kivizsgálása).

Március 8. és 9. között került sor az ENO éves brüsszeli konferenciájára, amelyen a biztosi intézményt Bándi Gyula biztoshelyettes képviselte. A konferencia plenáris ülésein az Unió jövőjével kapcsolatos kérdések, illetve az uniós polgárok határokon átnyúló védelmének fontossága kerültek terítékre, a különböző munkacsoportokban a közösségi média használatáról, a kisebbségek helyzetéről és a migrációs válságról cseréltek eszmét a résztvevők. Október 1. és 3. között szintén Bándi Gyula biztoshelyettes képviselte a Hivatalt az IOI évfordulós konferenciáján, Brüsszelben.

Október 22–23-án a Hivatalt Karácsony-Pápai Anita képviselte az IOI európai szekciójának szakmai rendezvényén. Az esemény az ombudsmanok által saját hatáskörben indítható vizsgálatok jelentőségére összpontosított.

Ezen belül szó esett arról, hogy milyen szempontok alapján célszerű kiválasztani a hivatalbóli vizsgálatok témáját, tárgyát; hogyan szükséges a nyilvánosság elé tárni a vizsgálatot; hogyan érdemes a vizsgálatot lefolytatni a hatékonyság jegyében, stb.

Az IOI európai szekciója hálózatának keretein belül az év elején egy kérdőívet is kitöltöttek a Hivatal illetékes munkatársai az európai régió ombudsmanjainak a menekültekkel és bevándorlókkal kapcsolatos ügyekre vonatkozó gyakorlatát illetően.

Az immáron jelentős hagyománnyal bíró V4 országok ombudsmanjainak együttműködésében az éves találkozókat felváltva rendezi meg egy-egy ombudsmani intézmény. A Hivatal képviseletében Szalayné Sándor Erzsébet és Bándi Gyula biztoshelyettesek, valamint Szajbély Katalin főosztályvezető-helyettes vettek részt a Magyarország, Szlovákia, Csehország és Lengyelország ombudsmanjainak immár hagyományos éves szakmai találkozásán, a lengyelországi Gdańskban. A szeptember 16. és 18. között megrendezett szakmai beszélgetéssorozat keretében az idén három kiemelt téma szerepelt, a 70 éves Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának mai jogalkalmazási szerepe, a véleménynyilvánítás szabadságának helyzete és az emberi jogi nevelés-oktatás. Az ombudsmanok, illetve kísérő munkatársaik részletesen ismertették az egyes országok vonatkozó jogszabályi környezetét és annak gyakorlati megvalósulását, majd értékelték az ezekre reflektáló alapjogvédelmi tevékenységet. A korábbi évek tapasztalatai szerint a közép-kelet-európai térségben hasonló jogi és társadalmi kihívásokkal kell szembenézni a független ombudsmani intézményeknek, ehhez a szakmai tapasztalatok, illetve jó gyakorlatok megosztása kiváló segítséget adhat. A hivatalos programra az Európai Szolidaritás Központjában került sor, ahol szeptember 17-én a résztvevőknek lehetőségük nyílt találkozni Lech Wałęsa Nobel-békedíjas lengyel politikussal, a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom egyik alapítójával, volt lengyel államfővel is.

Október 5-én az alapvető jogok biztosa megbízásából Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes és Garamvári Miklós főtitkár fogadta a Szerb Köztársaság ombudsmanját és munkatársait. A szakmai megbeszélésen Zoran Pašalić elmondta: a látogatás egy európai körút része, amelynek során megismerheti Csehország, Szlovákia és Magyarország ombudsmani intézményeinek kompetenciáit, valamint a jövőbeni együttműködés kereteit és irányait, továbbá sor kerül a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos tapasztalatcserére és az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus tevékenység tapasztalatainak megismerésére. A 2007 óta működő szerb ombudsmani intézmény jelenleg igen szűk hatáskörben tud eljárni és nem mindig képes reagálni az aktuális társadalmi kihívásokra, illetve ezzel összefüggésben az EU által támasztott követelményekre. Zoran Pašalić tehát elsősorban azért kereste fel a cseh, szlovák és magyar ombudsmani hivatalokat, hogy inspirációt merítsen a szerb ombudsmani intézmény átalakításához, amit ő maga szorgalmaz. A szerb

ombudsman ismertetett egy, a közelmúltban elkészült jelentést, amely a Szerbiában élő 24 nemzeti kisebbség nyelvhasználati jogait elemzi. A jelentés kiadása mellett egy átfogó társadalmi szemléletformáló projektet is szeretne indítani, ehhez többek között magyar kollégája szakmai tanácsait kérte. A szerb ombudsman egyik helyettese látja el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyve szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) feladatait. A magyar és a szerb NMM a délkelet-európai NMM hálózat keretein belül szorosan együttműködik, így megosztották egymással a zárt intézményekkel kapcsolatos tapasztalataikat is. A két intézmény képviselői kifejezték szándékukat az intenzív kölcsönös együttműködés és tapasztalatcsere folytatására.

*Zoran Pašalić  
szerb ombudsman  
és munkatársai  
látogatása  
(2018. október 5.)*



A fentebb bemutatott kiküldetéseken túl a Hivatal munkatársai évek óta rendszeresen részt vesznek az Európai Jogi Akadémia trieri képzésein is. 2018-ban az alábbi témákhoz kapcsolódó szemináriumokat látogatták: a nemek közötti egyenlőség, a fogyatékossgal élő személyek joga, az Emberi Jogok Európai Bíróságának a menedékkérőkkel összefüggő kurrens esetjoga.

Az év folyamán a különböző nemzetközi és partnerszervezetek küldött-segein túl még számos egyéb delegációt, illetve érdeklődő kutatót, tudományos szakembert fogadott a Hivatal. E látogatások közül kiemelendő Kees van Baar holland emberi jogi nagykövet februári látogatása, amelynek során a nagykövet az ombudsmani intézmény által fogadott panaszokról, az emberi jogok és a jogállam magyarországi helyzetéről folytatott eszmecserét a biztossal. Szeptemberben Koshi Yamazaki professzor, a Kanagawa Egyetem munkatársa találkozott a Hivatal vezető szakértőivel, hogy betekintést nyerjen a Fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény hazai végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokba. Az év végén az amerikai külügyminisztérium emberkereskedelemmel foglalkozó irodája munkatársainak látogatására került sor, akik az éves TIP („Trafficking in Persons”) jelentés Magyarországgal foglalkozó részével kapcsolatos szakmai megbeszélést folytattak a Hivatal munkatársaival.

A fentebb már említett adatszolgáltatási tevékenységeken túl a Hivatal segítséget nyújtott még a Kanadai Bevándorlási és Menekültügyi Bizottságnak, Mahito Shindo egyetemi kutatónak (az Aarhus-i Egyezmény Megfelelőségi Bizottsága és az ombudsmanok – főként a környezeti ügyekért felelős ombudsman – tevékenységének kapcsolata témakörében), a szlovák ombudsman hivatalának (a nemzetközi mandátumból fakadó feladatok – NHRI, OPCAT NNM – költségvetési címkézésével kapcsolatos adatkérés), Marie Joslyn-nak, az Osnabrücker Egyetem politológus hallgatójának (az Isztambuli Egyezmény és a családon belüli erőszak magyarországi helyzetével kapcsolatban), továbbá a ciprusi gyermekjogi biztos megkeresése alapján információkat nyújtott a gyermekjátékokat hirdető reklámok hazai szabályozási gyakorlatáról is.

A korábbi évektől eltérően 2018-ban a Hivatal önállóan nem pályázott nemzetközi jellegű projektek végrehajtására, ugyanakkor potenciális partnerszervezetként támogató leveleket bocsájtott ki többek között az Emberi Jogok Szlovák Nemzeti Központjának, a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálatnak, a NANE Egyesületnek és a Háttér Társaságnak is.

### 1.2.3.

#### Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi tevékenysége

Az elmúlt évekhez hasonlóan 2018-ban is széleskörűen fejlődtek a nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) nemzetközi szakmai kapcsolatai és tapasztalatai. A nemzetközi konferenciákon, továbbképzéseken kívül az NMM munkatársai több alkalommal egyeztettek szakmai kérdésekről partnerekkel: az NMM működéséről adtak információt vagy segítséget kértek más országok NMM-jeitől. Mindezek mellett az alapvető jogok biztosa és munkatársai rendszeresen részt vettek társintézmények kutatásaiban, illetve éltek minden olyan lehetőséggel, amikor az NMM tevékenységét minél szélesebb nemzetközi körben megismertethették.

A kapcsolatok fő irányai a 2018-as év során a következők voltak: együttműködés az ENSZ Kínzás-megelőzési Albizottságával (SPT), együttműködés a Délkelet-európai NMM Hálózattal (SEE), együttműködés az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottságával (CPT), valamint az egyéb NMM-ekkel, továbbá különböző szervezetekkel történő kapcsolattartás és eszmecsere.

#### Együttműködés az SPT-vel

Az ENSZ Kínzás-megelőzési Albizottsága (SPT) 2017. december 8-án e-mail-en megküldte a Hivatal számára az NMM működéséről szóló jelentését. A kísérő levélben Malcolm Evans, az SPT elnöke 2018. június 7-ét jelölte



meg válaszadási határidőnek, és kiemelte, hogy a megtett intézkedésekről is be kell számolni. A feladat nagyságrendjére tekintettel ütemterv készült, amelynek értelmében a Hivatal más főosztályai is érintettek voltak a feladat végrehajtásában. A választervezet magyar nyelvű változatát Haraszi Katalin 2018. május 14-ére elkészítette. A szöveg angol nyelvű változatát 2018. május 30-án a Hivatal ellenőrizte, és a biztos által aláírt válasz határidőre postázásra került. 2018. június 12-én a biztos tájékoztatta az SPT-t, hogy a jelentésre adott választ a honlapján közzétette.

2018 végén a jelentés publikációjának folyamányaként lehetőség nyílt arra, hogy az NMM pályázzon az OPCAT 26-ik cikkében meghatározott alapra. A Civil Konzultációs Testület 2018. december 4-i ülésén az NMM tájékoztatta a civil szervezetek képviselőit a pályázati lehetőségekről.

### Együttműködés a SEE-vel

Fliegauf Gergely 2018. április 17–18-án részt vett Szlovéniában az NMM-ek hatását mérő konferencián.

A szlovén ombudsmani hivatal kezdeményezésére Székely László, Haraszi Katalin, Sárík Györgyi és Sárközy István OPCAT NMM együttműködés és tapasztalatcsere céljából 2018. május 24–25-én Celjébe (Szlovénia) utaztak, ahol a fiatalkorúak bv. intézetét látogatták meg. Az alapvető jogok biztosa 2018. őszre viszontlátogatásra hívta meg a szlovén NMM munkatársait.

2018. május 29–30-án a montenegrói Podgoricában volt a SEE szokásos éves találkozója, amelyen Haraszi Katalin vett részt és tartott „Suicide prevention in the Hungarian places of detention” címmel előadást.

*Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Délkelet-európai hálózatának találkozója (2018. május 29–30.)*



Az alapvető jogok biztosa és szlovén partnere, Ivan Šelih, a szlovén NMM-ért felelős ombudsman-helyettes, valamint Robert Gačnik NMM munkatárs 2018. november 13-án és 14-én látogatást tett a Zala Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, ahol Fülöp István András bv. ezredes, megbízott intézetparancsnok és Porubszky Szabolcs bv. alezredes fogadta őket. A látogatásra a vendégeket Fliegauf Gergely és Haraszti Katalin, az OPCAT NeMM Főosztály vezetői, valamint Pajcsicsné Csóré Erika, a Hivatal Hatósági és Környezetvédelmi Főosztályának vezetője is elkísérte. Fülöp István András megbízott parancsnok részletesen ismertette az intézet főbb adatait, napi feladatait, az ezekkel járó kihívásokat és az eredményeket. A vendégek ezután megtekintették a sétaudvart, a fogvatartottak szálláskörletét, munkahelyeit, a konyhát és az egészségügyi blokkot. A látogatáson a magyar NMM bemutatta a bizalmas interjúk készítésének gyakorlatát. A biztos munkatársai az egyik zárkahelyiségben méréseket is végeztek, a helyszíni tapasztalataikat, meglátásaikat pedig megosztották az intézet vezetőivel.

2018. december 12-én Székely László, Fliegauf Gergely és Sárík Györgyi a kismartoni (Eisenstadt, Ausztria) igazságügyi központ börtönébe látogattak, ahol harmadik alkalommal találkoztak az osztrák NMM képviselőivel. A szakmai látogatáson megvitatták a további együttműködés lehetséges formáit és a pszichoszociális fogyatékossgal élő, bebörtönzött személyekkel kapcsolatban felmerülő problémákat, valamint megtekintették a börtön körleteit, zárkáit, üzemeit és sétaudvarát.



*Közös látogatás az osztrák NMM képviselőivel Kismartonban (2018. december 12.)*

2018. december 12. és 14. között Haraszti Katalin ismételen Podgoricába látogatott, ahol egy, az Európa Tanács által támogatott workshopon vett részt. Az értekezlet témája a migrációs célú fogva tartás alternatívái voltak. A találkozó résztvevői – a szervezők előzetes felkérése alapján – 7–10 perc időtartamú hozzászólásaikban bemutatták és összefoglalták a migrációs célú fogva tartást, illetve annak alternatíváit érintő tapasztalataikat. A referátumokból kiderült, hogy a térségnek a nemzetközi migrációban jellemzően tranzitállam szerepét betöltő országai nehezen képesek a tömeges népvándorlással együtt élni, illetve a személyazonosító okmányokkal

nem rendelkező külföldiek ellátásáról gondoskodni. A fogvatartási helyszínek zsúfoltak, a migránsok a fogva tartás alternatívájaként szolgáló, kijelölt tartózkodási helyekről hosszabb-rövidebb idő elteltével, bejelentés nélkül, ismeretlen helyre távoznak.

### Együttműködés a CPT-vel

Fliegauf Gergely – immár Magyarország által delegált, független tagként – 2018. március 4–9., július 2–6. és november 5–9. között részt vett a CPT plenáris ülésein, valamint a Bizottság Georgiában (szeptember 8–22.) és Oroszországban (október 18–30.) tett látogatásán.



*Az Európa Tanács CPT delegációjának látogatása (2018. november 19.)*

2018. november 19-én magyarországi ellenőrző látogatása megkezdésekor a CPT küldöttsége az alapvető jogok biztosával és munkatársaival is találkozott. A CPT legutóbb 2017 októberében tett látogatást a Hivatalban. A delegáció tagjai az NMM 2017. évi működéséről szóló átfogó éves jelentést ismerték, így az alapvető jogok biztosának a hazai fogvatartási helyeken 2018-ban tett látogatásai tapasztalatairól érdeklődtek. A látogatás záró értekezletére (final talk) november 29-én került sor, az NMM-et Haraszi Katalin és Fliegauf Gergely képviselte.

**Egyéb nemzetközi tevékenység**

2018. március 12–13. között Izsó Krisztina részt vett az idősek otthona monitorozása tárgyában az Európa Tanács és az osztrák NMM által a németországbeli Trierben szervezett képzésen, valamint 2018. május 17–18-án a fogyatékos-sághoz kapcsolódó pénzügyi eszközökről szóló szemináriumon.

2018. október 5-én szerb delegáció érkezett a Hivatalba. Zoran Pašalić ombudsman és munkatársai a nemzetiségi jogok mellett az OPCAT NMM munkája iránt is érdeklődtek.

A Nemzetközi Ombudsman Intézmény (IOI) a Kínzás-megelőzési Szövetséggel (APT) együttműködve 2018. november 7–9. között Dániában, Koppenhágában NMM tárgyú konferenciát rendezett. A konferencia címe „Az NMM ajánlások utánkövetésének megerősítése” volt. A konferencián Haraszi Katalin vett részt.

2018. október 12-én, a Belügyminisztériumban Gilányi Eszter részt vett a GRETA delegációjának szakértőivel folytatott megbeszélésen, amelyre az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló Egyezménye (kihirdette a 2013. évi XVIII. tv.) Magyarország által történő végrehajtásának értékelése céljából 2018. október 9. és 12. között végrehajtott országlátogatás keretében került sor.

2018. december 4-én Gilányi Eszter részt vett az amerikai külügyminisztérium emberkereskedelem visszaszorításával foglalkozó munkatársaival lezajlott találkozón a Hivatalban.

## 2. Sajtóvisszhang

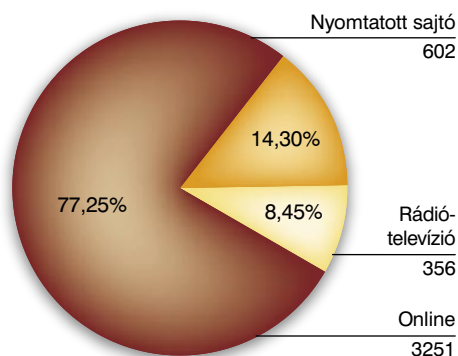
### Az ombudsman és helyettesei média-megjelenései 2018

Az alapvető jogok biztosának és két helyettesének, valamint az AJBH működésének 2018. évi média-megjelenései statisztikai szempontból az előző hasonló évek tendenciáit tükrözik vissza. Ezek négyéves periodicitást mutatnak: választási években általában némileg visszaesik a kivizsgálásra érett panaszokról és azok feldolgozásáról szóló beszámolók száma, a polgárok – bár így is nagy számban keresik meg az ombudsmant – a problémáik megoldásának lehetőségei közé az országgyűlési választások várható vagy remélt kimenetelét is „beszámítják”. Ugyancsak jellemző erre az időszakra, hogy a média is inkább a választási kampányra, a választásokra, majd azok kimenetelére összpontosít. Ez az összetetten magyarázható néhány körülmény aztán – némi fáziskéséssel ugyan, de – megfigyelhető a média publikációs kimutatásaiban.

Az immár hagyományos ingadozást igazolják vissza az adatok, amelyek szerint például 2018. januárjában még 527-szer említették a nyomtatott és az elektronikus médiában a biztost és tevékenységét. Ezután a választási kampány előrehaladtával havonta megfigyelhető csökkenés a választási hónapban, áprilisban érte el az éves mélypontot 227 megjelenéssel. Ettől kezdve ismét fokozatos emelkedés mutatkozik, és az említések száma (a nyári szabadság-időszak kivételével) a havi 350–400-as tartományban stabilizálódik.

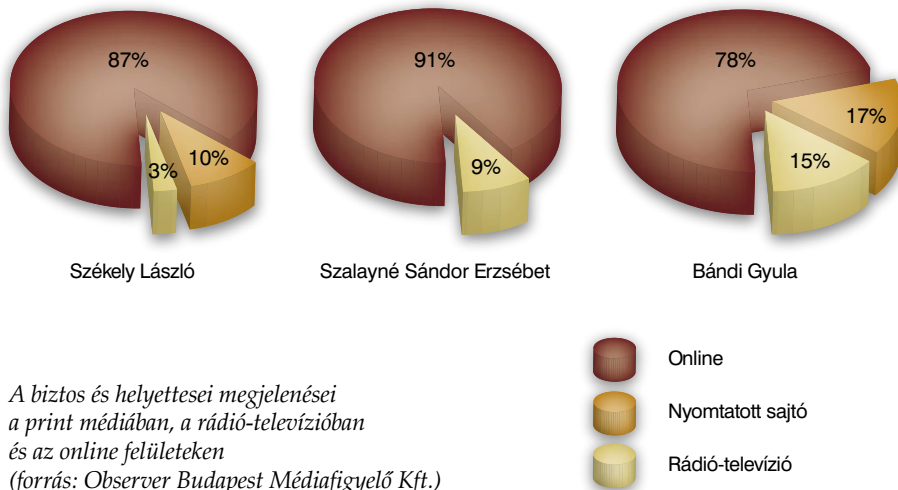
2018-ban összesen 4209 cikk, műsor foglalkozott az alapvető jogok biztosá hatáskörébe tartozó témákkal (forrás: Observer Budapest Médiafigyelő Kft.). Amint az évek óta tapasztalható, a nyomtatott sajtó és a rádió-televízióműsorok rovására folytatódik az internetes felületek terjeszkedése. A 4209 megjelenés közül a print 602, a rádió-televízió 356, az online 3251 alkalommal említette az ombudsmant, a témáit, illetve

*Az ombudsman témáinak megjelenése a médiában  
(forrás: Observer Budapest Médiafigyelő Kft.)*



a vizsgálati megállapításait. Az online megjelenések aránya az egy évvel korábbihoz képest 10%-kal növekedett. Egyes, képileg nehezebben illusztrálható témák esetében a televíziós feldolgozás elmaradt, viszont a területi korlátoktól mentes online feldolgozások száma megugrott.

Ugyanez a változás figyelhető meg az alapvető jogok biztos, Székely László és két helyettese, Szalayné Sándor Erzsébet, valamint Bándi Gyula név szerinti említésében. A nemzetiségek jogainak védelmével megbízott helyettes, Szalayné Sándor Erzsébet aktivitása az Observer kimutatása szerint 91%-ban az online felületeken folyt – ehhez azonban a teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy a nemzetiségek nyomtatott médiumai viszonylag kisszámú, célzottan megközelíthető közönséghez jutnak el, miközben az online felületek elérhetősége csak az olvasó technikai felszereltségének és számítógép-kezelésének függvénye.

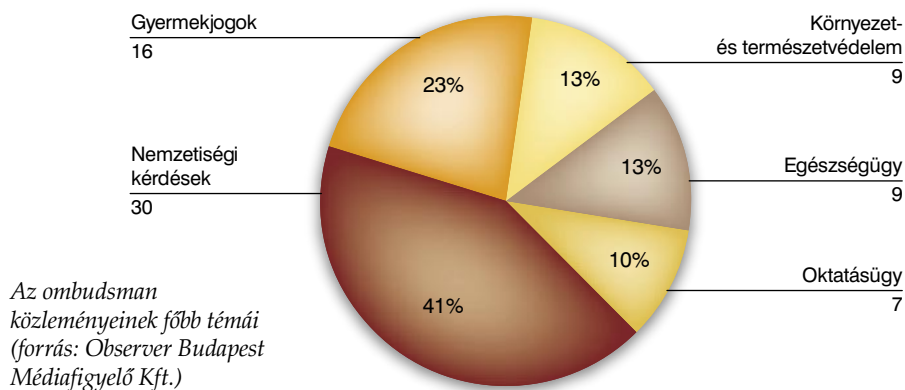


A biztos és helyettesei 2018-ban összesen 66 közleményt, állásfoglalást, megemlékezést adtak ki, amelyek az [ajbh.hu](http://ajbh.hu) oldalon, a biztos Facebook oldalán, a helyettesek közleményei mellett a specializált oldalain, a közösségi média hozzájuk kötődő felületein jelentek meg. Ezek a közlések az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Nemzetiségi Ombudsmanhelyettes és a Jövő Nemzedékek Szószólója Facebook címen olvashatók. Ide sorolandó még az ombudsman külön gyermekjogi oldala, a Gyermekjog-OK. Az [ajbh.hu](http://ajbh.hu) honlap része még az OPCAT-Nemzeti Megelőző Mechanizmus aloldal, amely A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvében foglalt ellenőrzési feladatok híreit, megállapításait teszi nyilvánossá.

Az ombudsman tevékenységéről a nyomtatott médiában a leginkább a Népszava (80 megjelenés), a Magyar Idők (57), a Magyar Hírlap (55), a Magyar

Nemzet (29) és a HVG (23) tájékoztatott. Ugyanez a rádió-televízióban: HírTV (77), Kossuth Rádió (56), ATV (40), M1 (39), ECHOTV (25) RTL Klub (22), az online médiában pedig: webradio.hu (127), hvg.hu (127), nepszava.hu (107), jogaszvilag.hu (97), 24.hu (87), index.hu (86).

Az alapvető jogok biztosának 2018. évi tevékenységét a kiadott jelentéseken, interjúkon, konferencia-beszámolókon, sajtórendezvényeken túl a jelentésekből készített közlemények, egyes jelenségekkel kapcsolatos elvi állásfoglalások, jeles napokról szóló megemlékezések is illusztrálják. Kiemelkedő megjelenési adatokat hoztak a gyermekjogokkal, közöttük az oktatásüggyel és a gyermek-egészségüggyel kapcsolatos jelentések közleményei; a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes megszólalásai; a nemzetiségek életéhez és hagyományaihoz kapcsolódó megemlékezések; az egyes panaszok és beadványok vizsgálata nyomán készült jelentések összefoglalói és ajánlásai. Ezekről részletesebben a Beszámoló szakterületeket ismertető részeiben olvashatók információk.



A 2018-as esztendőben sem változott a médiának az a megközelítése, hogy főként a legnagyobb közérdeklődésre számot tartó ombudsmani jelentéseket és közleményeket szemlélje, illetve dolgozza fel hol cikkben, hol interjúban, hol interjú összefoglalóban. Így jelent meg több médiafelületen például a kórházi fertőzésekkel kapcsolatos közérdekű bejelentés, a beteg gyermekeket kísérő szülők kórházi tartózkodásának szabályozása, a hulladékszállítás rendszerével kapcsolatos aggályok, a diákhitel elengedésének szabályozása, továbbá a szakmai érettségi követelményeinek változása, a felsőoktatási felvételihez köthető nyelvvizsga problémái, a lakossági fűtés légszennyezésével kapcsolatos figyelmeztetés, a fűrt kutak engedélyezésének kérdése, a sürgősségi pszichiátriai kezelés elrendelése, szélesebb összefüggésben a tarnazsádányi általános iskola felújításának kihatásai, stb.

Mindez és a 2018-ban kiadott többi közlemény az ombudsmani jelentéssel együtt a [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) oldalon olvasható.

# 3.

## Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

### 3.1.

#### A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2018-ban is az Ajbt. vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos, fokozott figyelmet fordított a kiemelt vizsgálati területekre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve ezek közül három terület, a gyermekek jogainak, a fogyatékkal élő személyek, illetve a további leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelmét érintő ügyek, jelentések, vizsgálatok, tendenciák elemző bemutatására kerül sor. A kimaradó két terület, azaz a Magyarországon élő nemzetiségek jogai, illetve a jövő nemzedékek érdekei, az egészséges környezethez való jog védelmének területével összefüggő tapasztalatok, ügyek, tendenciák tárgyevi vizsgálatainak bemutatása a 4. és 5. fejezetben olvasható. Ezek a biztoshelyettesi beszámoló részek, fejezetek foglalkoznak a biztos és a biztoshelyettesek közös munkájának, vizsgálatainak, jelentéseinek és együttműködésének tapasztalataival.

#### 3.1.1.

##### A gyermekek jogainak védelme

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



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

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

### **A Gyermekjogi Stratégia alapján elindított és lezárult átfogó vizsgálatok**

2015 elején a biztos az éves Gyermekjogi Stratégiájában arról határozott, hogy a korábbi nagyobb tematikus projektek helyett – az Ajbt. felhatalmazásával összhangban – évente 4-5 átfogó jellegű, széleskörű adatgyűjtésre épülő, hivatalbóli vizsgálatot indít a gyermekjogi területen. Az adott évi vizsgálati fókuszpontok kiválasztására a korábbi tapasztalatok, vizsgálatok, az aktuális kérdések és a beérkezett jelzések alapján kerül sor, jellemzően a tárgyév

első negyedévében. A Gyermekjogi Stratégia keretében *három olyan nagyobb* témakör volt, amelyben 2018 első két negyedévében zárult le a biztos vizsgálata: az első a gyermekprostitúció elleni állami fellépést, illetve a megelőzést, a gyermekek védelmének helyzetét elemezte, a második a jogellenes gyermekelviteli eljárásokkal kapcsolatos jogi helyzetet monitorozta átfogóan, a harmadik pedig a gyermekjogi tárgyú ügyekben mediáció és más alternatív konfliktuskezelés alkalmazását tekintette át.

1. Az alapvető jogok biztosának AJB-1485/2018. számon folytatott, hivatalbóli utóvizsgálata a prostitúció áldozatává vált gyermekek jogainak védelmével és a megelőzés lehetséges eszközeivel foglalkozott. A jelentés szerint aggályos, hogy jelenleg is szabálysértési eljárás és szankció fenyegeti azon, kényszerhelyzetben lévő gyermeket, akit prostitúciós tevékenységen érnek. Az alapjogi biztos szerint a rendészeti megoldások erőltetése helyett a gyermekvédelmi rendszer szereplőit kellene megerősíteni, jobban felkészíteni, hogy a veszélyeztetettséget időben felismerjék, érdemben fellépessenek ellene. Az ombudsmani jelentés számos jogalkotási és gyakorlati intézkedés javaslatát mellett a jó gyakorlatokra is felhívta a figyelmet.

2011-ben az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálatot folytatott arról, hogy jelen van-e hazánkban a gyermekprostitúció, és milyen intézkedéseket tesznek a rendőrségi, gyermekvédelmi szervek akkor, ha a jelenséggel találkozhatnak. Az azóta eltelt hosszabb időszak jogszabályi változásai, a Hivatalhoz érkezett jelzések, valamint más vizsgálati tapasztalatok alapján az ombudsman most azt tekintette át, mi lett a jelentésben foglalt ajánlások sorsa, hogyan teljesültek a Magyarország által vállalt európai uniós és nemzetközi emberi jogi kötelezettségek, milyen eredmények figyelhetők meg a gyermekprostitúció elleni fellépésben. A biztos tájékoztatást kért a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaitól, a területi gyermekjóléti szakszolgálatoktól, egyes gyermekotthonoktól, az országos, a budapesti, kerületi és megyei rendőr-főkapitányságoktól. Az utóvizsgálat azt is megerősítette, hogy minden megkeresett megyében és a fővárosban is jelen van a gyermekprostitúció. A látencia miatt azonban az ilyen cselekményeknek csak egy kisebb hányada kerül a gyermekvédelem vagy a rendőrség látókörébe.

Magyarországon 2015 júliusában hirdették ki a gyermekek szexuális kizsákmányolása és zaklatása elleni védelemről szóló Lanzarote-i Egyezményt. Az Egyezmény szerint a gyermekprostitúció a 18 év alatti gyermek szexuális cselekményhez való felhasználásának a tényét jelenti, ha fizetségként pénzt, javadalmazást vagy bármilyen egyéb juttatást adnak vagy ígérnek, függetlenül attól, hogy a fizetséget, az ígéretet vagy a juttatást a gyermeknek vagy harmadik személynek nyújtják-e. Az ombudsman szerint abból kell kiindulni, hogy a kiskorú prostitúciós tevékenysége nem lehet önkéntes: azt valamilyen fizikai, lelki, gazdasági kényszer vagy fenyegetés hatására végzi.

A gyermeket áldozatnak kell tehát tekinteni, akkor is, ha nem érzi magát áldozatnak, vagy ha a kényszer nem látványos, például anyagi javak megszerzése vagy függőség motiválja. Aggályos, hogy a hatályos jog elkövetőként, nem pedig áldozataként tekint a prostitúcióval érintett gyermekekre, aki a felelősség alól csak akkor mentesülhet, ha bizonyítja, hogy e tevékenységet kényszer vagy fenyegetés hatására követte el.

A jelentés szerint az állam jogvédelmi kötelezettsége, hogy az ilyen helyzetbe került és így áldozattá vált gyermekeknek hatékony segítséget nyújtson. Mindezt azonban az ombudsman álláspontja szerint a gyermekvédelmi rendszeren belül kell megtenni, nem pedig jogi szankciók alkalmazásával. A megkeresett szervek válaszai alapján rekonstruálható, hogy a szabálysértési szankció alkalmazása nem funkcionális: a kényszer vagy fenyegetés hatása alatt álló gyermek esetében sem a generális, sem a speciális megelőzés nem működhet. A problémát az jelenti, hogy maga a kényszer, fenyegetés nehezen bizonyítható, a gyermekek nem jelentik fel az őket prostitúcióra rábíró személyeket, nem vallanak ellenük, nemegyszer a feljelentést is visszavonják. Székely László ombudsman megállapította, hogy nem egyeztethető össze a Lanzarote-i Egyezményben foglalt kötelezettségekkel, illetve a gyermekek jogaival összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy a magyar szabálysértési jogban 14 és 18 év közötti gyermekeket is szankcionálni lehet tiltott prostitúciós tevékenység végzése miatt. A biztos hangsúlyozta, hogy a Lanzarote-i Egyezmény is megköveteli az áldozatok hatékonyabb segítségét, megvédését, enélkül ugyanis nem lehet visszaszorítani a gyermekprostitúció jelenségét hazánkban.

A jelentés rögzíti, hogy a gyermekotthonokban az eltávozások alatt és az intézményből való szökéskor nagymértékben megnőhet a prostituálódás veszélye. A súlyos, illetve visszatérően problémás esetekben a veszélyeztetett gyermekek indokolt, de arányos átmeneti elkülönítése jelenthetne megoldást. Aggályos, hogy a gyermekvédelmi intézmények jelenleg eszköztelennek érzik magukat, miközben hiányoznak a személyi szabadság arányos korlátozásának számon kérhető garanciái. Számos intézményi jó gyakorlat létezik, de nincs olyan egységes, a gyakorlatot szolgáló átfogó kampány, a szakemberek többsége számára elérhető képzés, továbbképzés, iránymutatás, protokoll, ami segítené a gyermekotthonban dolgozók munkáját. A biztos rámutatott, hogy a lassabb előrelépések ellenére a gyermekprostitúció felszámolására irányuló, ténylegesen megvalósuló állami intézkedéscsomag, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek célzott továbbképzése, illetve az átfogó megelőzési intézkedések, azaz a mostaninál jóval aktívabb cselekvési terv hiányában nem lehet érdemi eredményt elérni a jelenség visszaszorításában.

A biztos mindezek alapján megfontolásra javasolta a belügyminiszternek, kezdeményezze a szabálysértési törvény módosítását, hogy 18 év alatti személy ne legyen büntethető tiltott prostitúció szabálysértésének elkövetése miatt. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy támogassa azon szakértői

munkacsoport által kezdeményezett javaslatokat, amely a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket érintő gyermekprostitúciós fenyegetés visszaszorításán dolgozik. Az ombudsman specifikus intézkedéscsomag, cselekvési terv kidolgozását is kezdeményezte, amelynek keretében figyelmet fordítanak a gyermekeket jogtudatosító általános kampányokra is. Javasolta, hogy indítsanak képzéseket, amelyek segítik a gyermekvédelemben dolgozókat a gyermekprostitúció felismerésében. Felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy tekintse át a gyermekprostitúció jelenségének kezelését érintő protokollokat, az országos szinten működtetett bűnmegelőzési programok gyermekprostitúció kérdésével kapcsolatos elemét, vizsgálja meg a megyei rendőrkapitánysági jó gyakorlatok általánossá tételét, valamint tegyék mindenhol érdemivé és folyamatossá a megyei rendőri szervek és a gyermekvédelmi intézmények, különösen a gyermekotthonok közötti együttműködést.

A belügyminiszter válaszában az ajánlásokkal nem értett egyet, nem látta egyik javaslatot sem megalapozottnak. Jelezte, hogy a jelentésben hiányolt, gyermekprostitúció problémájával foglalkozó stratégia más programok részeként létezik jelenleg is. A miniszter a korábbi válaszában foglalt álláspontját továbbra is fenntartotta. Levelében kitért arra, hogy a magyar jogrendszerben önmagában a prostitúció nem büntetendő. Utalt rá, hogy a szabálysértési törvény kifogásolt tényállása alapján a prostitúcióval kapcsolatos egyes „technikai” szabályokat (egészségügyi igazolás megléte, védett övezet) megszegő elkövető büntetendő. Mindez tehát független attól, hogy az elkövető a 18. életévét betöltötte-e vagy sem. A válasz szerint az alapjogi biztos által kért módosítás végrehajtása esetén nem szankcionálhatnák immár azt, ha a fiatalkorú prostituált a védett övezetben vagy egészségügyi ellenőrzés, igazolás hiányában folytatja tevékenységét. Álláspontja szerint ezeknek a „technikai” szabályoknak a figyelmen kívül hagyása egyrészt azt eredményezné, hogy a fiatalkorú prostituáltak a jelzett területeken legálisan megjelenének. Másrészt, ha az állam lemondana a fiatalkorú prostituáltak egészségének védelmét célzó közhatalmi kényszerről, azzal a társadalom többi tagjának egészséghez való jogát veszélyeztetné. Hangsúlyozta, hogy a fiatalkorú személyek prostituálódásának megakadályozása, csökkentése sokrétű probléma, a megoldásához szükséges eszközök nem elsődlegesen a rendészeti szerveknél, hanem a szociális ellátást, közoktatást biztosító szerveknél állnak rendelkezésre, akik a bűnmegelőzési szakterülettel együttműködve még eredményesebben járhatnak el.

Az ombudsman viszontválaszában arról tájékoztatta a minisztert, hogy válaszával nem tud egyetérteni. Ismét felhívta a figyelmét arra az összefüggésre, hogy jelenleg egy 14 és 18 év közötti gyermek – helyesen – nem végezhet jogszerűen prostitúciós tevékenységet, mivel a feltételek egy részének nem tud megfelelni. Például egészségügyi igazolást értelemszerűen nem kaphat, mert ezzel az állam maga legalizálná a 18 év alatti személyek prostituálódá-

sát. Egy 18 év alatti személy, aki prostitúciós tevékenységet folytat, minden esetben elköveti a tiltott prostitúció szabálysértését. A biztos utalt rá, hogy a fentiek nyomán nem tudja értelmezni azt az érvelést sem, amely szerint a 14 és 18 év közötti elkövetők esetében prostitúciós tevékenység szankcionálására mások – feltételezhetően a „kliensek” – egészséghez való jogának megóvása érdekében kerül sor.

Kiemelte, hogy álláspontja szerint automatikusan, kivételt nem engedve, minden esetben kényszer áldozatának kell tekinteni azt a 18. életévét be nem töltött személyt, aki prostitúciós tevékenységet végez, azaz nem fogadható el magyarázatként a prostitúciós tevékenységen ért gyermekkorú személy esetében az önkéntesség, akkor sem, ha valamennyi érintett ezt egybehangzóan állítaná. Alapvető jogállami szabály, hogy a kényszerhelyzet meglétét a jogellenes cselekményt elkövető személlyel szemben a felelősségre vonás során a jogalkalmazó bíróságnak, hatóságnak mindig vizsgálnia és mérlegelnie kell. Ezen túl azonban a jogalkotó felelőssége, hogy az ismert, tipikusan kényszerhelyzetben lévő személyek esetében megfelelő védelmet biztosítson. A gyermekprostitúciós tevékenység esetében a kényszert, fenyegetést igen nehezen lehet bizonyítani, a gyermekek az őket prostitúcióra rábíró személyeket nem jelentik fel, nem vallanak ellenük, az esetleges feljelentést kényszer hatására nemegyszer visszavonják. A jelenlegi helyzetben tehát a 18 év alatti személyekkel szembeni rendőrségi fellépés és szankcionálás mellett éppen a prostitúciós tevékenység mögött álló személyek, bűnözői körök megfelelő büntetőjogi felelősségre vonása marad el. Az ombudsman szerint a jelenlegi rendszer paradox módon épp e gyermekeket kihasználó, kizsákmányoló bűnözőkkel szembeni hatékonyabb fellépést akadályozza; a szankcióval való fenyegetés – szemben a gyermekvédelmi irányú beavatkozásokkal – az ilyen helyzetbe került, kiszolgáltatott gyermekek részéről egyszerűen nem tud bizalmat teremteni a közreműködésre. Egy kényszerhelyzetben lévő, prostitúciós tevékenységen ért gyermek esetében pedig sem a generális, sem a speciális prevenció nem érvényesülhet mint visszatartó erő.

Nem tartotta a biztos elfogadhatónak azt az érvet sem, hogy a szabálysértési szankció eltörlése azt vonná maga után, hogy legálisan jelennének meg a tiltott területeken is 18 év alatti prostituáltak. Ismét aláhúzta, nem arról van szó, hogy a prostitúciós tevékenységen ért 14–18 év közötti gyermekek esetében a rendőrségnek ne lenne intézkedési kötelezettsége, a jelentésben tett intézkedés arra irányul, hogy ilyen esetekben ne kerüljön sor az áldozattá vált gyermek ellen folytatott szabálysértési eljárásra (dekriminalizáció). Az ilyen helyzetbe került gyermek esetében kulcsfontosságú, hogy eltávolítsák a jelenlegi környezetéből, akár a családból is kiemeljék (ha ez eddig nem történt meg), a jelzőrendszer tagjaként a rendőr itt komoly szerepet kaphat. A biztos szerint pusztán az első lépés az érintett gyermekek jogainak védelmére a szankcionálás teljes felszámolása. Az ilyen helyzetbe került, a jog ál-

tal következetesen, automatikusan áldozatnak tekintett gyermekek esetében a veszélyeztető közvetlen környezet miatt – akár annak akarata ellenére – fokozottan be kell lépnie a gyermekvédelmi rendszernek.

A belügyminiszter újabb válasza megismételte azt az állítást, hogy „pusztán életkor alapján nem kerül szankcionálásra az, ha valaki prostitúciós tevékenységet végez”. Arra is hivatkozott, hogy „a prostitúciós tevékenység előfeltételeként előírt orvosi igazolás beszerzése kapcsán sem rendelkezik úgy a jogalkotó, hogy annak életkori korlátai lennének, semmi nem zárja ki, hogy azt egy fiatalos részére is kiállítsa az orvos”. Újra felhívta a figyelmet, hogy a javasolt módosítás alapján még a fenti szabályokat sem kellene a fiatalos prostituáltak betartania. Álláspontja szerint így eszköztelen lenne a hatóság a védett jogtárgyak tekintetében, a fiatalos prostituáltak a jelzett területeken legálisan megjelenének. Beszámolt arról, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) megerősítette azt, hogy az egészségügyi igazolás kiállítása nem kizárt a fiatalos személyek esetében. Rögzítette a válaszában, hogy a jogalkotó az egyes eljárási cselekmények végrehajtását alapjaiban érintő garanciális szabályozás bevezetésével prioritásként kezeli az érintett személyi körök büntetőeljáráshoz kapcsolódó védelmét. A teljes mértékben kiszolgáltatott helyzetben levő, és ennek eredményeként szexuális úton kihasználta, a nemi élet szabadságától lényegében megfosztott 14. és 18. életév közötti személy bizonyos esetekben a büntető-eljárási törvény alapján külön döntés nélkül különleges bánásmódot igénylőnek minősülhet. A szabálysértési felelősség megállapítására irányuló eljárás során vizsgálni kell azonban a büntethetőséget kizáró okok, különösen a kényszer, fenyegetés esetleges fennállását.

Az ombudsman ismételt viszontválaszában rámutatott, hogy a választ továbbra sem tudja elfogadni, továbbá a szabálysértési törvényi szabályozás felülvizsgálatával kapcsolatos álláspontját és az ajánlásait továbbra is teljes egészében fenntartja. A biztos kiemelte, hogy megdöbbenőnek tartja azt, hogy jelenleg a jogi szabályozás (vagy annak a hiánya) megengedi, hogy 18 év alatti gyermek olyan egészségügyi igazolást kapjon, amely szerint legálisan végezhet prostitúciós tevékenységet. A jogalkotó ugyanis e megoldással aktívan túri és tudomásul veszi, közvetve legalizálja a gyermekprostitúció jelenségét, ahelyett, hogy azonnal gyermekvédelmi intézkedéseket tenne. A biztos újra megfogalmazta, hogy a jelenlegi, részben kriminalizációs jogi megoldás, amely szerint súlyos kényszerhelyzetben lévő 18 év alatti gyermek tiltott prostitúció szabálysértése miatt büntethető, nem egyeztethető össze a jelenlegi nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, továbbá nem felel meg a magyar alkotmányos szabályozásnak sem.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában kiemelte, hogy a jelentésben megfogalmazott felkérések céljával egyetértve, a hatáskörébe tartozó, a gyermekprostitúció jelenségével kapcsolatos megelőzési és felderítési tevékenység lehető leghatékonyabb gyakorlati végrehajtása érdekében feladatterv ké-

szült, amelyet mellékelten megküldött. Tájékoztattott arról is, hogy az ORFK „Az emberkereskedelem elleni küzdelemhez kapcsolódó áldozatvédelmi képzések szervezése” címmel projektet folytat. A projekt célja az áldozatok eredményes azonosítása és irányítása céljából tartandó képzések megszervezése az emberkereskedelem felderítésében és nyomozásában, valamint az emberkereskedelem áldozatainak védelmében, segítésében érintett szakemberek részére, lehetőség szerint a rendészeti ágazaton kívül foglalkoztatott szakemberek bevonásával. A projekt tervezett intervalluma 2017. január 1. és 2018. június 30. közötti időszak. Az együttműködő partnerek feladata az áldozatsegítésben dolgozó szakemberek képzésekre delegálása, az emberkereskedelem áldozatainak ellátására fókuszáló tananyag összeállítása.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában utalt arra, hogy 2016 szeptemberében külön munkacsoportot hoztak létre, amelynek működése keretében sor került a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett gyermekeket érintő gyermekprostitúció jelenségének széles körű felmérésére és elemzésére, a megelőzést és a visszaszorítást célzó módszerek, jó gyakorlatok összegyűjtésére, a jelenség kezelésére és visszaszorítására vonatkozó további javaslatok megfogalmazására. Tájékoztatása szerint a kutatási eredmények feldolgozása és elemzése, az összegyűjtött jó gyakorlatok adaptálásának és széles körű alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata, valamint a javaslatok gyakorlati bevezetésének előkészítése zajlik, hogy a szükséges intézkedéseket a gyermekprostitúció elleni, átfogó cselekvési terv részeként valósítsák meg.

Jelezte azt is, hogy a gyermekvédelmi törvény 2018. január 1-jével hatályba lépett előírása értelmében a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben és a javítóintézetekben felmerült gyermekbántalmazási esetek kivizsgálásának és kezelésének a miniszter által jóváhagyott, a minisztérium honlapján közzétett intézményi, fenntartói és ágazati módszertan alapján kell a jövőben megtörténnie. A jogszabályi előírás teljesítése érdekében elkészült, és 2018. május 12-én felkerült a minisztérium honlapjára „a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben, nevelőszülői hálózatokban és a javítóintézetekben ellátott gyermekek és fiatal felnőttek bántalmazási eseteinek kivizsgálására és kezelésére vonatkozó intézményi, fenntartói és ágazati módszertan” című szakmai szabályozó anyag. A Módszertanban foglaltakat 2018. július 1-jétől alkalmazni kell a gyermekvédelmi szakellátási intézményekben, javítóintézetekben. A Módszertan a gyermekek szexuális kizsákmányolását, így a gyermekprostitúciót is gyermekbántalmazásnak tekinti, a gyermek prostitúcióban való érintettségének gyanúja esetén a Módszertan szerint kell eljárni. A Módszertan nem tesz különbséget a gyanú, a megalapozott gyanú és a bizonyítottság között, a Módszertant alkalmazó gyermekvédelmi szakellátási intézményeknek, javítóintézetnek nincs mérlegelési lehetőségük: a gyermek prostitúciója esetén meg kell tenniük az intézkedése-

ket, köztük a rendőrségi feljelentést is. A Módszertan alkalmazása lehetőséget biztosít arra, hogy a gyermekvédelmi szakellátási intézményekben és javító-intézetekben minden gyermekbántalmazási ügyben, így a gyermekprostitúció észlelésekor is azonos módon, kötelező érvényű járjanak el.

Az EMMI államtitkára válaszában beszámolt arról, hogy a „Szociális human erőforrás fejlesztése” című kiemelt konstrukcióban kidolgozásra, megvalósításra kerül a gyermekprostitúció, gyermekkereskedelem megelőzését, továbbá az ellene való fellépést célzó továbbképzési program. E továbbképzési program a gyermekvédelmi szakellátásban foglalkoztatottak számára munkakörhöz kötött kötelező továbbképzésként, a gyermekjóléti alPELLÁTÁSBAN foglalkoztatottak számára szabadon választott továbbképzésként, térítésmentesen lesz hozzáférhető. A tematika kidolgozására és elfogadására sor került, a továbbképzés akkreditálása és a tananyag kidolgozása megkezdődött.

Válaszában kitért arra, hogy a jelentésben megfogalmazott intézkedés nyomán támogatja a gyermekprostitúció megelőzését és visszaszorítását célzó cselekvési terv kidolgozását. A cselekvési terv megalkotása érdekében az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya 2018. április 12-én szakértői szintű egyeztetést tartott a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Nemzeti Bünt megelőzési Tanács képviselőinek részvételével. Az egyeztetésen elhangzottak alapján a résztvevők együttműködnek a cselekvési terv létrehozásában. Az egyeztetést követően írásban is megkeresték az egyeztetésre szakértőket delegáló szervezeteket, intézményeket, valamint a Pénzügyminisztériumot és az EMMI Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztályát, hogy a cselekvési terv tartalmára, intézkedéseire vonatkozó javaslatok minél szélesebb körűek legyenek. Jelenleg a javaslatok begyűjtése és feldolgozása zajlik, a cselekvési terv elkészítését az Államtitkárság koordinálja. Az alapjogi biztos viszontválaszában üdvözölte a megkezdett intézkedéseket azzal, hogy bízik abban, hogy a munkacsoport által előkészített szakmai anyag, elemzéseik minél előbb elérhetőek, hozzáférhetőek és hivatkozhatóak lehetnek. A beszámoló lezárásáig azonban az ombudsman a munkacsoport elemzésének nyilvánosságáról, illetve a cselekvési terv elfogadásáról nem kapott tájékoztatást.

2. Az alapjogi biztos AJB-1299/2018. számon folytatott átfogó hivatalbóli vizsgálatot a gyermekek jogellenes külföldre vitelének megelőzése érdekében szükséges intézkedések, a jelenlegi gyakorlat és szabályozás teljes körű áttekintése érdekében. A vizsgálat feltárta, hogy a hiányos magyar szabályok és ennek nyomán a hatósági gyakorlat nem biztosítja megfelelően a gyermekek és a szülők jogait is súlyosan sértő, jogellenes külföldre viteli esetek megelőzését. Az ombudsman szerint lépéseket kell tenni a szabályozás felülvizsgálata, a szakemberek képzése, a külföldre költöző szülők jobb tájékoztatása, a mediáció szélesebb körű igénybe vétele érdekében.



A jelentés rögzíti, hogy a jogellenes külföldre vitel esetében arról van szó, hogy az egyik szülő a gyermeket a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országból egy másik országba elviszi vagy e másik országban visszatartja, és mindezt úgy, hogy sérti a másik szülő felügyeleti jogait. A jogellenes külföldre vitel jelensége szorosan összefügg a gyermekjogok védelmével, az érintett gyermekek és szülők számára egyaránt megterhelő, a nemzetközi dimenzió pedig csak fokozza a gyengébb fél kiszolgáltatott helyzetét. A vizsgálatot az indokolta, hogy a Hivatalhoz érkező jelzések, beadványok alapján a jogellenes külföldre viteli esetek növekvő száma ellenére a magyar hatóságok munkatársainak a szabályokkal kapcsolatos ismeretei számos esetben hiányosak, az érintett, külföldön élő, dolgozó szülők is tájékozatlanok.

A jelentés rámutat, hogy a Magyarország által is követendő nemzetközi jogi standardokat a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény rögzíti, emellett uniós tagállamként figyelemmel kell lennünk a Brüsszel II. rendeletben foglaltakra is. A jogellenes külföldre vitel esetében követett eljárásra vonatkozó magyar végrehajtási szabályokat egy 1988-as miniszteri rendelet tartalmazza. Azt még az igazságügyi miniszter is elismerte, hogy a rendelet elavult, hiányos. A vizsgálat alátámasztotta, hogy a szabályozás olyan ellentmondásokat vet fel, amelyeket a hatósági és bírósági szervek nem képesek értelmezéssel megfelelően feloldani. A biztos így megállapította, hogy a kialakult jogi helyzet a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, felveti annak a veszélyét, hogy a gyakorlatban sérülhet a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve. A jogellenes külföldre vitel megelőzése kapcsán a jelentés kitér rá, hogy a hatályos szabályok nyomán a gyermek külföldi tartózkodási helyének gyámhatósági kijelölése során kötelezően beszerzendő környezettanulmány indokolatlanul lassítja az eljárást, és könnyen oda vezet, hogy a döntést be nem váró szülő jogellenesen viszi magával külföldre a gyermekét. Kiderült, hogy a kérelmező szülőnek ugyancsak csatolnia kell külföldre költözés esetén az iskolalátogatási igazolást. Mindez azonban félreértésekhez vezet: az iskolalátogatási igazolás elvárása feltételezi, hogy a gyermek már külföldön van, beírták egy külföldi iskolába, ami meg is valósíthatja a jogellenes külföldre vitelt.

Az szolgálná a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét, ha a gyámhatósági határozathozatal során a jogellenes külföldre vitelre vonatkozó figyelemfelhívó tájékoztatás egységessé válna. Kiemelte, hogy komoly jelentősége volna annak, hogy ha rendelkezésre állnának a mediáció tényleges, érdemi igénybevételére ösztönző tényezők és az erre épülő szolgáltatások. Aggályokat vet fel továbbá, hogy az érintett szakemberek nagyobb része számára csak ritkán és szűk körben áll rendelkezésre a jogellenes külföldre vitel megelőzésére vonatkozó szakirányú képzés, illetve továbbképzés. Indokolt volna a gyermekekkel dolgozó szakembereknek a jogellenes külföldre viteli ügyeket potenciálisan eredményezhető helyzetekről, azok

megelőzéséről egységes szakmai protokollt, aktualizált megelőzési szakmai kézikönyvet készíteni. Időszerű lenne továbbá egy ismeretterjesztő, on-line hozzáférhető, közérthető tartalmú kézikönyv elkészítése az esetlegesen érintett, külföldön tanuló, dolgozó, külföldre költöző személyek számára.

A biztos mindezek alapján az igazságügyi miniszternél kezdeményezte a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény végrehajtásáról szóló miniszteri rendelet komplex felülvizsgálatát, az emberi erőforrások miniszterét pedig felkérte, hogy kezdeményezze a gyermek külföldi tartózkodási helyének gyámhatósági kijelölése esetén elvárt igazolásokra vonatkozó szabályok felülvizsgálatát, továbbá, hogy tekintse át a jogellenes külföldre vitel hatékony megelőzésével kapcsolatos szakmai, oktatási anyagokat, újítsa meg azok tartalmát. A biztos felkérte a kormányhivatalok vezetőit, hogy biztosítsák, hogy az irányításuk alá tartozó gyámhatóságok eljárásuk során adjanak figyelemfelhívó tájékoztatást a jogellenes külföldre vitel kérdésére vonatkozó szabályokról, valamint gondoskodjanak arról, hogy a képzések, illetve továbbképzések alkalmával a megyei, illetve járási gyámhatóságok munkatársai folyamatosan részletes ismeretekhez, aktuális információkhoz jussanak a jogellenes külföldre vitel érintő szabályokról.

Az igazságügyi miniszter válaszában megerősítette, hogy a jogellenes gyermekelviteli ügyekkel kapcsolatos hatályos hazai végrehajtási szabályok álláspontja szerint sem rendezik kielégítően az ügyben eljáró központi hatóság és egyéb hatóságok feladatkörét. A miniszter kiemelte, hogy ezekben az ügyekben a gyermek legfőbb érdeke az őt érintő családjogi konfliktus lehető leggyorsabb rendezése, a szabályozás célja tehát a gyermek külföldre vitele miatt fennálló jogellenes helyzet mielőbbi megszüntetése, illetve az őt érintő kapcsolattartási jog gyakorlásának biztosítása. A minisztériumban ennek megfelelően megkezdődött a jogszabály-előkészítő munka, és már előzetes szakértői szintű egyeztetésekre került sor a szabályozással érintett területekért felelős szervekkel, így az EMMI-vel, valamint az Országos Bírósági Hivatallal. A miniszter hozzátette, hogy a folyamatban lévő jogszabály-előkészítés céljai közt szerepel, hogy széles körben biztosítsa a felek közötti közvetítői eljárást, amelyre a központi hatóság aktív közreműködésével már az eljárás előkészítő szakaszában sor kerülhetne, emellett pedig a bírósági és gyámhatósági eljárásban is lehetőség nyílhatna a közvetítésre.

A kormányhivataloknak címzett ajánlásokat a kormány megbízottak elfogadták. A Fejér Megyei Kormányhivatalt vezető kormánybiztos válaszában kiemelte, hogy álláspontja szerint a figyelemfelhívásnak a kapcsolattartást rendező döntésekben van inkább létjogosultsága, mivel többségében a kapcsolattartási ügyekben merül fel problémaként, hogy a szülő vagy a kapcsolattartásra jogosult más hozzátartozó nincs tisztában a jogszabályi rendelkezésekkel. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal kormánybiztosa válaszában hangsúlyozta, hogy az ügyfelek számára megtervezhető lehet a hatályos szabá-

lyozás: az ügyfelek értelmezése szerint a gyermek huzamos időtartamú vagy letelepedés céljából történő tartózkodási helyének kijelölése iránti eljárást csak azt követően kell megindítani, miután a gyermekkel együtt elhagyták az ország területét. Hozzátette, hogy legtöbbször a különélő szülő a kormányhivatalhoz fordul az elvitel észlelése esetén. A tájékoztatás ellenére azonban sok esetben nem, vagy késve keresi meg panaszával a központi hatóságot, tekintettel arra, hogy a gyámhivatal eljárásának megindulását valószínűsíti. Miután szembesül a gyámhivatal hatáskörének hiányával, kapcsolattartásra irányuló eljárást indít, mely eljárás a jogsértés orvoslására alkalmatlan.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal álláspontja szerint a házasság felbontása, illetve a szülői felügyeleti jog rendezése iránti bírósági eljárások során már az első tárgyaláson indokolt tájékoztatást adni a szülők részére a gyermek jogellenes elvitelével kapcsolatos rendelkezésekről, mivel a hivatal gyakran utólag értesül arról, hogy a gyermeket a Magyarországon maradó szülő hozzájárulása nélkül vitték külföldre. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalt, a Nógrád Megyei Kormányhivatalt, a Somogy Megyei Kormányhivatalt, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatalt és a Zala Megyei Kormányhivatalt vezető kormánybiztos nyilatkozott úgy, hogy a vizsgált időszakban nem vagy rendkívüli kevés alkalommal került sor külföldi tartózkodási hely kijelölésére, jogellenes gyermekelvitel azonosítására. A válaszadó megyei kormányhivatalok vezetői mellett az igazságügyi miniszter is megerősítette, hogy a központi hatóság aktívan közreműködik a gyámhatóságok munkatársainak tartandó képzések megtartásában.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában kifejtette, hogy a központi hatósággal együttműködve megszervezik az első- és másodfokú gyámhatóságok, az érintett családsegítő és gyermekjóléti központok vezetői és munkatársai számára a gyermekelviteli eljárásokról szóló képzéseket. A gyámhatóságok munkatársai számára az ügyfelek minél teljesebb tájékoztatása érdekében egy írásos kiadvány szerkesztését tervezik. Az ügyintézők számára belső használatra egy szélesebb körű tájékoztató füzet összeállítását tervezik.

A biztos az ajánlására adott választ csak részben tudta elfogadni. A viszontválaszában kiemelte, hogy a megkeresett kormányhivatalok egybehangzó álláspontja szerint a kötelezően beszerzendő környezettanulmány indokolatlanul lassítja az eljárást. Ráadásul mindez adott esetben akár az elhúzódozó gyámhatósági döntést be nem váró szülő esetén könnyen jogellenes külföldre vitelt alapozhat meg, azaz lehetséges az összefüggés. Ismét hozzátette, hogy a jogszabályban előírt iskolalátogatási igazolás szabályozási elem felülvizsgálatát, elhagyását javasolja. Az államtitkár a biztos viszontválaszára hivatkozva újra megerősítette, hogy nem tudja támogatni a környezettanulmány és az iskolalátogatási igazolás beszerzésétől való eltekintést vagy helyettesítését. Kiemelte, hogy a hatályos törvényi szabályok megengedik,

hogy az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges, és ezen eljárási szabály alkalmazását a gyermekvédelmi tárgyú jogszabályok sem zárják ki, a gyámhatósági eljárás során mérlegelhető e rendelkezés alkalmazása. Ez pedig megoldást jelenthet a nem beszerezhető környezettanulmány és iskolalátogatási igazolás esetén.

3. Az alapvető jogok biztosa AJB-75/2018. számon a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás intézményi gyakorlatát tekintette át. Az alapjogi biztos hivatalbóli vizsgálata azon hiányosságokat és problémákat kívánta feltárni, amelyek a meglévő jogi szabályozás dacára akadályozzák a gyámhatóságok által elrendelhető gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárások hatékony és általános alkalmazását. A mediációs mechanizmusok ugyanis számos ügyben képesek lennének segíteni a gyermek legjobb érdekének közös felismerését, érvényesülését. Az ombudsman a visszasságok orvoslására részletes ajánlásaival a szaktárcák vezetőihez fordult.

A mediáció lényege, hogy az eltérő álláspontú, szembenálló felek vitájában egy kölcsönösen elfogadott és pártatlan harmadik fél segít feltárni a konfliktus okát, a megoldás mindenki számára elfogadható lehetőségét. Ez a harmadik fél, a mediátor, nem dönt, hanem segít a megegyezésben. Még 2012-ben átfogó ombudsmani vizsgálat tekintette át a mediáció és más alternatív konfliktuskezelés alkalmazásának helyzetét és lehetőségeit a gyermekközpontú igazságszolgáltatásban. E hat év előtti vizsgálat óta számos jogszabályi változásra került sor, emellett nagy számban érkeznek a biztoshoz a különélő szülővel való kapcsolattartás szabályozását, végrehajtását érintő panaszok. Az egyedi vizsgálatok során is körvonalazódott, hogy e területen a gyermeki jogok fokozottan sérülhetnek. Ezért a biztos újabb, a békés megoldás lehetőségét előtérbe helyező gyermekvédelmi közvetítői eljárás gyakorlati alkalmazására fókuszáló vizsgálatot indított, a jelenleg is tapasztalható hiányosságokat, problémákat tekintette át. Az átfogó vizsgálat központi kérdése az volt, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet megfelelő keretet nyújt-e a gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatékony alkalmazásához.

A biztos részletes tájékoztatást kért a megyei és fővárosi kormányhivataloktól, az érintett civil szervezetek vezetőitől. A válaszokból azt állapította meg, hogy az utóbbi években elenyésző számban rendeltek el gyermekvédelmi közvetítői eljárást: 2016-ban a jogerősen befejezett kapcsolattartási ügyek kevesebb mint egytizedében kezdeményeztek mediációt. A kormányhivatalok ezt azzal indokolták, hogy a kompromisszumkészségre hajló feleknek a hatóság előtt nagy arányban sikerül megegyezniük. Az is kiderült, hogy a jelenlegi jogi környezet a bürokratikus eljárást erősíti, nem nyújt megfelelő keretet a mediációs eljárás hatékony alkalmazásához, ami így túl időigényes, anyagilag megterhelő, a mediátorok pedig a munkaidővel nehezen összeegyeztethető időpontokban állnak csak rendelkezésre. A szak-

emberhiány miatt az országos szintű területi lefedettség nem megoldott: 2017-ben az Országos Szakértői Névjegyzék 288 szakértőjéből csak kilencen szerepelnek a „konfliktuskezelés, gyermekvédelmi közvetítés, mediáció” rovatban. A békés megoldást, a gyermeki jogok védelmét leginkább biztosító mediációs eljárások alkalmazására pedig épp a kapcsolattartások végrehajtására indított eljárásokban lenne leginkább szükség, ahol az elhúzódó, illetve az ismétlődően megindított gyámhatósági eljárások sok esetben a szülők közötti konfliktusok elmérgesedéséhez vezetnek.

A gyermekvédelmi közvetítői eljárások bevett gyakorlattá válásának feltétele a jogszabályi környezet teljes belső összhangja. A biztos megállapította, hogy az ellentmondásos jogszabályi környezet akadályozza a gyermekvédelmi és a támogatott közvetítői eljárások megfelelő gyakorlati alkalmazását. A jelentés rámutat, hogy a mediáció eredményessége nagyrészt azon múlik, hogy ténylegesen sikerül-e elejét venni a felek közötti elhúzódó kapcsolattartási konfliktusoknak, minél hamarabb mediációra terelni az ügyet. Így indokolt már az alapellátás, illetve a családsegítés folyamatában hangsúlyosabbá tenni a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségét, már a családgondozás folyamatába beépíteni azt. Az ombudsmani jelentés javaslatként kitér arra, hogy például a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó gyámhatósági eljárás előfeltétele lehetne mintegy első lépésként egy mediációs megbeszélésen való részvétel.

A biztos megállapította, hogy a közvetítők képzési rendszerében jelenleg nem vagy csak esetleges módon jelennek meg a gyermekjogi ismeretek. Szükséges ezért a képző és továbbképző intézmények minőségellenőrzésének, szakmai felügyeletének kiépítése. Aggályos, hogy nincs a lefolytatott eljárásokról egységes értékelés, hiányzik jelenleg a kliensi értékelés és az utánkövetés is, holott ezek megteremtése javítaná a közvetítői eljárások minőségét, erősítené megbízhatóságát, elősegítené a magasabb elfogadottságát. Az ombudsmani jelentés kitér arra, hogy emellett fontos lenne tisztázni a közvetítői eljárás alkalmazhatóságának feltételeit erőszakos előzmények esetén, illetve az ítélőképesség birtokában lévő gyermekek meghallgatása során. A biztos aggályait fejezte ki annak kapcsán, hogy e kiemelt kérdésekről nem áll rendelkezésre módszertani útmutató. Az igénybevétel ösztönzésére nagyobb hangsúlyt kell helyezni a gyermekvédelmi közvetítői eljárás kampányszerű, a tévhiteket eloszlató, közérthető bemutatására, a szülők és gyermekek számára készülő tájékoztató füzetek, brosrák megjelentetésének támogatására.

Jelentésében az alapjogi biztos az igazságügyi miniszternél kezdeményezte a családjogi és gyermekvédelmi közvetítői eljárás hatályos szabályozásának teljes körű áttekintését, a gyámhatósági eljárásokra vonatkozó szabályok összhangjának megteremtését. Az emberi erőforrások miniszterétől kérte a közvetítőket képző intézmények képzései, továbbképzései minőségellenőrzésének elrendelését. Kezdeményezte továbbá a közvetítői névjegyzék mielőbbi aktualizálását, naprakész vezetésének biztosítását. Az ombudsman

felkérte a minisztert, hogy intézkedjen szakmai módszertani útmutató előkészítéséről, illetve biztosítsa a kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó gyámügyi ügyintézők részvételét térítésmentes mediációs alapképzésen, továbbképzésen, egyéb szakmai tréningen, valamint támogassa a közvetítői eljárások népszerűsítését célzó kampányokat, közérthető tájékoztató anyagok elkészítését.

Válaszában az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta az alapjogi biztost, hogy a tárca kezdeményezésére 2018. október 15-én Mediációs Munkabizottság alakult. A Munkabizottság feladata, hogy áttekintse a közvetítői szakma jelenlegi helyzetét, a közvetítői törvény elfogadását követő 15 évet, meghatározza azon irányokat, amerre a szakma elindulhat. A Munkabizottság jelentést fog készíteni a Kormány részére, hogy a közvetítői eljárás ismertsége növekedjen, az állampolgárok minél több ügyükben felismerjék a peren kívüli egyezség lehetőségét, és a közvetítői szakma pedig magas minőségű szolgáltatásaival támogatni tudja mindezt. A Munkabizottság napirendjén szerepel a kötelező mediáció kérdése, közvetítői képzések áttekintése és a minőségellenőrzés megteremtése, a közvetítői névjegyzék átalakítása és a mediátorok tevékenységének szakmai-minőségi és etikai szempontú ellenőrzése is. A Munkabizottság 2019 első félévében tervezi jelentése elkészítését, amely tartalmazni fogja a jelenlegi helyzet ismertetésén, bemutatásán túl a javasolt intézkedéseket. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával is együttműködve a cél, hogy a mediáció ismertebbé, népszerűbbé, illetve könnyebben elérhetővé váljon, segítségével biztosítható legyen a bíróságok tehermentesítése, valamint az állampolgárok közötti konfliktusok hatékony, hosszú távú megoldása, illetve a végrehajtási eljárások számának csökkenése is.

A miniszter jelezte, hogy a közvetítői eljárás bizalmas jellegére tekintettel a miniszter elsősorban az érintettek bejelentése alapján végzi a közvetítők szakmai tevékenységének ellenőrzését. 2017-ben egy bejelentés érkezett, melyben ellenőrzés lefolytatása volt indokolt, amelynek eredményeként a miniszter figyelmeztette a közvetítőt a törvényi rendelkezések betartására. Az érintettek bejelentése alapján lefolytatott ellenőrzés mellett a miniszter ellenőrzi a közvetítő jogszabályban meghatározott szakmai továbbképzési kötelezettség teljesítését. 2017-ben a miniszter 147 darab, e kötelezettség ellenőrzésére irányuló eljárást indított, amelynek eredményeként 105 közvetítőt törölt a nem teljesítés miatt. 2017-ben a Minisztérium honlapja megújult, módosítottak a polgári jogi közvetítőkre vonatkozó információk adattartalmán és struktúráján a tájékozódás megkönnyítése érdekében. A miniszternek bejelentett adatváltozást haladéktalanul átvezették a közvetítői névjegyzékben. 2017-ben a miniszter majdnem annyi közvetítőt törölt a névjegyzékből, mint amennyit bejegyzett: 117 fő közvetítőt vett a miniszter névjegyzékbe és 114 fő közvetítőt törölt; ebből 24 főt kérelemre, míg 90 főt hivatalból. Felhívta arra is a figyelmet, hogy a névjegyzékbe bejegyzett státusz a hatályos jogszabályok alapján nincs tényleges, éves szinten meghatá-

rozott mennyiségű közvetítői eljárás lefolytatásához kötve. A miniszter utalt arra, hogy a statisztikai adatok közzététele céljára jelenleg nem rendelkeznek önálló aloldallal, így a hivatalos statisztika körébe eső információk különböző oldalokról, „statisztika” vagy „közlemények” címszó alatt érhetőek el. A hivatalos statisztikai adatok az egyéb tartalom közlésétől elkülönítetten, önálló aloldalon való megjelenítésének kialakítása folyamatban van.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a biztost tájékoztatta arról, hogy a gyámhatóságok irányítása és felügyelete során kifejtett tevékenység során a szaktárca is szembesült azzal a ténnyel, hogy 2016. január 1-jét megelőzően sokkal gyakrabban került sor a gyermekvédelmi közvetítői eljárás elrendelésére, amit a statisztikai adatok is alátámasztanak. Kiderült, hogy e jelenség hátterében a gyámhatósági eljárás felfüggesztésének lehetőségét kizáró általános eljárásjogi szabályok álltak, így e probléma kezelése érdekében módosították a gyermekvédelmi törvényt. 2019. január 1-jei hatállyal ismét lehetőség nyílik arra, hogy a kapcsolattartás rendezésével, a kapcsolattartás végrehajtásával és a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggő ügyekben a gyámhatósági eljárás felfüggesztésére sor kerülhessen, ha az a lefolytatott közvetítői eljárás eredményétől függ. A módosítás értelmében a gyámhatóság az eljárását főszabály szerint legfeljebb két hónapra felfüggesztheti. Kivételesen négy hónapra is van mód az eljárás felfüggesztésére, ha a közvetítő a közvetítői eljárás megindításától számított két hónapon belül jelzi, hogy a közvetítői eljárás már megindult, de még nem fejeződött be, és további legfeljebb két hónap szükséges a megállapodás, részmegállapodás létrehozásához. Az államtitkár szerint e határidők előírásával biztosítható, hogy az eljárások ne húzódnak el.

Az államtitkári válasz szerint, ha a kapcsolattartás rendezésével, a kapcsolattartás végrehajtásával, valamint a szülői felügyelet gyakorlásával összefüggő gyámhatósági eljárásban elrendelt közvetítői eljárás megindítására a közvetítői tevékenységről szóló törvény alapján nem kerül sor, fontos határidőt tűzni a közvetítő számára, hogy a gyámhatósági eljárás eredményeként minél előbb érdemi döntés születhessen. A gyámhivatal a közvetítői eljárás eredményéhez igazodva jóváhagyja a felek egyezségét, amely alól csak az jelent kivételt, ha a felek egyezsége nyilvánvalóan és igazolhatóan ellentétes a gyermek érdekében. Részegyezség esetén a gyámhivatal azt jóváhagyja, és a gyermek érdekében dönt a fennmaradó vitás kérdésekben is. E részletszabályok meghatározása az államtitkár álláspontja szerint elő tudja mozdítani az egységes jogalkalmazási gyakorlatot. Az államtitkár beszámolt arról, hogy a jogszabály-módosítások kihirdetését megelőzően, 2018. december 4-én a kormányhivatalok gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró szervezeti egységei részére szervezett szakmai napon, külön felhívták az érintettek figyelmét a gyermekvédelmi közvetítői eljárást érintő jogszabályváltozásokra.

Az államtitkár tájékoztatása szerint előkészületben van a kapcsolattartási ügyeket érintő módszertani útmutató, mely külön-külön érinti a gyermekjóléti alapellátásban szolgáltatást nyújtó szakemberek, valamint a gyámhatóságok tevékenységét. Egyetértett azzal a felvetéssel is, hogy önálló részben indokolt a gyermekvédelmi közvetítői eljárás részletszabályainak ismertetése az érintett szakemberekkel. Az államtitkár egyetértett a jelentés azon megállapításával is, hogy a gyámhatósági ügyintéző az előtte folyamatban lévő eljárásban nem végezhet gyermekvédelmi közvetítői tevékenységet, kiemelt figyelemmel a közvetítői eljárás önállóságát és pártatlanságát biztosító szabályokra. Kiemelte, hogy az érintett gyámhatósági eljárások eredményességét előmozdíthatja a gyámügyi ügyintézők számára olyan képzések, továbbképzések szervezése, amelyeken különböző tárgyalási és konfliktuskezelési technikákat sajátíthatnak el. E cél elérésére a Miniszterelnökséget vezető miniszter részére javaslatot tett a gyámhatósági ügyintézői feladatot ellátó állami tisztviselők számára célzott képzési, továbbképzési tartalom kidolgozására, valamint képzés szervezésére. Az államtitkár álláspontja szerint a jelentésben felvetett szakmai módszertani útmutató nyilvánosságával, a minisztérium honlapján történő közzététellel nem csupán a szakemberek, hanem az érintett családok számára is segítség nyújtható a közvetítői eljárás és a gyermekvédelmi közvetítői eljárás biztosította vitarendezési lehetőségek igénybevételéről.

### **További kiemelt gyermekjogi, gyermekvédelmi tárgyú ügyek**

2018-ban az alapjogi biztos a stratégiai vizsgálatokon túl több olyan, igen változatos témájú – a családtámogatásoktól kezdve az örökbefogadáson, illetve a sportoló gyermekek biztonságán át a felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek biztosításáig – gyermekjogi tárgyú ügyben is vizsgáldott, amely nyomán jelentésében alapjogi visszasságokra mutatott rá.

1. Az AJB 1272/2018. számú ügyben a biztos egyedi beadvány alapján kezdeményezett vizsgálatot. A panaszos azért nem jutott hozzá a gyermekei jogán neki járó családi pótlékhoz, mert a folyószámláját zárolták, a jelenlegi állandó lakcímre pedig nem tud bejelentkezni. Az egyedi panaszügy mellett korábban egy civil szervezet is hasonló ügyben kért vizsgálatot. E másik beadvány szerint Magyarországon napjainkban több ezer kiskorú gyermek valóságos lakhatása terhelt hivatalosan rendezetlen lakcímmel, ami miatt a gyermekek jogán igénybe vehető szociális és családtámogatási ellátásokhoz nem, vagy csak jelentős akadályozottsággal juthatnak hozzá, továbbá sok esetben a települési támogatásokat sem tudják ezek a családok igényelni.

A biztos előtt nem volt ismeretlen a lakcímmel nem rendelkezők helyzete, az elmúlt évek során több jelentésben fogalmazott meg a lakcímbjelentés-



sel, annak lehetetlenülésével összefüggő jogi aggályokat, tett ajánlásokat és fogalmazott meg egyedi és általános javaslatokat. Hangsúlyozta az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele kapcsán megfogalmazottakat, mely szerint számos olyan állampolgár van Magyarországon, akik nem tartózkodnak közterületen életvitelszerűen, azaz nem hajlék nélküli személyek, hanem akiknek valójában van életvitelszerű tartózkodásra szolgáló lakhelyük (jellemzően bérleményük), de abba nem tudnak bejelentkezni. Számukra sok esetben az eljáró hatóságok a települési szintű lakcímkártya használatát javasolják. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a köztudatban a települési szintű lakcímkártya tulajdonosának státusza azonosul a hajléktalan állapottal, ezért sokan a lakhatási helyzetük bizonytalanságából fakadó félelemből – az életvitelszerű közterületen tartózkodás 2018. október 15-étől szabálysértéssé minősítést követően érthető módon – még a látszatát is el szeretnék kerülni annak, hogy hajléktalannak tűnjenek. Másrészt, még ha az érintett polgárok élnek is ezzel a lehetőséggel, az csupán újabb probléma előidézésére alkalmas, ugyanis hamis adatot tanúsít a területi szintű lakcímkártya akkor, ha a polgárnak a valóságban van lakóhelye.

A jelen ügy vizsgálata során a biztos a megkeresett EMMI válasza alapján rögzítette és áttekintette, hogy milyen helyzetben vannak az állandó lakcímmel nem rendelkező kiskorúak az egészségügyi ellátás, a szociális, a gyermekvédelmi és családtámogatási ellátások igénybe vételekor. A kérdés kapcsán a biztos nem a támogatásra, ellátásra való jogosultság megállapítását, hanem a megállapított összeg tényleges kézhezvételének lehetőségeit vizsgálta. Megállapította, hogy az alapszolgáltatásokhoz (családsegítő szolgáltatás, gyermekjóléti szolgáltatás) hozzájutnak a lakcímkártyával nem rendelkező gyermekek. Ez a minimális „szolgáltatáscsomag” azonban az állam gyermekvédelmi kötelezettségének teljes körű teljesítése szempontjából nem tekinthető elégségesnek. E szolgáltatásokhoz tipikusan azért jutnak hozzá, mert az adott településen jelen vannak, személyes kontaktus létesül a szolgáltatást nyújtó állam képviselője (családgondozó) és az arra rászoruló család és gyermek között. Kétségtelen tény, hogy hivatalos állandó vagy ideiglenes lakcím hiányában az ellátások igénylésekor jogszerűen megtehető nyilatkozat lehetősége az egy lakcímen élők tekintetében például lehetővé teszik az egyes ellátások sikeres igénylését, a jogosultság megállapítását. A már megítélt ellátás igénybevételét, de facto átvételét azonban még ez sem garantálja, nem jelent teljes körű bizonyosságot az ellátáshoz való tényleges hozzájutásra. Az ellátásokat ugyanis tipikusan a kérelemben megjelölt lakcímre lehet igényelni, ami bejelentett pontos lakcím nélkül lehetetlenül, vagy folyószámlára lehet kérni. A folyószámlára kért ellátások tekintetében a vizsgálat feltárta, hogy bár a végrehajtási törvény alapján egyes gyermekvédelmi pénzügyi ellátások részben vagy teljesen mentesek a végrehajtás alól, ezen összegek a folyószámlára érkezve elveszítik ezt a különleges jellegüket. Továbbá, ha

pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeget vonnak végrehajtás alá, a pénzforgalmi szolgáltatót nem terheli annak vizsgálata, hogy a pénzösszeg szabályainak megfelelően mentes-e a végrehajtás alól. Mind a kapcsolódó végrehajtási rendelet előírásai, mind a bírói gyakorlat szerint tehát a folyószámlára érkező családtámogatási, gyermekvédelmi ellátás annál a ténynél fogva, hogy pénzforgalmi számlára érkezik, elveszti védett jellegét. Így az állampolgárt nem a pénzösszeg jellegénél fogva (gyermek jogán vagy rá tekintettel folyósított és emiatt védelmet élvező ellátás) illeti a továbbiakban a védelem, hanem a számlára érkező összegek jellegétől függetlenül, a minimális megélhetéshez igazodó jogszabályi védelmet kapja. Egyes esetekben a minimális megélhetést biztosító összegre felállított védelem is meghíúsul. Ilyen például az a – napjainkban nem kivételes – eset, amikor a folyószámla egyben hitel is törlesztő számla is: ekkor ugyanis – a számlavezető intézettel kötött hitelszerződés alapján – a késedelmes tartozást azonnal, illetve teljes összegében levonják a számlára érkező összegből. Ez esetben az állampolgár csak módosítását kérheti az eredeti megállapodásnak.

Az érdekérvényesítő képességét tekintve gyenge, másoknak, körülményeinek leginkább kiszolgáltatott, nehéz anyagi körülmények között élő állampolgárokat, gyermekeiket fenyegeti leginkább az a veszély, hogy nem jutnak hozzá másokhoz hasonló módon a jogszerűen megállapított pénzbeli ellátásokhoz. Az érintett ugyanis a gyermekei után a törvény alapján járó ellátásokat, juttatásokat ténylegesen is képtelen a gyermekre, annak jólétére fordítani. Mindez a biztos szerint – a megtett intézkedések ellenére – összességében alkalmas arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő. A biztos hangsúlyozta, hogy az államtól nem elvárható, sőt jellemzően erősen kerülendő a polgárok felett és különösen a pénzügyeik felett gyakorolt gyámkodás. Tény ugyanakkor, hogy az egyre jobban elszegényedő, banki ügyintézésben járatlan, tájékozatlan, esetleg deprivált helyzetüknél fogva mind anyagilag, mind pénzügyileg kiszolgáltatott polgárok sodródnak olyan helyzetbe, ami – gyermekeikre, azok ellátottságára tekintettel – célzott, személyre szabott állami közreműködést igényel, vagyis olyan támogató jogszabályi környezet megalkotását, amely lehetővé teszi, hogy a gyermekek jogán járó ellátások mindenképpen eljussanak a róluk gondoskodó családokhoz. Enélkül az állam nem tud megfelelően eleget tenni a gyermekvédelmi kötelezettségének, továbbá nem képes hatékonyan megelőzni azokat a helyzeteket (például a hajléktalanná válást), amelynek a későbbi megoldása sokkal komolyabb állami, közszolgálati ráfordítást igényelne. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy korábbi jelentésében kiemelte: igazolható összefüggés van a rászoruló családoknak adható pénzbeli és természetbeni juttatások és az anyagi veszélyeztetettségre visszavezethető családból való kiemelés között. Távolabbi összefüggésében tehát – elsősorban a pénzbeli – ellátásokhoz való

hozzájutás, azok konkrét átvételének lehetetlenülése veszélyeztető faktor a család anyagi ellehetetlenülése és végső soron a gyermekek családból történő kényszerű kiemelése folyamatában annak ellenére, hogy jogszabályi követelmény, hogy a gyermekeket anyagi okból ne emeljék ki családjaikból.

A biztos végső soron tehát szükségesnek látta a jogalkotó további intézkedéseit annak érdekében, hogy a jelenlegi szabályozást rugalmasan, a család- és gyermekközpontú jogalkotási megoldásokkal úgy alakítsa tovább, hogy az egyes, jellemzően önhibájukon kívül kiszolgáltatott helyzetbe került családok minél könnyebben hozzájuthassanak az egyes pénzbeli ellátásokhoz, az azokhoz való hozzáférésben elhárítható adminisztratív akadályok valóban elháruljanak. Mindezt számos kezdeményezést fogalmazott meg a belügyminiszternek címezve, az emberi erőforrások miniszterének, a Magyar Államkincstár elnökének, illetve a Magyar Posta Zrt. elnökének együttműködését kérve a családtámogatási ellátásoknak az ügyfél által meghatározott postafiókba történő kézbesítése kidolgozásában, illetve a lakcímtörvény módosítását kezdeményezve annak érdekében, hogy a lakcím nélküli személyek igazolni tudják szokásos tartózkodási helyüket minden esetben. Kezdeményezést fogalmazott meg szintén a belügyminiszternek címezve, hogy – az emberi erőforrások miniszterével, az igazságügyi miniszterrel, a pénzügyminiszterrel és a Bankszövetség elnökével együttműködésben – tekintse át és dolgozza ki a családtámogatási és a gyermekekre tekintettel juttatott egyéb ellátások magán folyószámlán történő védelmének lehetséges módzatait. Kérte, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködésben, a megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetőinek bevonásával tegyen lépéseket a lakásbérlők jogi helyzetével, jogosultságaival és lehetőségeivel kapcsolatos jogtudatosság fejlesztése érdekében.

A belügyminiszter válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a kezdeményezése nyomán széleskörű egyeztetést folytatott le az Igazságügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Miniszterelnökség, valamint a Magyar Államkincstár munkatársainak bevonásával. A családtámogatási ellátások ügyfél által meghatározott postafiókba történő kézbesítésének, valamint ennek igénylési folyamata feltételrendszerének kidolgozása kapcsán jelezte, hogy a postán maradó kézbesítési lehetőséget 2019 februárjától formanyomtatványon igényelhetik az állampolgárok. A végrehajtási rendelet településszintű lakcímről és lakcím nélküli fogalmáról szóló rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani kezdeményezésre válaszul kifejtette, hogy annak végrehajtását nem látja megalapozottnak. Kifejtette, hogy a településszintű lakcímmel rendelkező polgárok körének szélesítése az igazságszolgáltatás, a közigazgatás működésének és egyes polgári jogi jogviszonyok megítélésének nehézkedését eredményezné. Emellett a családtámogatási és a gyermekekre tekintettel juttatott egyéb ellátások magán folyószámlán történő védelmének lehetséges módzatai kapcsán meg-

fogalmazott álláspontját továbbra is fenntartotta. Az ombudsman örömmel üdvözölte azon kezdeményezésének elfogadását és gyakorlati megvalósítását, amely a lakásbérlok jogi helyzetének, jogosultságainak és lehetőségeinek, jogtudatosságának fejlesztése érdekében történő kampány folytatására, közérthető tájékoztató kiadványok, információs oldalak közreadására irányult.

2. Az AJB 1273/2018. számú ügyben a biztos panasz alapján vizsgálta Kaposupa Önkormányzata szociális tárgyú rendeletének egy részét, a helyben életvitelszerűen tartózkodó iskoláskorú gyermekeknek juttatott iskoláztatási támogatással kapcsolatban. A panaszos előadta, hogy gyermekének azért nem járt a támogatás, mert a településen csak ideiglenes lakcímmel rendelkeztek, noha – a szórólap formában az egyes háztartásokhoz eljuttatott kiírásban – a támogatást az életvitelszerű helyben tartózkodás feltétele mellett ítéli meg a képviselő-testület. Sérelmezte továbbá, hogy több alkalommal meg kellett jelennie a polgármesteri hivatal helyiségében, ahol sértő módon, lekezelően bántak vele. Emiatt konkrét igényt a támogatásra be sem nyújtott. Beszámolt arról is, hogy az önkormányzat hivatalos honlapján közzétett eredeti tájékoztatást utólag módosították. A biztos válaszára kérte fel a község polgármesterét.

A panaszban foglaltak és a válasz alapján a biztos először is rögzítette, hogy tekintettel az egymásnak ellentmondó nyilatkozatokra, és mivel nem állnak rendelkezésre olyan bizonyítási vagy egyéb eszközök, lehetőségek, amelyek az egymásnak ellentmondó állítások feloldását lehetővé tennék, a sérelmezett méltánytalan bánásmóddal kapcsolatban nem tesz megállapítást. Hangsúlyozta azonban, hogy a hatósági eljárások ún. jogon kívüli szakaszában is megvalósulhat az emberi méltóság sérelme. Az ügyfélfogadás meghatározott rendjének, körülményeinek el kell érniük azt a szintet, amelyben az ügyfél, még ha csupán tájékoztatást kér is, nem érezheti magát sem kiszolgáltatottnak, sem lebecsültnek a hivatalos helyiségben, ezért az ügyfelek fogadásának a hivatali időben mindig arra méltó körülmények között, megfelelő hangnemben és megfelelő tartalmú tájékoztatást nyújtva kell történnie. Amennyiben egy ügyfél valamely ellátásról érdeklődik, a neki tájékoztatást nyújtó személy, még ha meg is van győződve arról, hogy egy esetleges később benyújtott kérelmet az erre jogosult szerv el fog utasítani, nem adhat valótlan tartalmú felvilágosítást, illetve nem sugalmazhatja azt, hogy az ügyfél az adott kérelmet azért ne adja be, mert a kérelemben foglalt ellátásra úgyszemint jogosult. Az írásban benyújtott kérelem minden esetben lehetőséget biztosít az ügyfélnek arra, hogy kérelmét az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv bírálja el, arról döntést hozzon, és amennyiben a döntés ellen jogorvoslat vehető igénybe, jogorvoslati kioktatást is köteles nyújtani.

A vizsgált iskoláztatási támogatás kapcsán a biztos feltárta, hogy az települési támogatásnak tekintendő, amelynek jogosultsági feltételeit a rendelet

határozta meg úgy, hogy a település közigazgatási területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel való rendelkezést és az életvitelszerű ott tartózkodást előírta jogosultsági feltételként. Álláspontja szerint a rendeletben a lakcímtörvényben szabályozott lakóhely és tartózkodási hely fogalmakhoz továbbiakban hozzáfűzött, „ott életvitelszerűen laknak” kitétel több szempontból aggályos többletkövetelmény. Egyrészt, a lakcímtörvény meghatározza a lakóhely (köznapi fogalomhasználatával állandó lakcím) és tartózkodási hely (köznapi fogalomhasználatával ideiglenes lakcím) fogalmát, így pontos eligazítást ad annak értelmezési kereteiről. A tartózkodási hely fogalmába beletartozik az életvitelszerű tartózkodás, míg a lakóhely fogalmába – pontosan a tartózkodási hely fogalmának életre hívásával – nem feltétlenül. Az életvitelszerű helyben lakás követelményének előírása a juttatásra való jogosultság feltételeként egyrészt azért aggályos, mert annak ellenőrzése elsősorban – kisközösség esetén különösen – informális tudomásszerzésen is alapulhat, és így magában hordozza az önkényes jogalkalmazás lehetőségét és alkalmas lehet a hatalommal való visszaélésre. Másrészt azért, mert a rendelet nem határozta meg az – önmagában még jogszerűen előírható – kritérium ellenőrzésének kereteit. A rendelet továbbá az életkor tekintetében is jogbizonytalanságot okoz azzal, amikor nem határozta meg, hogy a betöltött harmadik, illetve huszonegyedik életév és a kérelem benyújtásának időpontja hogyan viszonyulnak egymáshoz.

A biztos érvelésében az állami vagy helyi igazgatási szabályokkal szembeni egyik alapkövetelmény, hogy biztosítsák azt, hogy a meghozott döntések megfeleljenek mind a jogszerűség, mind a szabály eredeti céljához igazodó döntés meghozatala követelményének, ezért a normának egy tisztán körülíráható tényállást kell megjelenítenie. Ez eredményezheti azt, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek esetén csak egyféle döntés születhessen. Ehhez képest a Rendeletben előírt többletkritérium előírása, annak meghatározása anélkül, hogy szabályoznák, hogy azt az ügyfél nyilatkozata, köztudomás vagy egyéb eljárás alapján bírálják el, és milyen módon (például utólagos környezettanulmánnyal) ellenőrzik, a döntés meghozatala során jogbizonytalansághoz és az egyenlő bánásmód követelményének sérelméhez vezethet. Önmagában tehát a többletkritérium meghatározása nem minősíthető alapjogot sértő vagy nem sértő normarésznek, de az, hogy az életvitelszerűen történő helyben lakás igazolása, ellenőrzése nincs kidolgozva, sérti a jogbiztonság elvét, nem felel meg a normavilágosság követelményének, és egyenlő bánásmódot sértő jogalkalmazáshoz vezethet. A biztos felkérte az illetékes megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva ellenőrizze az érintett szabályozást, az önkormányzatot pedig arra kérte fel, hogy az ellenőrzés eredményének és a jelentésben foglaltaknak megfelelően fontolja meg a rendelet módosításának szükségességét. A kormány megbízott a válaszában jelezte, hogy a jelzés

nyomán törvényességi ellenőrzést végzett, és az ombudsmani álláspontot osztva aggályosnak tekintette a gyakorlatot, és egyben felszólította az önkormányzatot a kifogásolt rendeleti szabályozás módosítására.

3. Az AJB-1256/2018. számú ügyben a biztos a kórházi ellátásra szoruló gyermekeket kísérő szülők benntartózkodási lehetőségének biztosításával és feltételeivel kapcsolatos kérdéseket és problémákat tekintette át. A vizsgálat során arra jutott, hogy eltérőek, olykor pedig súlyosan aggályos, indokolatlan korlátozásokat tartalmaznak a kórházakban kezelt gyermekek mellett tartózkodó szülők elhelyezésének feltételei. Ennek háttérében az alapjogi biztos a jogszabályi keretek és a finanszírozási szabályok elégtelenségét azonosította. Az ombudsman kivizsgálta a szülők panaszbeadványait és – a szemléletváltás fontosságát kiemelve – a gyermeki jogokat tiszteletben tartó megoldások alkalmazását kérte a kórházak és a szaktárcák vezetőitől.

A hivatalbóli utóvizsgálat eredményeként kiadott jelentés a korábbi vizsgálat fontosabb megállapításai és ajánlásai közlése után rögzítette, hogy az egészségügyi törvény a tartózkodás körülményeire nézve továbbra sem határoz meg minimumszabályokat, azokról jelenleg is az egyes egészségügyi intézmények maguk dönthetnek. A törvény azon rendelkezése ugyanis, amely szerint a kapcsolattartás joga korlátozható, a fekvőbeteg-gyógyintézetben meglévő feltételektől függően, a betegtársak jogainak tiszteletben tartásával és a betegellátás zavartalanságával összhangban gyakorolható, s így tág mozgásteret nyújt a kórházak és klinikák számára, hogy saját hatáskörben, a betegellátás zavarára hivatkozva különböző egyedi, általános korlátozásokat állapíthassanak meg. A vizsgált joganyag, ezen belül a finanszírozással kapcsolatos jogszabályok áttekintését követően megállapítható, hogy a korábbi jelentésben feltárt bizonytalan helyzet orvoslását célzó, az egészségügyért felelős miniszternek címzett kezdeményezések egyike sem valósult meg teljes egészében. A biztos szerint a korábban megfogalmazott ajánlások teljesítésének elmaradása, az egészségügyi intézményekben a gyermekkel való folyamatos kapcsolattartást (benntartózkodást) a szülők (törvényes képviselők) számára biztosító egységes jogi követelményrendszer, elhelyezési szint minimális követelményeit szavatoló finanszírozási megoldások hiányában a fennálló jogi helyzet továbbra is a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az egyes, vizsgált egészségügyi intézmények, osztályok gyakorlatait, szabályzatát megismerve a jelentés feltárta, illetve rögzítette, hogy a kiskorú gyermek mellett való tartózkodás, a szülő és gyermeke közötti folyamatos kapcsolattartás joga alapesetben nem köthető orvosi engedélyhez, kivéve azokat a rendkívüli, speciális helyzeteket, amikor a benntartózkodás mindenki számára kizárt (járványveszély). E jogot továbbá térítésmentesen kell biztosítani akkor is, ha a szülő semmilyen, térítési díj megfizetéséhez kötött

szolgáltatást nem kíván igénybe venni. A térítési díj ellenében igénybe vehető magasabb szintű szolgáltatást rendezi a jogi szabályozás, azonban önmagában a benntartózkodást nem lehet külön díjfizetéshez kötni. A szülőnek joga van térítésmentesen a gyermek mellett tartózkodni akkor is, ha – a megfelelő jogi szabályozás fent részletesen kifejtett hiányában – a térítésmentes elhelyezés körülményeinek (komfortfokozatának) jelenleg semmilyen minimumszabálya nincs. Mindez elvben jelentheti a gyermek ágya melletti széken való ülést, a látogatók számára az épületben máshol rendelkezésre álló, osztályon kívüli mosdó használatát. A biztos megállapította, hogy az érintett házirendekben megállapított, a szülők gyermekük mellett való tartózkodását az intézmény engedélyéhez, illetve térítési díj fizetéséhez kötő korlátozás ellentétes az Eütv. rendelkezéseivel, sérti a jogállamiság elvét, nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdeke védelmének megfelelő eljárás elvével, és a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Ismételten rögzítette azt is, hogy az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben visszásságot okoz a férfi nemű hozzátartozók kizárása a benntartózkodás lehetőségéből. Hasonlóképpen visszás az is, ha az egyébként minden más szülő számára térítésköteles, magasabb szintű szolgáltatás körülményeit nyújtva, térítésmentes benntartózkodást biztosít a kórház a dolgozói számára. A betegellátási feladaton túlmutató, térítésért nyújtott szolgáltatás nyújtása kapcsán a térítésmentességre jogosító kivételek rögzítése során nem járhat el a kórház önkényes módon, e megkülönböztetésnek (előnyben részesítésnek) észszerű indokon kell alapulnia. A biztos szerint ilyen észszerű ok egyértelműen fennáll a krónikus beteg gyermekek szülőjének biztosított térítésmentes elhelyezése esetében, az érintett gyermek elhúzódó betegsége önmagában is tartósan megterheli a családot, és a hosszabb időtartamú benntartózkodás esetén fizetendő jelentős összegű térítési díj anyagilag is sok esetben nehezen lenne vállalható.

A jelentés kitért a gyermekjogi, gyermekközpontú szemléletváltás erősítésének szükségességére is. A biztos utalt arra, hogy a benntartózkodás körülményei standardizált feltételeinek jogszabályi meghatározása az ellátás sokszínűsége miatt nyilvánvalóan nem lehetséges, mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotó ne lenne köteles folyamatos lépéseket tenni a beteg gyermek jogainak – így különösen a kapcsolattartás jogának – védelmét elősegítő, ezzel egy időben a benntartózkodás körülményeit standardizáló, emberibbé, méltóbbá tevő jogszabályi környezet kialakítására. Álláspontja szerint az egyes intézmények dolgozóinak hozzáállását meghatározó vezető személy, menedzsment személyes elhivatottsága, szerepfelfogása egyes kórházak vagy osztályok szintjén eredményezhet az elhelyezés és kapcsolattartás tekintetében is jól működő osztályokat, de a személyes garancia – ellentétben az intézményi garanciával – nem elégséges jogállami biztosíték. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a pénzügyminiszterrel együtt fon-

tolja meg a felnőtt korú kísérők (szülők, törvényes képviselők és más közeli hozzátartozók) kórházi benntartózkodását biztosító további részletes szabályok, a gyermekeknek fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi intézményekben a felnőtt korú kísérők méltó elhelyezési körülményeit szavatoló minimumstandardok, a térítési díj megfizetése alóli mentesítéskor az előnyben részesítés jogszabályi szintű rögzítését. Kezdeményezte a jelenlegi helyzetet folyamatosan javító finanszírozási háttér megteremtését és az érintett személyi kör pontosítását és kiegészítését, hogy valamennyi 18 év alatti személy felnőtt kísérője kórházi benntartózkodásának megfelelő finanszírozása legyen lehetséges. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentést valamennyi, gyermekek számára fekvőbeteg-ellátást nyújtó állami egészségügyi intézmény igazgatója számára tegye hozzáférhetővé. Az érintett kórházak vezetőit felhívta a házirendek felülvizsgálatára és a jogsértő gyakorlat beszüntetésére.

A biztosnak megküldött válaszában az EMMI egészségügyért felelős államtitkára jelezte, hogy felkérte az Egészségügyi Szakmai Kollégium Csecsemő- és Gyermekgyógyászati Tagozatát a felnőtt kísérő benntartózkodását szabályozó joganyag felülvizsgálatára, és az alapján javaslatételre a felnőtt korú kísérő méltó elhelyezését szavatoló minimumstandardok kapcsán. Az államtitkár ígéretet tett a finanszírozási háttér áttekintésére és az érintett személyi kör pontosítására is, amit a Tagozat javaslata alapján fognak majd megtenni. Jelezte, hogy az Állami Egészségügyi Ellátó Központ fenntartásában álló intézményeknek a Központ vezetője útján, az egyetemeknek pedig közvetlenül megküldte az ombudsmani jelentést azzal, hogy annak a megállapításai jussanak el valamennyi, gyermekek számára fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi intézményhez. Egyidejűleg felhívta ezen intézmények vezetőit, hogy vizsgálják felül a jelenlegi szabályzataikat a beteg gyermek mellett benntartózkodó szülő elhelyezésére vonatkozóan, különös hangsúlyval arra, hogy önmagában a benntartózkodásért nem kérhető térítési díj. Az államtitkár kezdeményezte végül a minisztériumon belül a kísérő személyek ellátásának finanszírozására vonatkozó joganyag áttekintését, és javaslatot kért annak egységes jogszabályban való megfogalmazására.

4. Az AJB-689/2018. számú ügyben a nyári gyermektáboroztatás biztonságára és a hatósági ellenőrzések hatékonyságára vonatkozó szabályokat tekintette át az ombudsman egy egyedi ügyből kiindulva. A biztos arra jutott, hogy a jelenlegi jogszabályok nem garantálják megfelelően a gyermekek védelmét és biztonságát a magánszektor szereplői által szervezett táboroztatás során. A biztos vizsgálatát egy édesanya kérte, aki beszámolt arról, hogy 2017-ben egy nyári táborban a gyermeke a védőfelszerelés nélküli trambulín használata közben a trambulín védőhálóval nem fedett rugói közé csúszott, és a csavartakaró elem hiánya miatt a csavarok súlyos lábsérülést okoztak neki. A helyszínen nem volt egészségügyi felszerelés, a táboroztató munkatársa a sebet konyharu-



hával kötözte be. A gyermek a baleset következtében hosszú kórházi ellátásra szorult. A táboroztató felelősségét az édesanya hiába próbálta megállapíttatni a hatóságokkal, azok szerinte nem tették meg a szükséges intézkedéseket. A népegészségügyi hatóság később a trambulint ellenőrizte, a védőfelszerelés ekkor már megvolt. A biztos jelentéséből kiderül, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv a hatósági ellenőrzés során nem vizsgálta, hogy a táboroztató az irányadó miniszteri rendeletnek megfelelően, tehát a táborozás teljes időtartama alatt biztosította-e a kiképzett elsősegélynyújtó jelenlétét. A vizsgálat arra sem tért ki, hogy a táborban volt-e elkülönített betegszoba vagy hasonló helyiség. A hatóság nem észlelte, hogy a gyermektáborban üzemeltetett játszótéri eszközök biztonságának vizsgálata nem az ő, hanem a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre – ez is az ombudsman jelentéséből derült ki.

Az alapjogi biztos irányadó követelményként ebben a jelentésében is rögzítette, hogy a Gyermekjogi Egyezmény szerint a gyermekek jogainak védelmét teljes körű szemlélettel kell megközelíteni, annak középpontja a gyermek legjobb érdeke. Az egyes szakjogági területeket ennek megfelelően oly módon kell összehangolni, hogy átfogó, következetes védelmi rendszer jöhessen létre. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a gyermek legjobb érdekeinek biztosítása elsődlegesen a szülők, a család felelőssége. Azokban a helyzetekben azonban, amelyekben a szülő – például a távolléte miatt – nem tudja garantálni gyermeke szükségleteit és biztonságát, azt az állam jogalkalmazási és jogalkotási intézkedésekkel köteles megtenni. A gyermektáboroztatás jelenlegi szabályozásáról megállapította, hogy az komoly különbséget tesz alapvetően azonos tartalmú és funkciójú szolgáltatások, vagyis a napközis, valamint a szálláshely-szolgáltatást is nyújtó gyermekfelügyelet között aszerint, hogy állami és a gyermekvédelmi rendszer keretében nyújtott gyermekfelügyeletről vagy a magánszektor valamely szereplője által biztosított, a gyermekek szervezett foglalkoztatását kínáló gyermektáborról van-e szó. A jelentés szerint alapvető szemléletbeli különbség érhető tetten mind a gyermekekkel foglalkozó személyekkel kapcsolatos előírásokban, mind a jogorvoslati lehetőségekben, mind a gyermekvédelmi rendszer garanciáiban. Az ombudsman gyermekjogi szempontból aggályosnak tartotta, hogy a magánszektor szereplői által szervezett nyári táborozási szolgáltatás esetében hiányoznak azok az egyértelmű garanciák, amelyek megfelelően biztosítanák a gyermekek legjobb érdekeit. Nem elfogadható ugyanis az, hogy jelenleg a táboroztatás alapvető, kifejezetten a gyermekek testi-lelki épségét garantáló feltételei teljes mértékben a profitorientált szolgáltatók belátására, mérlegelésére vannak bízva.

A biztos megfontolásra javasolta az emberi erőforrások miniszterének, hogy a gyermekek biztonságát szavatoló feltételek, a kiszámíthatóság, az egyértelműség, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének biztosítása érdekében komplex módon vizsgálja felül a magánszektor táboroztatási

feltételrendszerét, annak szabályozását. Az ombudsman a fogyasztóvédelemért felelős szaktárcánál kezdeményezte, hogy rendeljen el a magánszektor által szervezett táborok játszótéri eszközeinek biztonságával kapcsolatos országos és átfogó vizsgálatot. Az illetékes járási hivatal vezetőjének javasolta, hogy tevékenységük során a népegészségügyi, valamint a fogyasztóvédelmi hatósági hatásköröket egyértelműbb módon határolják el egymástól. A fogyasztóvédelemért felelős szaktárca tájékoztatta a biztost a jelentés kiadását követően elrendelt és 2018 júniusa és augusztusa között lefolytatott országos vizsgálat eredményéről. A miniszter egyetértett a jelentésben foglaltakkal, azt elfogadva jelezte, hogy a minisztériumon belül megkezdődik a gyermektáboroztatásra vonatkozó szabályozás átfogó felülvizsgálata, melynek határidejét a 2018. év végében jelölte meg. Mindennek eredményéről nincs a biztosnak további tudomása. A járási hivatal pedig a szükséges intézkedések megtételéről adott tájékoztatást.

5. Az AJB-1365/2018. számú ügyben a panaszos nevelőszülőként szerette volna örökbe fogadni a nála nevelkedő kisgyermeket, de örökbefogadásra alkalmatlan minősítést kapott. Sérelmezte, hogy a fellebbezéssel kapcsolatban téves tájékoztatást kapott, továbbá azt is, hogy a gyermeket jogszabályellenesen nyilvánították örökbefogadhatónak, annak ellenére, hogy vér szerinti szülője rendszeresen tartott vele kapcsolatot, illetve azt is, hogy ezt követően túlságosan gyorsan adták örökbe: napok alatt kihelyezték a leendő örökbefogadó családnak a kötelező gondozásába. A biztos – korábbi vizsgálatának megállapításait is idézve – rögzítette a nevelőszülői örökbefogadásról korábban írtakat, és hangsúlyozta, hogy az örökbefogadás esetén semmilyen előny vagy előjog nem illetheti a nevelőszülőket a náluk nevelkedő gyermekek esetleges örökbefogadása során. Megállapította, hogy kompetenciáján kívül esik annak megítélése, hogy az eljáró szakembergárda milyen indok alapján minősíti az adott jelentkezőt örökbefogadásra alkalmatlannak, de azt hangsúlyozta, hogy pusztán azon tény miatt, hogy egy jelentkező nevelőszülőként tevékenykedik, nem lehet alkalmatlannak minősíteni az örökbefogadás szempontjából. Alkalmatlan minősítése esetén azonban nemcsak hogy a nála nevelkedő gyermek örökbefogadására, de még az úgynevezett kijaánlásra sincs semmilyen kötelezettsége az örökbeadás előtti eljárást folytató szervnek. Az egyes illesztésekkor mindig a gyermek részére keresnek családot, nem pedig a jelentkezőnek gyermeket – hangsúlyozta ismét a biztos. Feltárta azt is, hogy a gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánítására a jogszabályok helyes alkalmazása és mérlegelése mellett került sor: a gyermekkel vér szerinti szülője a megfelelő kioktatást követően, a következményekre történt figyelmeztetés ellenére és az anyagi segítségkérés lehetőségeiről szóló tájékoztatás ismeretében nem tartotta a kapcsolatot, illetve azt rendszertelenül tartotta, előzetesen nem mentette ki távolmaradását, és nem minden esetben indo-

kolta anyagi nehézségével. A biztos vizsgálata nyomán ugyan nem állapított meg alapjoggal összefüggő visszásságot, mégis fontosnak tartotta azt külön jelentésben hangsúlyozni, hogy a panaszból kitűnő súlyos jogsértések gyanúja ellenére bebizonyosodott, hogy valamennyi szerv megfelelően, az eljárási és anyagi jogszabályi rendelkezéseket betartva és az adott gyermek legjobb érdekét szem előtt tartva járt el.

6. Az AJB-811/2018. számú ügyben a panaszos a gyermeke családi jogállásának rendezése iránti eljárás elhúzódását sérelmezve fordult a biztoshoz. A panaszos előadta, hogy magyar, míg az élettársa Srí Lanka-i állampolgár, a közös gyermekük pedig Magyarországon született. 2016 februárjában az Újdelhi Nagykövetség tájékoztatta a panaszost, hogy a gyermek édesapja megtette az apai elismerő nyilatkozatot a nagykövetségen. 2016 áprilisában és júniusában a kerületi anyakönyvi hatóság azzal kereste meg a panaszost, hogy az apai elismerő nyilatkozat kapcsán a hozzájáruló nyilatkozatát adja meg. A megkeresések sikertelensége következtében az anyakönyvi hatóság 2016 júliusában értesítette az illetékes gyámhatóságot a panaszossal való kapcsolatfelvétel érdekében. A gyámhatóság jelezte az anyakönyvi hatóságnak, hogy a panaszos személyesen felkereste őket, ahol elmondta, hogy „a későbbiekben szeretné rendezni a gyermeke ügyét”. 2017 márciusában tette meg a panaszos a hozzájáruló nyilatkozatot az anyakönyvi hatóság előtt. 2017 áprilisában az anyakönyvi hatóság jelezte a nagykövetség felé az apai elismerő nyilatkozat súlyos hiányosságait. A nagykövetség még aznap válaszelevelében jelezte, hogy a nagykövetséget sem a kormányhivatal, sem az anyakönyvi hatóság, sem a panaszos nem kereste meg az ügyben több mint egy éven keresztül. Az eljárás azzal zárult, hogy a Srí Lanka-i állampolgár apát 2017 júniusában jegyezték be az Elektronikus Anyakönyvi Rendszerbe.

A biztos az anyakönyvvezető késedelmes eljárásával összefüggésben megállapította, hogy az anyakönyvi hatóság a panaszos hozzájáruló nyilatkozatának beszerzésével kapcsolatos egyes eljárási cselekményei között kellő ok nélkül hónapok teltek el. Rámutatott, hogy a gyámhatóság elmulasztotta a kötelezettségét: a gyermek családi jogállásának rendezése érdekében hivatalból le kellett volna folytatni az eljárást és tájékoztatni kellett volna a panaszost az eljárása menetéről. A gyámhatóság nem járt el kellő alaposággal, szerepét formalizálva belenyugodott a panaszos ellentmondásos tartalmú, jogilag nehezen értelmezhető nyilatkozatába, jegyzőkönyvezve azt.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az anyakönyvi hatóság és a gyámhatóság a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme körében, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének biztosításával összhangban az államnak gondoskodnia kell arról, hogy egy gyermek jogi

státuszát érintő, tisztázó hatósági, bírósági eljárás a lehető leggyorsabban lezáruljon. Az apaság megállapításával, az apai elismerő nyilatkozattal kapcsolatos ügyekben az eljárás jelentős elhúzódása így nem pusztán a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, hanem az adott gyermek jogainak védelme kapcsán is aggályos. A biztos felkérte az anyakönyvi hatóság vezetőjét, hogy munkatársai figyelmét hívja fel a közigazgatási hatósági eljárás garanciális szabályai betartásának jelentőségére. Emellett felkérte a gyámhivatal vezetőjét, hogy munkatársai figyelmét hívja fel a gyámhatósági eljárások során a garanciális szabályok betartásának jelentőségére. A biztos figyelemfelhívásként, tájékoztatásul jelentését megküldte a külgazdasági és külügyminiszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára, hogy a hasonló esetek elkerülése, valamint a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás biztosítása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket, a hatékonyabb szakmai együttműködés eléréséért az anyakönyvi és konzuli hatóságokat érintő ügyben.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a válaszában jelezte az egyetértését abban, hogy a vizsgálatban érintett anyakönyvvezető, járási hivatal és nagykövetség eljárásának időtartama megalapozza a biztos megállapításait. Tájékoztatást adott arról is, hogy a vizsgált ügy megindulását követően több jogszabály-módosítás is kedvezően befolyásolta a kihelyezésre kerülő hivatásos konzuli tisztviselők anyakönyvi tárgyú felkészültségét és felhívta a biztos figyelmét az anyakönyvi szakvizsgáról szóló rendeletre. Ennek értelmében ugyanis a hivatásos konzuli tisztviselők konzuli anyakönyvi szakvizsga-felkészítőn vesznek részt, és ezután vizsgát tesznek, amelynek részét képezik az apai elismerő nyilatkozat felvételére vonatkozó ismeretek is.

Az anyakönyvi hatóság vezetője válaszában észrevételezte, hogy a jelen joggyakorlat visszas, mivel a születés helye szerinti anyakönyvvezető rögzíti és bírálja el, hogy az apai elismerő nyilatkozat a jogszabályokban előírtaknak megfelel-e, ezzel szemben azonban a felettes anyakönyvi szervnek kell bejegyeznie az apa adatait az Elektronikus Anyakönyvbe. Tapasztalataik szerint Budapest Főváros Kormányhivatalának ügyintézői között sem egységes a joggyakorlat. Álláspontja szerint a külföldi állampolgárok által tett apai elismerő nyilatkozatok jelenlegi gyakorlata nem áll összhangban a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmével, illetve a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének biztosításával. Véleménye szerint a konzuloknak tisztában kellene lenniük a jogszabályban előírt adattartalommal felvett apai elismerő nyilatkozatra vonatkozó követelményekkel. Tapasztalataik sajnos azt mutatják, hogy szinte minden egyes, külképviseleten felvett apai elismerő nyilatkozat problémás. Jelezte, hogy felhívta az anyakönyvvezetők figyelmét, hogy a jövőben figyelmesebben és a jogszabályokban előírt követelmények maradéktalan betartásával végezzék munkájukat. A gyámhivatal vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy

a megállapított visszasságokat tudomásul vették, az előttük folyamatban lévő valamennyi családi jogállás rendezése iránt intézkedtek, illetőleg a még folyamatban lévő ügyeket haladéktalanul felülvizsgálták, megtéve azokban a jogszabály szerint szükséges intézkedéseket. Jelezte továbbá, hogy tájékoztatta a munkatársait, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesülésére, az eljárási határidők fokozott betartására, valamint arra, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének biztosításával a gyermekek jogainak védelme, a vonatkozó ágazati jogszabályok rendelkezései fokozott figyelemben tartásával a gyámhatóság eljárása során kiemelt figyelemben részesüljön.

7. Az AJB-1587/2018. számú ügyben a biztos a felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek biztosításával kapcsolatos gyakorlati és szabályozásbeli problémákat vizsgálta. Egy konkrét panasz vizsgálatát hivatalból kiterjesztve megállapította, hogy a család- és gyermekjóléti központokban biztosított felügyelt kapcsolattartások jelenlegi feltételrendszere, szabályozási környezete, az érintett szervek együttműködése, eljárása is komoly aggályokat vet fel. Az ombudsman az érintett gyermekek és hozzátartozók jogai szempontjából is visszas helyzet rendezése érdekében részletes ajánláslistát küldött a szaktárca és a kormányhivatalok számára.

A biztoshoz forduló panaszos nagyszülő ismertette, hogy bár a jogerős határozat szerint az unokáival való kapcsolattartásra jogosult a gyámhatóság e célra rendelt helyiségében havonta egy nap, a találkozásra nem került sor, mert nem áll rendelkezésre a kapcsolattartáshoz szükséges helyiség. Mivel felmerült rendszerszinten is a felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek hiánya, a biztos az egyedi ügyben folytatott vizsgálatát hivatalból kiterjesztette a kapcsolattartáshoz való jog érvényesülése feltételeinek országos áttekintésére. A jelentés rögzíti, hogy a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben jogként illeti meg, ami sérül akkor, ha az elhúzódó eljárás, a tárgyi-személyi feltételek hiánya, elégtelensége okán a kapcsolattartásra jogosult személy nem tud élni e jogával. Magyarországon a kapcsolattartási jog biztosításának konkrét felelősei a gyámhatóságok, a felügyelt kapcsolattartás biztosításának címzettjei jogszabályi kötelezettség szerint a család- és gyermekjóléti központok, önkéntesen pedig a család- és gyermekjóléti szolgálatok is biztosíthatják. Kiemelte, hogy a felügyelt kapcsolattartás a családi kapcsolat újraépítését, helyreállítását célzó átmeneti, kontrollált kapcsolattartási forma. Lényege, hogy a gyermek úgy élhessen a szülővel, illetve más személlyel való kapcsolattartás jogával, hogy közben a lehető legkisebb mértékben traumatizálja egy fennálló konfliktus, ne tegyék ki veszélyeztetett helyzetnek. A kapcsolattartás résztvevői így hozzásegíthetők ahhoz, hogy az egyedileg szükséges idő elteltével, önállóan, felügyelet nélkül élhessenek kapcsolattartási jogukkal.

A konkrét ügyben a hatóság elismerte, hogy egy feloldhatatlan és jogellenes helyzet alakult ki, ami miatt a felügyelt kapcsolattartás 2015 novembere óta nem valósulhatott meg. A vizsgálat feltárta, hogy a jogerős, végrehajtható felügyelt kapcsolattartásról való döntést technikai okok miatt egyáltalán nem hajtották végre és ennek megoldására, pótlására észszerű időn belül nem történt megfelelő intézkedés. A biztos megállapította, hogy a kialakult helyzet a jogbiztonságot, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás követelményét, a kapcsolattartásra jogosult panaszos tisztességes eljáráshoz és a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogát is sérti.

A biztos az országos helyzet áttekintése során feltárta, hogy a kapcsolattartási ügyeket tárgyi feltételeit megfelelően részletező jogi szabályozás hiánya, a személyi és a tárgyi feltételek elégtelensége miatt a felügyelt kapcsolattartásokra vonatkozó jogerős határozatokban foglaltak esetlegesen valósulnak meg, a pótlás pedig nehézkes. A kapcsolattartási ügyek szakemberei számára kiemelt probléma a hétvégi elérhetőség biztosítása. A biztos szerint a kapcsolattartási ügyeket részletszabályainak kidolgozása során a hétvégi kapcsolattartási alkalmak esetében is olyan minimumkövetelményeket kell meghatározni, amelyek rögzítik, hogy mely napokon, milyen időtartamban, milyen lehetséges ellentételezés mellett teremthető meg a felügyelt kapcsolattartás. Az ombudsman megállapította, hogy a felügyelt kapcsolattartás átmeneti jellegének biztosítását, az észszerű időn belül való továbblépés lehetőségét akadályozza az intézmények közti hatékony együttműködés hiánya. Különösen az aggályos, hogy ha a gyámhatóság nem fordít kellő figyelmet, nem épít igazán azon javaslatokra, amelyek az érintettekkel közvetlen kapcsolatban álló család- és gyermekjóléti központoktól érkeznek. Jelenleg az első kapcsolattartás során kerül sor a megállapodás megkötésére, illetve a házirend ismertetésére, így csökken a valódi kapcsolattartásra fordítható idő. Átgondolásra érdemes, hogy a felügyelt kapcsolattartást elrendelő döntést magát a kapcsolattartást biztosító intézménynek is eljuttassák, a bírósági végzésben, ítéletben vagy gyámhatósági határozatban minden esetben jelöljék meg a kapcsolattartás első alkalmát.

A biztos felkérte a konkrét ügyben eljáró gyámhatóság vezetőjét, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket a felügyelt kapcsolattartási alkalmak pótlása és azok jövőbeli biztosítása érdekében. Javasolta az emberi erőforrásokért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a hatályos jogszabályi rendelkezések kiegészítését a kapcsolattartási ügyeket biztosításának alapvető tárgyi feltételeire, az alkalmak pótlására, a hétvégi kapcsolattartás biztosítására vonatkozó minimumszabályokkal, és tekintse át a család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyelei személyi és tárgyi feltételeinek rendelkezésre állását. Kezdeményezte, hogy intézkedjen egy külön kapcsolattartási ügyeletekre vonatkozó szakmai módszertani útmutató elkészítéséről, kiadásáról, a családsegítő és gyermekjóléti központok számá-

ra való elérhetőségéről. A biztos felkérte a kormányhivatalok vezetőit, hogy a gyámhatóságok a felügyelt kapcsolattartás elrendelésekor, azok során fokozottan működjenek együtt a család- és gyermekjóléti központokkal, a döntéseik indokolásakor adjanak figyelemfelhívó tájékoztatást a kapcsolattartásra jogosultnak a felügyelt kapcsolattartást biztosító gyermekjóléti központ, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat elérhetőségéről, hívják fel a figyelmet az előzetes bejelentkezési kötelezettségre.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában kiemelte, hogy a gyermekvédelmi törvény értelmében 2016. január 1-jét követően gyermekjóléti szolgáltatás és családsegítés kizárólag egy szolgáltató keretében működtethető. Az intézkedés célja a gyermekek védelmét és a családok érdekét jobban szolgáló rendszer létrehozása volt, a szolgáltatások erőforrásainak hatékonyabb felhasználásával. A járásközpontok települési önkormányzatai fenntartásában működő család- és gyermekjóléti központok speciális szolgáltatási feladatokat látnak el. A jogszabályi rendelkezés végrehajtását követően minden járásközpontban létrejöttek a család- és gyermekjóléti központok, amelyek száma országos szinten 48-ról 197-re emelkedett. A központok kiemelt feladata, a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedésekhez kapcsolódó feladatok ellátásán túl, a speciális szolgáltatások biztosítása, mint például a kapcsolattartási ügyelet, amely kizárólagosan a család- és gyermekjóléti központok feladata. Az államtitkár szerint a szervezeti átalakítással egyidejűleg a megfelelő tárgyi és infrastrukturális feltételek bővítésének megteremtése érdekében minden család- és gyermekjóléti központ egyszeri, két millió forint összegű támogatásban részesült.

Az államtitkár a kapcsolattartási ügyelet biztosításának alapvető tárgyi feltételeivel, valamint a hétvégi biztosítására vonatkozó ombudsmani javaslattal egyetértett, hiszen az egyes járások nagysága (lakosságszám), ebből fakadóan a kapcsolattartási ügyeletek igénybevétele is nagyon eltérő lehet, így elsősorban minimumszabályok kialakítását látta indokoltnak. Az államtitkár ígéretet tett arra, hogy a család- és gyermekjóléti központok kapcsolattartási ügyeleteinek személyi és tárgyi feltételeit áttekintik, ennek érdekében minden család- és gyermekjóléti központot megkeresnek, hogy felmérjék a rendelkezésre álló erőforrásokat. Az aktuális helyzetkép ismeretében a költségvetési források figyelembe vételével kerül előkészítésre a szakmai minimumkövetelményekre vonatkozó javaslat. Mivel a 2019. évi költségvetési tárgyalások során már nincs lehetőség többletforrás biztosítására, a 2020. évi tervezési folyamatban kerülhet sor a minimumkövetelmények teljesítéséhez nélkülözhetetlen források megteremtésére. Az államtitkár beszámolt arról, hogy – felkérésére – a Magyar Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatok Országos Egyesülete Módszertani Támogató Hálózatának vezetője szakmai munkacsoportot hívott össze a felügyelt kapcsolattartás szakmai ajánlásának kidolgozása céljából. A munkacsoport 2018. május 16-án kezdte meg munkáját,

tagjai a minisztérium szakmai főosztályának munkatársai, az első- és másodfokú gyámhatóságok képviselői, a család és gyermekjóléti központok kiválasztott munkatársai. A szakmai ajánlás jóváhagyását megelőzően, széles körű egyeztetés keretében az államtitkárnak szándékában áll kikérni – a biztos véleményén túl – az érintett bírói szervezet képviselőinek álláspontját is. Ha a szakmai ajánlás elfogadásra kerül, akkor gondoskodni fog arról, hogy az ajánlás a család- és gyermekjóléti központokon túl a kormányhivatalok közreműködésével az első- és másodfokú gyámhatóságok szakembereihez is eljusson, ezzel is elősegítve az adott szolgáltatási forma céljának megvalósulását, az országosan egységes eljárásrend megteremtését. A biztos az államtitkár által adott választ elfogadta, a megtett intézkedésekkel pedig egyetértett.

A megyei és fővárosi kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak a biztosnak arról számoltak be, hogy a megküldött jelentésben foglaltakat az egységes gyakorlat kialakítása és megtartása érdekében a szervezeti egységek munkatársaik számára megismerhető módon közzétették, és felhívták a vezetőket a szükséges intézkedések megtételére. Több kormányhivatal is jelezte, hogy szorgalmazzák a tárgykörben szakmai képzések, továbbképzések megtartását, továbbá több intézkedést is tettek az ügyfelek javasolt előzetes tájékoztatása, valamint a gyámhivatalok, illetve család- és gyermekjóléti központok közötti együttműködés előmozdítása érdekében is.

8. Az AJB-886/2018. számú ügyben a biztos a vízi sportok edzései során alkalmazott hypoxiás edzésmódszer kockázataival, azok megelőzésével foglalkozott. A vizsgálat feltárta, hogy a 15 év alatti sportolóknál jelenleg fokozott kockázatot jelent a vízilabda, a szinkronúszás és az úszás edzések során használt hypoxiás edzésmódszer. Szükséges az érintett edzők megfelelő felkészítése a módszer alkalmazásának veszélyeire, a biztonsági intézkedések megtétele, tájékoztató anyagok készítése. Az ombudsman a sportért felelős szakértőnek, a Testnevelési Egyetem rektorának és az érintett szakági szövetségek vezetőinek küldte meg ajánlásait.

A biztoshoz forduló panaszos sérelmezte, hogy Magyarországon az edzők a vízi sportok, így a vízilabda, a szinkronúszás és az úszás edzések során évtizedek óta rutinszerűen alkalmaznak állóképességet, tüdőkapacitást javító, víz alatti hypoxiás (oxigénhiányos) módszereket. Ilyen a hosszú ideig tartó vagy gyakran ismételt, versenyszerű víz alatti úszás, az úszást megelőző akaratlagos hiperventilláció (szapora levegővétel). Az edzésmódszer pozitív hatását a 60-as évek óta vizsgálják, de érdemben nem bizonyították. A szervezet széndioxid szintjének csökkenése azonban súlyos veszélyeket hordoz a kiskorú sportolókra nézve – áll a panaszbeadványban.

Sportszakmai, sportmódszertani, sportegészségügyi kérdésekben a biztos hatáskör, illetve kompetencia hiányában nem foglalhat állást, de az elismert kockázatok esetén feladata az érintett intézmények figyelmének felhívása



ezek mérséklésére, a megelőzés fontosságára és eszközeire. A biztos hivatalból átfogó vizsgálatot indított, és megkereste a sportért felelős államtitkárt, a Testnevelési Egyetem rektorát, az Országos Sportegészségügyi Intézet főigazgatóját, a Magyar Olimpiai Bizottság és a Magyar Úszó Szövetség főtitkárát, a Magyar Sporttudományi Társaság, a Magyar Vízilabda Szövetség és a Magyar Szinkronúszó Szövetség elnökét. A biztos azért kereste meg a szakmai tapasztalattal, ismeretekkel rendelkező intézmények vezetőit, hogy a kifogásolt edzésmódszer kapcsán alapjogi megállapításai kellő szakmai véleményen alapuljanak. A válaszok egybehangzóan megerősítették, hogy veszélyes a hypoxiás edzésmódszer, a hatékonysága nem bizonyított, és különösen a 15 év alatti sportolóknál súlyos, akár végzetes következményekkel járhat. A hypoxiás edzésmódszert alkalmazva bekövetkezhet a sekélyvízi ájulás, azaz a sportolók súlyos agyi oxigénhiányos állapotba kerülhetnek, a vízben előzetes figyelmeztető jel nélkül eszméletüket veszthetik, ami szélsőséges esetben fuladásos halálhoz vezethet, ha nem sikerül időben, szakszerűen újraéleszteni őket. Az ájulás és a halál beállta között ugyanis a legtöbb esetben csak két és fél perc telik el. Aggodalomra ad okot az is, hogy az ismert aggályok ellenére az edzésmódszert – ha eltérő mértékben és intenzitással is – a veszélyeztetetebb kiskorú sportolók esetében jelenleg is alkalmazzák a vízi sportágakban.

A biztos jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a hypoxiás edzésmódszer kapcsán nagy jelentősége van az alkalmazás alsó életkori határának, a baleset-megelőzési ismeretek növelésének, így a kockázati tényezők minimalizálásának. A veszélyt tovább növeli, hogy az edzők, szakedzők körében kevésbé ismert fogalom a sekélyvízi ájulás. A Testnevelési Egyetem tanszékvezetője megerősítette, hogy az edzőképzésben megjelenik ugyan, ám nem kap kellő hangsúlyt a sekélyvízi ájulás veszélyeire való figyelemfelhívás. Az ombudsman szerint a sportedzői képzések oktatási anyagában nagyobb figyelmet kellene fordítani a legújabb szakmai anyagok szerinti veszélyek ismertetésére, illetve azok megelőzésének módjára. A jogszabályi keretek mindehhez adottak: a sporttörvény az országos sportági szakszövetségek és szövetségek kötelezettségévé teszi sportegészségügyi szabályzat megalkotását, amelynek tartalmi elemei az előírások a sportsérülések megelőzésére, a sportegészségügyi ellátás biztosítására. A jelentés kitért arra is, hogy a kockázati tényezők minimalizálását az szolgálja, ha a tárgyi feltételek hiánytalanul rendelkezésre állnak. Az uszodáknak a hypoxiás edzésmódszer alkalmazásakor alkalmasnak kell lenniük az elsősegély-nyújtási helyzetek ellátására, rendelkezésre kell állniuk a sportoló esetleges újjáélesztéséhez szükséges eszközöknek (pl. mobil defibrillátor, oxigénpalack).

Az ombudsman felkérte a sportért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze egy olyan szakmai protokoll, tájékoztató anyag kidolgozását, amely segíti a kiskorú sportolókra veszélyes edzésmódszer kockázatainak minél szélesebb körű megismertetését. Javasolta a miniszternek, hogy

ellenőrizze az érintett sportszövetségek sportegészségügyi szabályzatait, az abban foglaltak megvalósulását. A biztos intézkedésre kérte a Testnevelési Egyetem rektorát, hogy a sekélyvízi ájulás problémaköre, a hypoxiás edzés-módszer kiskorú sportolókra gyakorolt hatásának kockázati tényezői megfelelő súllyal szerepeljenek az érintett vízi sportágak szakedzői képzéseinek tananyagaiban. Felkérte az érintett sportági szakszövetségek vezetőit, hogy tekintsék át a sportegészségügyi szabályzataikat, ennek nyomán pedig tegyék meg a szükséges intézkedéseket, hogy a sekélyvízi ájulás veszélyeinek elhárítására valamennyi biztonsági intézkedés, tájékoztató anyag és felszerelés megfelelő mértékben rendelkezésre álljon.

Az EMMI sportért felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy 2018. május 17-én megkeresték az Országos Sportegészségügyi Intézetet (OSEI) egy olyan szakmai tájékoztató kidolgozása érdekében, amely segíti a kiskorú sportolókra veszélyes edzés-módszer egészségügyi kockázatainak minél szélesebb körű szakmai megismertetését. Az OSEI 2018. június 15-én küldte meg az államtitkár részére a szakmai tájékoztatót, amelyet – a fővárosi és megyei kormányhivatalok vezetőin keresztül – továbbítottak a sportedző és sportoktató szakképesítések egyes képzési programjainak jóváhagyása céljából kijelölt szakértők, a Testnevelési Egyetem, valamint az érintett országos sportági szakszövetségek részére. Az államtitkár továbbá jelezte, hogy felveszik a kapcsolatot a Magyar Edzők Társaságával, hogy – az OSEI szakmai állásfoglalása alapján – szervezzenek konferenciát a témában a sportolók egészségének és testi épségének megőrzésére és védelmére, a biztonságos edzőkörülmények megteremtésére tekintettel. A válasz nyomán az ügyben tett intézkedést a biztos elfogadta.

Később az államtitkár újabb levelében beszámolt arról, hogy az érintett szövetségek a kapott válaszlevelek alapján örömmel vették az OSEI szakmai tájékoztató anyagát. Annak tartalma ugyanis hasznosan szolgálja a hypoxiás edzés-módszer esetleges alkalmazása során felmerülő helyzetek kezelését, amelyre – a megelőzés és a kockázatok elkerülése érdekében – fokozott figyelemmel kell lennie az edzést felügyelő sportszakembernek. A Magyar Kajak-Kenu Szövetség az államtitkárnak küldött írásbeli tájékoztatása alapján módosította Sportegészségügyi Szabályzatát, a Magyar Búvár Szakszövetség pedig a javaslatot az Etikai- és Gyermekvédelmi Szabályzatában érvényesítette. A Magyar Triatlon Szövetség 2018. szeptember 4-én hivatalos honlapján közzétette a szakmai tájékoztató anyagot, míg a Magyar Öttusa Szövetség továbbította azt tagszervezetei részére. A Magyar Szinkronúszó Szövetség tudomásul vette a szakmai tájékoztatóanyag tartalmát, de az alapján nem tartotta indokoltnak a vonatkozó szövetségi szabályzatának módosítását. Az államtitkár az úszás, vízilabda, valamint élet- és vízi mentés sportágak országos sportági szakszövetségeivel folyamatos kapcsolatot tart annak érdekében, hogy a tájékoztatóban foglaltak átvezetésre kerüljenek a szövetségi szabályzatokban.

A Magyar Szinkronúszó Szövetség elnöke válaszában arról adott tájékoztatást, hogy 2017 februárjában két szabályzat megalkotására is sor került, amelyeket a Szövetség elnöksége a biztos jelentésére figyelemmel felülvizsgált. A jelentésben tett ajánlásokat kötelezettségként építették be a Gyermekvédelmi- és a Sportegészségügyi Szabályzatok tervezetébe. Megjegyezte, hogy az egyes edzésmódszerek tekintetében csak ajánlásokat tudnak megfogalmazni, illetve különböző edzésmódszereket tudnak megismertetni a sportszakemberekkel, de az egyes edzők módszereire nincs ráhatása a Szövetségnek. Hozzátette azt is, hogy a hypoxiás edzésmódszer kontrollált és biztonságos körülmények közötti alkalmazását tudják e körben kizárólag megkövetelni.

A Testnevelési Egyetem rektora arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy különböző szintű edzőképzéseiben megjelenik a hypoxiás edzésmódszerrel összefüggően a veszélyekre való figyelemfelhívás, azonban nem mindegyik érintett sportágban. Úszás sportágban közvetetten a tananyag része. Az oktatók valamennyi esetben, ahol fokozott a veszély, nemcsak halál, eszméletvesztés, hanem sérülés vonatkozásában is felhívják a hallgatók figyelmét az egyes edzésmódszerek veszélyeire. Az Egyetem a jövőben minden érintett sportág edzőképzésében kötelezően a tananyag részévé teszi a hypoxiás edzésmódszerrel, valamint a sekélyvízi ájulás veszélyeivel kapcsolatos ismereteket. Egyúttal szakmai egyeztetést folytat a vízből mentés mint tantárgy kötelező jelleggel történő előírása tárgyában is. Továbbá, mivel a gyermekek és szülők tájékoztatása, a módszertani tartalmak ismertetése az edzők feladata, képzésük során az intézmény felkészíti hallgatóit a témával kapcsolatos szakismeretek kommunikációjára, a felvilágosítás közérthető átadására. A már tevékenykedő edzők megfelelő informáltsága érdekében – a téma kiemelt jelentőségére tekintettel – ajánlással éltek a Magyar Edzők Társasága, valamint az érintett sportágak országos sportági szakszövetségei felé arra vonatkozóan, hogy az általuk szervezett sportszakmai konferenciák, továbbképzések, műhelyek alkalmával fordítsanak kiemelt figyelmet a hypoxiás edzésmódszerekkel kapcsolatos veszélyek szerepeltetésére. Az Egyetem emellett indokoltnak tartotta uszodájában figyelemfelhívó tábla elhelyezését is.

9. Az AJB-1655/2018. számú ügyben a biztoshoz forduló panaszos apa beadványában sérelmezte a rendőrség eljárását, mert 12 éves leányát álláspontja szerint indokolatlanul állították elő. A tényállás szerint a rendőrség járőrei az egyik január végi napon 11.30 perckor intézkedtek a leányával szemben. Az intézkedés előtt a leánya és annak barátnője egy bevásárlóközpontban voltak, ahol a barátnő rosszul lett. Ezért egy biztonsági őr az orvosi rendelőbe kísérte őket és rendőri intézkedést kért. A panaszos leányánál személyazonosításra alkalmas okmány nem volt, ezért a rendőrség az adatait bemondás szerint rögzítette, majd a központi nyilvántartási rendszer segítségével megállapította a személyazonosságát. Aznap délelőtt iskolában volt, de később

az osztálya olyan programon vett részt, amelyet ő nem tudott kifizetni. Ezért eljött onnan, mielőtt pedig hazament volna, még elment a bevásárlóközpontba. Sérélmére szabálysértést, bűncselekményt nem követtek el, és ő sem követett el semmilyen ilyen cselekményt. Mindezek ellenére a rendőrök közölték a 12 éves leánnyal, hogy a rendőrségi törvény értelmében előállítják, amíg a törvényes képviselője megérkezik érte. Az apát közvetlenül nem, csak egy családtagon keresztül sikerült elérni, így a hozzátartozó értesítésére 15.00 órakor került sor. A panaszos 16 óra 50 perckor érkezett a rendőrségre és a szükséges dokumentumok (rendőrségi előállítás időtartamáról szóló igazolás) aláírása után a gyermekével távozott.

Az előállítás indokául a rendőri jelentés a rendőrségi törvény azon előírását jelölte meg, amely szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, valamint a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezésének hatálya alól engedély nélkül kivonja magát, és azt a gyermeket, akinek a felkutatását és előállítását gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtás során rendelték el. A panaszos leánya szülői felügyelet alatt állt, nem volt gyámja, nem helyezték el nevelőotthonban vagy nevelőszülőknél és bírósági végrehajtásról sem volt szó. Így az előállítás okaként egyedül az kerülhetett szóba, hogy a szülői felügyelet alól vonta ki magát engedély nélkül. A rendőrségi dokumentáció azonban egyáltalán nem tartalmaz erre vonatkozó adatot vagy utalást. Sem a gyermek által elmondottak, sem a későbbi szülői reakció, sem a helyzet körülményei nem valószínűsíthették azt, hogy az intézkedés alá vont 12 éves leány engedély nélkül kivonta volna magát a szülői felügyelet alól.

A rendőrségi törvény előírása szerint a rendőr – a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően – a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérheti azt a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól nagykorú kísérete nélkül úgy marad távol, hogy a távolmaradását nem tudja hitelt érdemlően igazolni. A vizsgált intézkedés 11 óra 30 perckor kezdődött, tehát olyan időpontban, amikor a rendőrség joggal feltételezhet, hogy a 12 éves gyermeknek még oktatási intézményben kellene tartózkodnia. A panaszos leánya magyarázatot adott ugyan arra, hogy miért nincs az iskolában, azonban ezt igazolással alátámasztani nem tudta. A rendőrségnek tehát – amennyiben a gyermek védelme érdekében szükségesnek tartja az intézkedést – legfeljebb arra lett volna jogalapja, hogy a gyermeket a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérje.

Az ombudsman megállapította, hogy panaszos gyermekének előállítására törvényi feltételek hiányában, jogalap nélkül került sor, ami sértette a személyes szabadsághoz, emberi méltósághoz fűződő jogát. Az alapjogi biztos felkérte az érintett rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra,

hogy intézkedéseik során – amellett, hogy a gyermekek jogait és védelmüket továbbra is kiemelten kezelik – a rendőrségi törvény rendelkezéseit maximálisan betartva járjanak el.

A rendőrkapitányság vezetője az ombudsmannak írt válaszában jelezte, hogy az ügyben parancsnoki kivizsgálást rendelt el, a vizsgálat lefolytatását követően pedig intézkedett a jelentés összefoglalójának beépítésére a rendőrkapitányság állománya részére történő oktatás céljából, a hasonló jövőbeni alapjogi visszásságok hatékonyabb megelőzése érdekében.

### **A gyámhatósági eljárásokat érintő ombudsmani vizsgálatok**

A korábbi évekhez hasonlóan az alapvető jogok biztosához forduló panaszosok többsége – elsősorban – a kapcsolattartás szabályozása, végrehajtása ügyében eljáró gyámhatóságok elhúzódo eljárásait sérelmezték. Az elhúzódo eljárások és a késedelmes döntések tekintetében a biztos a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot, annak jövőbeli kiküszöbölése érdekében a gyámhatóságok, illetve az illetékes kormányhivatalok vezetőihez fordult.

1. Az AJB-807/2018. számú ügyben a panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának a gyermeke nevelésbe vétele ügyében elhúzódo eljárását sérelmezte. A panaszbeadvány és a csatolt iratok szerint a gödöllői gyámhatóság a panaszos gyermekét a 2017. augusztus 14-én kelt határozatával nevelésbe vette. A panaszos sérelmezte, hogy a fellebbezést a másodfokú hatóság 2018. január 16-áig nem bírálta el. A biztos rendelkezésére álló információk szerint a szülők fellebbezését – melyben a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményében foglaltakat vitatták – a másodfokú hatóság 2017. szeptember 12-én érkezett, de csak a fellebbezés érkezését követően közel öt hónap múlva kezdeményezte a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát az arra illetékes Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságnál. A vizsgálat idején a szakmai véleményt a másodfokú hatóság még nem kapta meg, így érdemi döntést az ügyben nem tudott hozni.

A vizsgált ügy mellett 2018-ban két panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának, másik két panaszos pedig a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának kapcsolattartás tárgyában másodfokon elhúzódo eljárását sérelmezte. A fentiekben ismertetett minden vizsgált esetben a másodfokú hatóságok vezetői válaszukban az ügyintézési határidőt többszörösen meghaladó késedelmet elismerték, azonban azt az ügyintézők – nem egy esetben a fluktuációból következő – túlterheltségével indokolták. Tájékoztatásukat a biztos tudomásul vette, azonban a jelentéseiben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó

garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárások és döntések tekintetében a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő vizsszesség megállapítását nem mellőzhette.

Vizsgálatai kapcsán a biztos utalt arra, hogy az elmúlt években Hivatalához számos – főként Budapest Főváros Kormányhivatala, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának elhúzódo eljárását sérelmező – panaszbeadvány érkezett. A biztos AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgálta az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára e jelentésben a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszasságok orvoslása érdekében megfogalmazott ombudsmani ajánlásokra válaszként azt a tájékoztatást adta, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktárca 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői létszámának 16%-kal való emelését tervezte. Mivel a késedelmes másodfokú eljárások tekintetében változatlanul több panaszbeadvány érkezett a biztoshoz, e jelentésében felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár útján – fővárosi, illetve megyei bontásban tájékoztassa a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői tervezett létszámemelésének megvalósulásáról. A kapott válasz szerint a 20 kormányhivatal közül 17 teljes mértékben végrehajtotta a Kormányhatározatban foglaltakat, azaz 1-1 fővel bővítette a másodfokú gyámhatósági ügyintézőinek létszámát. Mindezek alapján a vizsgált egyedi panaszügyeket lezáró jelentéseiben a biztos a késedelmes eljárások tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem tett.

2. Az AJB-1831/2018. számú ügyben a biztoshoz forduló panaszos a gyámhatósági hatáskörben eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatalának eljárását sérelmezte. A panaszos kérelmezte a kiskorú gyermekével való felügyelt kapcsolattartás módosítását, de ügyében – az eljárási határidő többszörösének eltelte ellenére – érdemi döntés nem született.

A biztos megkeresésére adott válaszában a gyámhatóság vezetője jelezte, hogy a felügyelt kapcsolattartás újraszabályozása ügyében a panaszos édesanya 2015. június 27-én írásbeli kérelmet terjesztett elő. Kérelmében leírta, hogy a felügyelt kapcsolattartás a gyermekjóléti központban zajlik már két éve, így az eltelt hosszú idő, az erősen korlátozott lehetőségek miatt indokolt, hogy felügyelet nélkül hosszabb időt tölthessen a gyermekével. 2015. szeptember 17-én a gyámhatóság a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában tárgyalást tartott. A tárgyaláson a szülők a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában nem tudtak megegyezni, ezért a gyámhatóság a tényállás teljes

körű felderítése érdekében 2015. november 24-én megkereste az anya lakóhelye szerinti gyermekjóléti központ vezetőjét, a gyermek iskolájától pedig pedagógiai véleményt kért. Mivel a gyermek apja vitatta a panaszos édesanya mentális egészségi állapotát, a gyámhatóság felszólította a panaszost, hogy a mentális egészségi állapotáról nyilatkozzon. A panaszos 2015. december 22-én megküldte a rendelkezésére álló zárójelentéseket. 2016. február 26-án beérkezett levelében az apa és jogi képviselője bejelentette, hogy a panaszos által előadottak a gyógyult állapotát illetően nem felelnek meg a valóságnak, kérte emiatt, hogy a felügyelt kapcsolattartás során történt incidensről a gyámhatóság tájékozódjon. A gyámhatóság tájékoztatást kért a központtól az apa által sérelmezettekről. A központnak a gyámhatósághoz 2016. március 10-én beérkezett válasza szerint az anya részéről nem tapasztaltak agresszív, provokatív, a nyugodt légkört veszélyeztető magatartást, amely a gyermekben félelmet keltene. A panaszos tájékoztatta a központot több hetes kórházi kezeléséről. A kezelés befejezése után a kapcsolattartás tovább folytatódott, a kapcsolattartási ügyelet szerint megszokott módon. A kiállított zárójelentését a panaszos ismét megküldte a gyámhatóság számára. A gyámhatóság 2017. február 8-án ismét megkereste a központ vezetőjét, hogy „mivel a központ legutolsó véleménye óta tizenegy hónap telt el”, adjon tájékoztatást 2016 májusától 2017. január végéig a kapcsolattartásokról. A jelentés szerint a gyámhatóság végül 2017. október 30-án kelt határozatával – a kérelem benyújtásától számított 2 év elteltével, valamint a legutóbbi érdemi intézkedésétől számított 9 hónap elteltével – döntött az anyai kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában. A hivatalvezető a késedelem okaként a gyámhivatal létszámhiányából adódó fokozott túlterheltségét jelölte meg. A kapott válasz szerint a gyámhivatal létszámproblémája és túlterheltsége az ombudsmani megkeresésre adott válaszádkor is fennállt.

A biztos jelentésében kiemelte a felügyelt kapcsolattartással összefüggésben, hogy a szülővel való találkozásnak a kapcsolattartási ügyelet keretében történő megvalósulásának átmeneti, rövid időszakra szóló megoldásnak kell lennie, amit a jogszabályi rendelkezések is megerősítenek. Kiemelten fontos tehát az, hogy a felügyelt kapcsolattartás ne haladja meg az adott esetben szakmailag szükséges időtartamot, mivel a szükségtelenül hosszú ideig mesterséges környezetben tartott láthatás a különélés miatt eleve jelentősen megváltozott szülő–gyermek kapcsolatban épp az ellenkező hatást éri el, az eltávolodás irányába hat. A biztos megállapította, hogy a gyámhatóság annak ellenére döntött jelentős késedelemmel a vizsgált ügyben és húzódott el az eljárása, hogy már a rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden releváns nyilatkozat, szakértői vélemény, információ és dokumentum. Mindez pedig az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, a jogerős és végrehajtható döntés hiánya közvetlenül veszélyeztetette az érintett gyermek kapcsolattartáshoz fűződő

jogát is, mivel a találkozások az anya alkalmassága ellenére továbbra is csupán segített formában, a központ helyiségében valósulhattak meg. Az ombudsman felkérte a Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, mérje fel, hogy az illetékességi területén működő elsőfokú járási hivatalok gyámügyi munkatársainak jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét. Kezdeményezte emellett a panasszal érintett járási hivatal vezetőjénél azt, hogy a jövőbeni eljárásai, ezen belül különösen a felügyelt kapcsolattartás újraszabályozásában megindított gyámhatósági eljárásai során fordítson fokozott figyelmet az – időközben hatályba lépett – törvény által előírt ügyintézési határidő teljes körű betartására. A kormány megbízott válasza szerint az első fokon eljáró gyámhivatalok ügyintézői létszámát a Kormányhivatal emelni kívánja.

3. Az AJB-3312/2018. számú ügyben a panaszos édesanya a Pest Megyei Kormányhivatal Szentendrei Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhatóság) az ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezett gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében folytatott eljárását sérelmezve fordult az alapjogi biztoshoz. A panaszos kifogásolta, hogy négy gyermekének a családból történt 2018. február 9-i kiemelése óta a gyámhatóság a két fiatalabb gyermeke szülői kapcsolattartását a panaszbeadványa benyújtásáig (2018. július 3-ig) kérése ellenére nem szabályozta. A feltárt tényállás szerint a szülők a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről rendelkező határozatok ellen nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, így az e tárgyban folytatott hatósági eljárás és döntés alapjogi szempontú vizsgálatára a biztosnak – hatásköre hiányában – nem volt lehetősége. Figyelemmel arra, hogy a két idősebb gyermek szülői kapcsolattartását a gyámhatóság időközben szabályozta, továbbá, hogy a panaszos édesanya kifejezetten a két fiatalabb gyermekével való kapcsolattartás szabályozatlanságát sérelmezte, a vizsgálat a gyámhatóság e tárgykörben folytatott tevékenységére terjedt ki. A vonatkozó jogszabályok szerint a gyámhatóság a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésétől számított 15 napon belül – hivatalból eljárva – köteles lett volna döntést hozni a szülői kapcsolattartás idejéről és módjáról. A rendelkezésre álló adatok és információk szerint a szülői kapcsolattartás rendezésére irányuló kérelem elutasítására alapot adó kizáró okok nem álltak fenn.

A legidősebb gyermek elmondásán kívül a gyermekjóléti központ munkatársa a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó jelzésében arra is utalt, hogy az iskolának huzamosabb ideje tudomása volt a gyermekek bántalmazásáról. A biztos álláspontja szerint, ha az iskolának a szülők által alkalmazott, jogilag meg nem engedett „nevelési módszerekről” (azaz a fizikai bántalmazásról) tudomása volt, de a pedagógusok megítélése szerint a bántalmazás nem minősült a gyermekek családból való kiemelését megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek, az iskola mint a gyermekvédelmi



jelzőrendszer tagja akkor sem hagyhatta volna figyelmen kívül a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési kötelezettségét. A gyermekvédelmi törvény ugyanis a gyermek minden fizikai bántalmazása kapcsán zéró toleranciát állapít meg. A jelzés önmagában automatikusan hatósági intézkedést nem von maga után, de lehetőséget ad arra, hogy a szülők megfelelő nevelési módszerek alkalmazásához segítséget kapjanak (pl. esetkonferencia összehívása, családi csoportterápián való részvétel, pszichológusi segítség felajánlása).

A jogszabály a gyámhatóságot a nevelésbe vétel elrendelésével, felülvizsgálatával egyidejűleg kötelezi a gyermekvédelmi szakellátásba vett testvérek kapcsolattartásának rendezésére, de az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi gondoskodásba helyezett gyermekek esetében sem zárja ki a testvérek kapcsolattartásának szabályozását. A biztos rendelkezésére álló információk alapján a gyámhatóság a nevelőszülőnél nevelkedő két kisebb gyermek, valamint a külön gondozási helyre helyezett féltestvérek kapcsolattartásáról egyáltalán nem rendelkezett. Mindebből következően az édesanya és férje a két kisebb gyermekkel, a külön gondozási helyen nevelkedő testvérek pedig egymással közel fél évig semmilyen formában sem tarthattak kapcsolatot.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a gyámhatóság azáltal, hogy a szülői kapcsolattartásról hivatalból nem döntött és a panaszosok kérelmeit sem bírálta el, továbbá mellőzte a külön gondozási helyen nevelkedő féltestvérek kapcsolattartásának szabályozását, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő súlyos visszásságot okozott. A gyámhatóság mulasztása egyúttal sértette az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, valamint nem felelt meg a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvének sem. A biztos felkérte a járási hivatal vezetőjét, hogy munkatársainak figyelmét a jövőre nézve hívja fel a gyermekek kapcsolattartáshoz való jogának védelmét szolgáló, hivatkozott jogszabályi garanciák betartásának jelentőségére. Az emberi erőforrások miniszterét pedig arra kérte, hogy – a kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályai útján – gondoskodjon arról, hogy az ombudsmani jelentés tartalmát valamilyeni, elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó megismerhesse. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

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

A biztosnak funkciójából adódóan, az Ajbt. előírásaival összhangban elő kell segítenie az emberi jogok érvényesülését és védelmét, ennek során pedig társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet kell végeznie, továbbá együtt kell működnie mindazon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapjogvédelem előmozdítása. A gyermekek jogainak védelme területén pedig az említett általános jellegű jogtudat-formáló, információs és koordinációs feladat külön értelmet nyer: a biztosnak tevé-

kenysége során meg kell tudni szólítani az összes érintettet, mindenekelőtt a gyermekeket – lehetőleg minél fiatalabb korban – de éppen úgy a szülőket, az iskolákat, a pedagógusokat, a szakmai-civil jogvédelmi szférát, illetve más, gyermekjogokkal, gyermekvédelemmel foglalkozó szakembereket képviselő felsőoktatási intézményeket.

Indokolt röviden szólni a vizsgálatokon túl a Hivatal Gyermekjogi Osztálya által végzett jogtudatosító munkáról, a szakmai szférával való együttműködés tapasztalatairól, a gyermekjogi tárgyú rendezvényekről. Az elmúlt évekhez hasonlóan a Gyermekjogi Osztály munkatársai a tárgyévben is rendszeres előadói, aktív résztvevői voltak szinte valamennyi, a gyermekvédelem, illetve a gyermekjogok területét érintő szakmai konferenciának belföldön, továbbá nemzetközi meghívásoknak, felkéréseknek is eleget tettek. 2018 folyamán a munkatársak rendszeresen részt vettek az Emberi Jogi Munkacsoport Gyermekek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoportjának, a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának, a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács Gyerekvédelmi Munkacsoportjának ülésein. A Hivatal a tárgyévben is képviseltette magát két nagy nyári gyermekrendezvényen, a városligeti Gyermeknapi Rendezvényen (2018. május 26–27.), majd a Telekom Gyerek Szigeten (2018. június 9–10.).



*Gyermeknapi hétvége  
a Városligetben  
(2018. május 26–27.)*

2018. január 26-án a Csányi Alapítvány szervezésében immár második alkalommal látogatták meg az Alapítvány által támogatott gyerekek a Hivatalt. Az előző évhez hasonlóan 2018-ban is nyolcadikos diákokból álló 45 fős csapatot láthatott vendégül a Hivatal. A fiatalok Kaposvárról és Mohácsról, illetve a környékbeli településekről érkeztek, mentorok kíséretében. A diákok idén előre készültek a látogatásra, az Alapítvány által kiírt pályázatra csapatokat alakítottak, és gyermekjogi témákban történeteket, meséket, rajzokat, képeket, installációkat készítettek, amelyeket a délelőtti folyamán mutattak be.

A látogatás végén minden alkotó személyre szabott apró ajándékot kapott. A bemutatkozást követően a diákok az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály munkatársaival három nagyobb csoportban totókat, feladatokat oldottak meg közösen, majd a gyermekjogok őket foglalkoztató kérdéseiről esett szó az iskola világától egészen az online világig. A gyerekek rengeteg történetet, személyes élményt osztottak meg, és sok kérdés érkezett tőlük, közben pedig a tartalmas program egyszerre tudott szólni a gyermekek jogainak védelméről (az ombudsmani) gyakorlatban és legalább ennyire a gyermekek valódi szükségleteiről és véleményük meghallgatásának fontosságáról.



*A Csányi Alapítvány által támogatott gyerekek látogatása a Hivatalban (2018. január 26.)*

A rendezvények és események közül is kiemelendő, hogy 2018. március 22-én, jelentős számú szakember aktív részvétele mellett került sor az AJBH-ban a Hintalovon Alapítvánnyal közös szervezésben a „Közös felelősségünk a párbeszéd – a gyermekjogok hatékonyabb védelmének lehetőségei a kapcsolattartási ügyekben” szakmai workshop megtartására. A rendezvényen az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály munkatársai mutatták be a kapcsolattartási ügyekben a közvetítői eljárások igénybe vételét, a felügyelt kapcsolattartás feltételrendszerét, valamint a jogellenes külföldre vitel megelőzését érintő biztosítási gyakorlatot. Ezt követően a Hintalovon Alapítvány munkatársai ismertették a nemzetközi gyermekjogi követelményeket, az Alapítvány által előkészített, hatósági és bírósági jogalkalmazást segítő kapcsolattartási szakmai protokoll tervezetének kulcspontjait, a kutatásuk elemeit. A workshop előadásai után a résztvevők ismertették saját szakmai tapasztalataikat, megvitatták a szabályozást, a jogalkalmazást érintő kérdéseket, problémákat.



*„Közös felelősségünk a párbeszéd – a gyermekjogok hatékonyabb védelmének lehetőségei a kapcsolattartási ügyekben” – szakmai workshop a Hivatalban (2018. március 22.)*

2018. november 15-én a Hivatal, az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány és a Flamand Képviselőlet közös együttműködésében, „Protection of children’s rights online & offline /A gyermekek jogainak védelme online & offline” címmel került sor egész napos – délelőtti plenáris ülésből és délutáni workshopból álló – magyar és flamand szakértők részvételével zajló nemzetközi gyermekjogi konferenciára. A rendezvény központi kérdése a gyermekek jogainak érvényesülése, védelme volt a digitális világ kihívásai közt. A gyermekek kiszolgáltatott helyzetével kapcsolatban a konferencia előadói kiemelt témakörként vitatták meg a lelki bántalmazás, a technikai és társadalmi változások

*Gyermekjogi konferencia az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány, a Flamand Képviselőlet és az AJBH közös szervezésében (2018. november 15.)*



sok, a digitális és offline világ elválaszthatatlanságának kérdéseit és az ebből fakadó lehetőségeket, valamint veszélyeket. A délelőtti köszöntőbeszédek és az informatív, figyelemfelkeltő plenáris szakmai előadásokat követően a Könyvtárban zajlott a „Hatékonyabb védelem a változó kihívások közt – a gyermekek és a szülők jogai és az állam alkotmányos kötelezettségei a digitális világban” című kerekasztal-beszélgetés, amelyet a Hivatal munkatársai moderáltak. A beszélgetés során a szakértők érintették a digitális gyermekvédelem jogvédelmi mechanizmusa gyengeségeinek kérdését, valamint az állam e területen betöltendő szerepét. Felhívták a figyelmet a terület szabályozhatóságának és szabályozhatatlanságának dilemmáira, a korhatár-megállapítás ellenőrzésének nehézségeire, illetve a leselkedő veszélyekre, a szülők és családok felelősségére, valamint a felnőttek és gyerekek között egyre távoluló szakadéokra. Szó esett a digitális eszközök oktatásban való jobb felhasználhatóságának lehetőségeiről, a digitális tartalmak elérhetőségének korlátozhatóságáról, a szülői, iskolai tiltás hatékonyságáról, a gyermekek tényleges segítségének eszközeiről; arról, hogy hogyan lehet reagálni a változó digitális környezet kihívásaira.

Minden gyermek számít, minden gyermek joga egyformán fontos – ezzel emlékeztetett 2018. november 20-án a biztos a Gyermejjogi Egyezmény egyik fő megállapítására. A gyermeki jogok világnapján a biztos felhívja a figyelmet: nem feledkezhetünk meg arról, hogy a gyermekek nem kis felnőttek, nem pusztán eszközei, céljai valaminek, és nem egyszerű statisztikai adatok, hanem önálló jogokkal, méltósággal, akarattal, egyéniséggel, fejlődő személyiséggel rendelkező emberek. A jelen kihívásai között kiemelt feladat az igazi, felhőtlen gyermekkori biztosítása.

Az Egyezmény megkülönböztetett helyet foglal el a nemzetközi jogvédelemben, átformálta és folyamatosan formálja a gyermeki jogokról való gondolkodást. Az Egyezmény alapján minden gyermek születésétől kezdve valódi, kikényszeríthető általános és speciális jogokkal bír, a szülőknek, a családnak, a társadalomnak és nem utolsósorban minden egyes államnak az ő legjobb érdekük védelmében kell munkálkodnia. Kortól, nemtől, vallástól, nemzetiségi hovatartozástól, társadalmi vagy más helyzettől függetlenül valamennyi gyermeknek jár a tisztelet, az odafigyelés és megbecsülés. Az 1989. november 20-án, tíz éves előkészítő munka során elfogadott Gyermejjogi Egyezmény ehhez ad muníciót. Az eltelt közel három évtizedben az Egyezmény semmit sem veszített az aktualitásából, a benne foglalt jogok érvényességéből.

Magyarországon az alapvető jogok biztosának egyik fontos feladata, hogy megkülönböztetett módon figyeljen a gyermeki jogok érvényesülésére, egyfajta gyermeki jogi ombudsmanként működjön. A biztos küldetése, hogy nyomon kövesse a gyermekek jogaival kapcsolatos nemzetközi elvárásokat, a magyar szakemberek körében szakmai párbeszédet tartson fenn, közreműködjön a válaszok nemzetközi keresésében. Az információtechno-

lógiai fejlődés, a gyorsan változó digitális környezet komoly kihívás elé állít mindenkit: a gyermekeket, a szülőket, a családokat és az államokat is. Az e kihívásokra adható válaszok megtalálása egyszerre nemzeti ügy és sürgető európai, sőt globális kérdés. A biztos szerint a gyermekek jogait védő hagyományos, „offline” területek mellett egyre nagyobb a jelentősége a digitális tér gyermekvédelmi dimenziójának, az online jogsértések elleni közös fellépésnek, az együttműködésen alapuló megelőzésének. Európában sokféle nyelvet beszélünk, de a gyermeki jogok az a közös nyelv, amelyen mindenki ért, és amelyre – a viták dacára – mindenki kiindulópontként tekint.

### 3.1.2.

#### A fogyatékosággal élő személyek alapjogainak védelme

A fogyatékos ember-kép újragondolása, az egyenlő emberi méltóság, a fogyatékosággal élő emberek számára is megélhető jogainak védelme és biztosítása továbbra is eminens érdeke a jogállami struktúrában, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékosügy az elmúlt évtizedben a szakmai és alapjogi érvrendszerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az állami adminisztráció kötelezettségei a 2007-es Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) hazai ratifikálása után folyamatosan erősödve állnak fenn. Az elmúlt több mint tíz évben számos területen változott jelentős mértékben a hazai fogyatékosügyi gondolkodás, ugyanakkor nem várt problémákkal is szembesültek azok, aki e témakörrel foglalkoznak.

Ahogy a korábbi években, úgy 2018-ban is szinte valamennyi fogyatékosági csoport megjelent a biztos látókörében egy-egy konkrét egyedi panasz kapcsán, de a leginkább kiemelt figyelem ezúttal is az emberi méltósághoz való jog érvényesülését, különösen a bentlakásos intézmények működését övezte. Ugyancsak évek óta vitás az akadálymentesség kérdése, nem kevés bonyodalmat okozva akár a közösségi közlekedésben is. Továbbra is speciális területet alkotnak a fogyatékosággal élő személyek körén belül a fogyatékosággal élő gyermekek, illetve pszicho-szociális fogyatékosággal élő személynek minősülő pszichiátriai betegek. Új kihívást jelent a fogyatékosággal élőket érintő jelentős technológiai fejlődés, ami az alkalmazhatóság és a finanszírozás diskurzusából kilépve segíthetné például a vak és gyengénlátó személyeket.

A biztos 2018-ban is az EMMI égisze alatt életre hívott Fogyatékosügyi Tárcaközi Bizottság állandó meghívottja volt; a fogyatékosággal élő személyek életét közvetlenül is befolyásoló kérdésekben megalakult, számos munkacsoportban segítette a jogalkotási folyamatokat. Az Intézményi Férőhelyek Kiváltását Koordináló Országos Testület tagjaként a biztos munkatársai – a szakmai szervezetek és a tárca képviselőinek együttes részvételével – se-

gítik a pályázatok véleményezését. Az Igazságügyi Minisztérium Emberi Jogi Kerekasztalának Fogyatékosügyi Tematikus Munkacsoportja tagjaként számos kérdésben kérte e szakértői grémium a biztos állásfoglalását. A biztos szakértő munkatársai révén ugyancsak partnere az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar Fogyatékoságtudományi Műhelyének.

### **A fogyatékossgal élő személyek jogvédelme a bentlakásos intézményekben**

A bentlakásos intézmények működésének anomáliáival hosszú évek óta foglalkozik a biztos. Ahogyan változik az emberi jogi gondolkodás, úgy válik egyre erőteljesebbé a szükségképpen bentlakásos intézményekben élő, fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmi mechanizmusa. Az egyenlő emberi méltóságghoz való jog érvkészlere voltaképpen az intézményi élet hierarchikus, automatizmusokra épített működtetési rendszerét kérdőjelezi meg. Mindezzel összhangban az önrendelkezés és az egyéni szempontok és körülmények jobb figyelembe vételét szavatoló intézményi férőhelykiváltási program, a kitagolás áll a megoldások fókuszában. Mindaddig azonban, amíg a kitagolás folyamata teljes valóságghá nem válik, működni kell minden jelenlegi nagyobb intézménynek, az „átmeneti” működés minősége pedig továbbra is igen változó. 2018-ban azonban összesen egy jelentés készült el a zárt intézményi vizsgálat sorozatában.

1. Az AJB-653/2018. számú ügyben Veszprém megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálat keretében vizsgálta a biztos a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését is. A Hivatal kapacitáskorlátaira tekintettel nem volt lehetőség a megye valamennyi intézményének személyes meglátogatására, így a vizsgálat csupán a legjelentősebb és/vagy korábbi ombudsmani vizsgálatokban már érintett intézményekre terjedt ki. Tekintettel arra, hogy a Veszprém Megyei Integrált Szociális Intézmény a térség legjelentősebb, központi szociális intézménye, a biztos szükségesnek látta működését alapjogi szempontból áttekinteni. A vizsgálat a korábbi ügyekben már érintett dáki székhelyintézmény után ezúttal a darvastói telephely működésére és meglátogatására fókuszált.

Az Intézményben tett látogatás tapasztalatai és a rendelkezésre álló információk alapján a jelentés rögzíti azt, hogy az intézményi férőhelykiváltással egy olyan folyamat kezdődött el, amely az érintettek számára biztosan, továbbá számos, jelenleg még intézményben élő, fogyatékossgal élő személy számára garantálhatja a jövőben emberi jogaiknak teljesebb gyakorlását, egy önállóbb életvitel alapján. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az intézményi férőhelyek kiváltásának momentuma meglehetősen komplex folyamat, az ellátás folyamatos biztosítása mellett pedig sok munkát, erőfeszítést és elsősorban szakmai elhivatottságot követelő feladat. Mindezekhez nélkü-

lözhetetlen a fentiekben, a személyi feltételek és az intézményi férőhely-kiváltási folyamat folytatása vonatkozásában jelzett nehézségek átfogó és hosszú távú stratégia alapján való megoldása, amely kiterjed mind a fogyatékos, mind pedig az idős személyek ellátására.

E jelentés is felhívja a figyelmet arra, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézményi körülmények összességükben alkalmasak arra, hogy az érintett, fogyatékosággal élő személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozzanak. Amint azt csaknem minden, bentlakásos intézményt érintő vizsgálata során szükségképpen kiemeli az ombudsmani jelentés, a biztos most is felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy hosszú távú, intézményi férőhely-kiváltási stratégia alapján tervezett intézkedései során a tárca fordítson különös figyelmet a szociális intézmények személyi, tárgyi, működési, szakmai feltételei biztosításának garanciáira, valamint a jelentésben rögzített alapvető jogok érvényesülésével összefüggésben tett megállapításokra.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában kiemelte, hogy a kormányhatározat rögzíti a fogyatékosággal élő személyeket érintő ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi kiváltásról szóló 2011–2041-re vonatkozó stratégiát. Egy 2017-es kormányhatározat pedig a fogyatékosággal élő személyeket érintő ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi kiváltásról szóló 2017–2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról született. 2017-ben 35 milliárd forint összegű, európai uniós fejlesztési forrásokból az 50 főnél több, fogyatékos, pszichiátriai beteg és szenvedélybeteg személy ápolását-gondozását biztosító intézmények kiváltása kezdődött meg, a 2017. márciusban elnyert EFOP pályázat segítségével 2023-ig további 53,5 milliárd forintot fordítanak erre a programra. Az említett körből jelenleg kimaradt további intézményekre 30–100 millió forint közötti, korszerűsítésre fordítható összeg áll rendelkezésre.

### **További kiemelt, fogyatékosággal élő személyek jogait érintő vizsgálatok**

1. Az AJB-316/2018. számú ügyben az ombudsman sajtóhírekből értesült arról, hogy a Magyar Posta Zrt. munkatársai hivatalos irat kézbesítését látássérült személyek részére tanú jelenlétéhez kötik. A jelentés feltárta, hogy a postai szolgáltatásokról szóló kormányrendelet szerint az írni nem tudó, a latin betűket nem ismerő vagy egyéb ok miatt írásában gátolt címzettnek vagy egyéb jogosult átvevőnek a könyvelt küldeményt írni tudó, nagykorú tanú jelenlétében kell kézbesíteni. Ez a szabályozás a Magyar Posta Zrt. általános szerződési feltételei között is megtalálható, az elnöke-vezérigazgató szerint a társaság a hatályos jogszabályok alapján és e sze-



mélyi kör részére küldeményeket feladó személyek jogi és gazdasági érdekeinek szem előtt tartásával járt el.

A jelentés rögzíti, hogy a látássérülés nem érinti a személy cselekvőképességét, belátási képességét, ezért a látássérült emberek is önálló jognyilatkozatot tehetnek, ha ennek felelősségét és következményeit a körülmények mérlegelését követően vállalják. Az ombudsman egyetértett az érintett civil szervezet azon javaslatával, amely szerint a jogszabályoknak meg kellene adniuk a döntés lehetőségét a látássérült embereknek. Vagyis annak a látássérült személynek, aki önállóan vállalja cselekedeteiért a felelősséget, illetve írni is tud, legyen módja aláírni a saját nevében a nyilatkozatokat, aki pedig ezt nem vállalja, legyen joga és lehetősége tanú, segítő igénybevételére.

Az ombudsman megállapította, hogy a jelenlegi szabályok és a jogalkalmazási gyakorlat az egyenlő bánásmód szempontjából aggályosak, nem felelnek meg a CRPD által megfogalmazott követelményeknek. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a postai szolgáltatások igénybevételét, jelen esetben a hivatalos postai könyvelt küldemények átvételét a vak és gyengénlátó személyek számára is minden esetben önállóan, akadálymentes formában kell biztosítani.

A Magyar Posta Zrt. jogi igazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések jelenleg nem adnak lehetőséget arra, hogy a Magyar Posta Zrt. eltekintsen a tanú jelenlététől vak és gyengénlátó személyek részére történő könyvelt küldemények kézbesítése esetén. Tájékoztatta a biztost az Európai Unió egyes tagállamaiban követett gyakorlatról is és arról, hogy megfelelő megoldásnak tartja azt a lehetőséget, hogy – a jelentésben foglaltak szerint – a látássérült személy maga dönthesen arról, hogy igényli-e tanú közreműködését.

Az emberi erőforrások minisztere válaszában jelezte, hogy az írás- és olvasóképesség hiánya általánosan nem vonatkoztatható a látássérült emberekre, akik eltérő önrendelkezési gyakorlatot folytatnak és igényelnek. A döntési lehetőségüket támogató jogszabályi környezetet látnának megfelelőnek, ezért felveszik a kapcsolatot az érintett szervezetekkel egy, a látássérült személyek önrendelkezési lehetőségét megfelelően biztosítani alkalmas szabályozási javaslat megalkotása céljából. A postaügyért a nemzeti vagyoni kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter felel, aki arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelenlegi postai szabályozás megfelel az írásbeli jognyilatkozatok tekintetében előírt általános polgári jogi előírásoknak, attól nem lehet eltérni. Előremutatónak tartotta ugyanakkor a jelentésben megfogalmazott javaslatot. Álláspontja szerint az önrendelkezésen alapuló döntési lehetőség postai általános szerződési feltételekbe történő beemelésére csak az ágazati szabályok, illetve az annak alapját jelentő, az írásbeli jognyilatkozatok érvényességéhez egyértelmű feltételeket megállapító polgári jogi szabályozás módosítását követően kerülhet sor, amihez további szakmai egyeztetés lefolytatását tartja szükségesnek.

2. Az AJB-1096/2018. számú ügyben ugyancsak a látássérült személyek érdekképviselésével foglalkozó egyik civil szervezet fordult beadvánnyal a biztoshoz. A szervezet vezetői az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény azon rendelkezésével összefüggésben fejtették ki aggályaikat, amely jogszabályhely írásra vagy olvasásra képtelen személy jognyilatkozatán alapuló bejegyzéshez a nyilatkozat közokiratba foglalását írja elő, a nyilatkozattétel kizárólagos módjaként.

A biztos egyetértett azzal, hogy a közjegyzői eljárás szabályai nagy biztonságot és védelmet biztosítanak az írásra, illetve olvasásra képtelen személyek nyilatkozattételéhez. Figyelemmel ugyanakkor az Alaptörvénynek az emberi méltóság jogára, valamint a CRPD rendelkezéseire is, az ügyleti akarat kinyilvánításának módja tekintetében is biztosítandó, lehetőség szerint, a döntéshozatal lehetősége a fogyatékossgal élő személyek számára. Kialakításra javasolta a nyilatkozattétel olyan, még észszerű mértékű kockázatot jelentő módját, amely egyben a hozzáférés, a praktikus megvalósítás tekintetében az érintettek döntése alapján, saját szempontjaik önállóan történő mérlegelése mellett nekik, adott esetben, kedvezőbb lehet.

A jelentésre válaszul az agrárminiszter és az igazságügyi miniszter az ombudsmant arról tájékoztatták, hogy indokoltnak tartják, egy, a jelentésben javasolt felvilágosító kampány lefolytatását a közjegyzői okirati forma előnyeiről a vak és látássérült személy részére. Tervezik egy ilyen kampány előkészítését, illetve az abban való részvételt (a közjegyzői kamara, érintett civil szervezetek bevonásával); ugyanakkor az alapvető joggal összefüggő visszasság feloldása érdekében a törvény soron következő felülvizsgálata során társadalmi egyeztetést követően a törvény kifogásolt részének módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatot figyelembe vesznek.

### 3.1.3.

#### A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

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

A korábbi években kiadott ombudsmani beszámolók már többször hangsúlyozták, hogy az ebbe a körbe sorolható társadalmi csoportok eltérő okokból (pl. az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, azonban a helyzet okán valamennyi közhatalmi beavatkozással szemben is kiszolgáltatottak. Esetükben

ugyanakkor súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam – valamely intézményén keresztül – nem tesz eleget alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó bármely, akár indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély.

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

A tárgyévben a hozzá fordulók panaszai nyomán ismét a szegénység legégetőbb formáival találkozott az alapjogi biztos. A lakhatás, a fedél megtartása a létfenntartás egyik lényeges szempontja, ám a mélyszegénységben élők számára a kiszolgáltatottság fokozatai beláthatatlanok.

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

A hajléktalan emberek a társadalom peremén élő, rendkívül kiszolgáltatott emberek, akik számára létkérdés a fokozott állami védelem. Az állam azonban egyensúlyoz a fokozott – de a lehető legkevesebb alapjog-korlátozással járó – beavatkozás és a kivezető utat jelentő alternatíva között. Az állam életvédelmi kötelezettsége csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja. A hajléktalanok olyan, gyenge jogér-

vényesítési képességgel rendelkező réteget képeznek, amely bármilyen jogkorlátozással szemben rendkívüli mértékben kiszolgáltatott.

A hajléktalan emberek hétköznapi létével, ellátásával és egészségügyi ellátásuk problémáival, a hajléktalanszállók írott és íratlan szabályaival számos esetben találkozott a biztos, noha jelentős vizsgálat csupán a téli krízisidőszakban folyt. A panaszok jellemzően a szállók befogadás-rendjével voltak kapcsolatosak, illetve a nappali melegedők szolgáltatásainak kapacitáskorlátját érintették. Ezekben az esetekben az intézmények vezetőivel való rövid egyeztetés után a panaszos részletes tájékoztatásával lezárhatóak voltak az ügyek. A korábbiaktól eltérően a beszámolási időszak végén született jogszabályváltozások nyomán a biztos a következő időszakban vizsgálja ennek közérdeket érintő oldalát az érintettek szempontjainak figyelembevételével, mivel mindez különösen érzékenyen érinti az utcai hajléktalanságot. A hajléktalanság alapjogi értelmezésben az emberi méltósághoz való jog, a szociális biztonság relatív tisztelete és a normarendszer jogállami követelményei szerint mérlegelhető. A következőkben az utcán élők, a közterületek lakóinak ellátását monitorozó, a fővárost érintő ombudsmani vizsgálat összefoglalóját közöljük.

A hideg időjárás, a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer munkatársaitól, fenntartóitól és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől egyaránt, a hajléktalan emberek élete, egészsége és testi épsége védelmében. Az elmúlt évekhez hasonlóan, immáron hagyományként folytatott e tárgyban AJB-809/2018. számon vizsgálatot az ombudsman, amely ezúttal is valamenyny érintett számára hasznos tapasztalat-szerzéssel, valamint megállapítások megfogalmazásával zárult.

A vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek többsége kielégítően gondoskodik a szociális szükségletekkel rendelkező hajléktalan személyek ellátásáról az általuk üzemeltetett nappali melegedőkben és éjjeli menedékhelyeken, valamint átmeneti szálláshelyeken. A Vörös Kód elrendelésének időtartama alatt az ellátórendszer rendelkezett megfelelő férőhellyel annak érdekében, hogy az életveszélyes helyzetben levő személyek számára biztonságos elhelyezést nyújthassanak, ugyanakkor a diszpécser-szolgálatok és az ügyfelekkel közvetlenül kapcsolatban álló utcai gondozó szolgálatok közötti együttműködést számos esetben nem határozták meg egységes protokollok.

A forgalmas közterületeken tartózkodó, speciális szükségletű hajléktalan csoportok ellátási szükségleteinek megismerése és a szükségleteikhez szabott ellátási formába irányítása a szociális szakemberek további fokozott együttműködését igényli. Az aluljárókban élő személyek egy-egy zárt közösséget alkotnak, rendszerint társas kapcsolatokat tartanak fenn a közelükben élő többi hajléktalan személlyel. Ezzel együtt az addikciók, mentális problémák miatt a legtöbb hajléktalan ellátó-hely működési rendjébe nem integ-

rálhatóak, vagyis az elhelyezésük rendkívül nehéz feladat. Szükség esetén, az időjárási viszonyok alakulására is figyelemmel az intézmény-rendszer alternatív krízisellátási megoldások alkalmazására, működtetésére képes és kész, de az egyes szociális szervezetek által – egyazon településen belül, esetenként párhuzamosan – alkalmazott eltérő ellátási protokollok és eltérő ügyfél-adminisztrációs rendszerek nem kedvezőek a hatékony szociális ellátás biztosítása szempontjából. Az utcai hajléktalanság léthelyzetébe kényszerülők rászorultsága és kiszolgáltatottsága minden egyéb körülménytől függetlenül olyan magas, hogy az állam életvédelmi feladatai körében felmerülő kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthető.

A vizsgálat során tapasztalt közterületi helyzettel összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a szakmaközi együttműködések során a különböző szervezetek eltérő szabályozási háttérrel és eszköztárral rendelkeznek az adott problémakör hatáskörükbe tartozó szeptének megoldására, azonban ez a problémakör (az aluljárók „szabálymentes létterré” változása) részenként nem, csak a maga teljes komplexitásában lehet kezelhető. Mindenekelőtt arra volna szükség, hogy az egyes kompetenciák ne kioltják, hanem támogatóan egymásra épülve erősítsék egymást. Így nélkülözhetetlen a közterület-felügyelet, a rendőrség és az utcai szociális munkások összehangolt, tartós együttműködése, a diszpécser-szolgálat napra kész adatbázisa valamilyeni ellátó-hely, illetve speciális szolgáltatást nyújtó ellátó-hely kapacitásáról, aktuális szabad férőhelyéről. Elkerülhetetlen az alacsonyküszöbű ellátást lehetővé tevő programok tartós bevezetése, mely a közterületi lét alternatívájaként a kivezetés fokozatosságát, az integráció lehetőségét is segítheti.

A jelentés szerint a rendkívüli intézkedések láncolatának eredményes működtetéséhez szükséges átlátható, rendszerszerű, hitelesen megismerhető és adott esetben számon is kérhető gondozási és ellátási protokollok hiánya, a meglévő jogszabályi keretek (pl. egyes szabálysértési szankciók) alkalmazásának nehézségei, a kompetencia-határok rugalmatlansága a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás eredményessége ellen hat. A feltárt rendszerproblémák (pl. a szükségszerű fejlesztések elmaradásával párhuzamosan nagy forrásigényű, de csekély hatékonyságú programok bonyolítása) hosszú távon az ellátórendszer egészét tekintve működési anomáliákhoz vezethetnek. Mindez együttesen és hatásában az állam élet- és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítését és a jogbiztonság követelményét sértve visszásságot eredményez, a hajléktalanság rendszerének valamennyi szereplője (kliensek és ellátók, hatósági és egészségügyi szolgáltatók) viszonyában pedig alapjogi sérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a diszpécser-szolgálatok működtetésére vonatkozó egységes protokollok kidolgozását, valamint szociális ellátó-centrumok kialakításának, és a szociális szolgáltatások finanszírozását, igénybevitelét, illetve a gondozási tevé-

kenységet esetenként rögzítő dokumentáció egységesítésének lehetőségét. Kezdeményezte, hogy az intézmények profiltisztítása során tegyen intézkedéseket a speciális szükségletű hajléktalanok számára ellátási lehetőséget nyújtó (pl. pszichiátriai gondozás, addiktológiai ellátás, idősellátás bővítése, rehabilitációs munkahelyek és közösségi ellátó-helyek befogadása) szolgáltatások megteremtése érdekében.

Válaszában az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára egyetértett a jelentésben megfogalmazott észrevételekkel. A biztos felhívásától függetlenül – de azt elfogadva – a szaktárca egyeztetést kezdeményezett a diszpécser-szolgálatok képviselőivel, valamint a Belügyminisztérium és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szakembereivel, hogy a Vörös Kód eljárásrendjét nyáron a nagy melegre tekintettel kiterjesztve alkalmazzák. Az államtitkár emellett felkérte az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, illetve a Fővárosi Vízművek Zrt. vezetőjét, valamint az egyes települési önkormányzatok polgármestereit, hogy nagy meleggel járó időjárás esetén tegyék lehetővé, hogy a területükön nyitva álló légkondicionált helyiségeket felkereső állampolgárokat korlátozás nélkül engedjék be a létesítményekbe, gondoskodjanak ilyen létesítmények kijelöléséről. Az államtitkár felkérte a Fővárosi Vízművek Zrt. vezetőjét, hogy a párapapuk telepítése és a vízosztás szervezése során a nyári Vörös Kód elrendelésének időszakában kiemelten figyeljenek a hajléktalan személyekre. A mentális betegséggel és többes ellátási szükséglettel élő hajléktalan személyek megfelelő ellátásának érdekében emellett az államtitkár szükségesnek látta, hogy szakértői munkacsoportot hozzon létre, mivel a pszichiátriai megbetegedéssel élő hajléktalanok megnyugtató ellátása visszatérő probléma. A rendszer meglévő szükségleteinek feltérképezését követően a közösségi ellátások területén kapacitás-bővítésre került sor, amelyet szükség esetén felülvizsgálunk.

### **Az idősek jogainak védelme az idősügy intézményi oldala kapcsán**

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

1. Az AJB-477/2018. számú ügyben egy névtelenséget kérő panaszos kifogásolta a Somogy Megyei Dr. Takács Imre Szociális Otthon Park patalomi telephelyének működését, a gondozottakkal szemben tanúsított bánásmódot, az ellátási körülményeket. Sérelmezte, hogy kevés a nővér, a lakók ápolatlanok, nagy a gyógyszerhiány és elősködők is élnek az Otthonban. A nővérek gombra módon, megalázó hangnemben beszélnek a gondozottakkal, a panaszos elmondása szerint bántalmazás is előfordul az Otthonban. A beadvány

szerint a folyosókon kosz van, előfordul, hogy hétvégenként a gondozónők takarítanak, mosogatnak, így azonban nem tudják ellátni az idős ellátottak gondozását, ők is meg vannak félemlítve, féltik az állásukat.

Az ombudsman vizsgálatot rendelt el az ügyben, és eljárás lefolytatására kérte fel a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) Somogy Megyei Kirendeltségének igazgatóját, valamint a Somogy Megyei Kormányhivatal vezetőjét. Tekintettel arra, hogy az EMMI szintén vizsgálatot kezdeményezett az ügyben, ennek a minisztériumi vizsgálatnak az eredményéről is tájékoztatást kért.

A hatósági ellenőrzések 2018 első félévében zajlottak le, melyek során megállapították, hogy a gyógyszerhiányra, fokozott halandóságra, az ellátottak alultápláltságára vonatkozó panaszok nem igazoltak, továbbá az intézmény gondoskodik a gondozottak szakrendelésre történő szállításáról is. Az Otthonban a higiéné átlagos szintű, megfelelő, jelentős rühfertőzés nem fordult elő, de a dokumentáció vezetése hiányos, a szakmaiság kifogásolható, a betegeket fenyegeti a kiszáradás veszélye, és az egyébként nehezen vizsgálható bánásmód tekintetében is megállapítható, hogy a dolgozók hangneme kifogásolható. Összességében az intézmény tárgyi feltételei adottak, kialakítása, bútorzata megfelel a lakók életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának, azonban az akadálymentesség nem teljes körű, egyes helyiségek tisztántartása nagyobb odafigyelést igényel, a dolgozói létszám pedig nem felel meg az előírásoknak. A korlátozó intézkedésekről szóló szabályzat is több ponton felülvizsgálatra szorul. E körülmények a gondozottak emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okoznak.

A hatóságok az intézményi működésben jelentkező hiányosságok, jogsértések okát egyértelműen a szakdolgozói létszám hiányában, a meglévő állomány alacsony képzettségében, leterheltségében, motivátlanságában látja. A gondozók kompetenciát meghaladó tevékenységet kénytelenek végezni, az épület több egységében a gondozónők végzik az ápolás-gondozási tevékenységen túl a mosogatást és a takarítást is. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján a fenti körülmények rontják a szakmai munka, az ápolás-gondozás színvonalát az intézményben, és veszélyeztetik a biztonságos szakmai tevékenység végzését, azaz a gondozók nem tudják az elvárható színvonalon végezni a munkájukat. A fenntartói tájékoztatás szerint az álláshelyek betöltését jelentősen nehezíti a szakemberhiány, a település földrajzi adottsága (zsáktelepülés), jelentős az egészségügyi ágazat elszívó ereje, illetve a szakdolgozók külföldi munkavállalása. A munkavállalók nem érzik arányosnak a bérezést a munkateherrel. Nagy a munkaerő-elvándorlás, és a jelentkezők között többen nem rendelkeznek megfelelő hivatástudattal, előfordul, hogy rövid munkaviszony után már azonnal táppénzre mennek. Az esetleges dolgozói kihágás esetén nehéz a fegyelmezés, mert a dolgozók tisztában vannak vele, hogy nehezen pótolhatóak.

A személyi feltételekkel összefüggésben elmondottak megerősítik az utóbbi időben folytatott, bentlakásos szociális intézményeket érintő ombudsmani vizsgálatok tapasztalatait. Függetlenül attól, hogy az ország melyik szegletében található intézmény volt a vizsgálat érintettje, egybehangzó volt az a szakmai álláspont, hogy a szociális szférában kialakult szakemberhiány az intézmények működését veszélyezteti. A gondozási szükséglet bevezetését, szempontjainak jogszabályi átalakítását követően egyre rosszabb általános egészségi állapotú idős személyek kérik a felvételüket az intézményekbe. A fokozott gondozási szükségletű ellátottak számának növekedésével a szakdolgozók munkaterhei is megnövekedtek, azonban a gondozási szükséglettel arányosan nem növelték az idősothonokban alkalmazható szakdolgozók minimális létszámát, így a működés gyakorlatilag még akkor is nehézkes, ha az intézmények személyi feltételei megfelelnek a jogszabályi követelményeknek. Súlyosbítja a problémát, hogy még e minimális gondozói létszám teljesítése is megoldhatatlan feladat elé állítja az intézményvezetőket és fenntartókat, akik sokszor kénytelenek szakképzetlen, a feladat ellátására emberi vagy egyéb okból alkalmatlan személyekkel, szélsőséges esetben alkalmi munkavállalókkal betölteni az álláshelyeket, ha egyáltalán sikerül. A kialakult helyzet különösen súlyos abból a szempontból, hogy olyan tevékenységről beszélünk, amely fokozottan kiszolgáltatott helyzetben lévő, idős, beteg, fogyatékossgal, intézményi körülmények között élő embertársainkról való gondoskodást foglal magában. A feladat magas szintű empátikus készségeket és szakmaiságot kíván meg, s ez mind fizikailag mind pszichésen rendkívül megterhelő. Jelenleg azonban a szociális gondozói szakma mind társadalmi, mind anyagi megbecsülése rendkívül alacsony, így a valódi szaktudással rendelkező munkavállalók számára sok esetben nem opció, s mindezek összességében hozzájárulnak ahhoz, hogy a szociális bentlakásos otthonokban kialakult állapotok, a szakemberhiány mértéke immár rendszerszinten veszélyeztetik, sértik a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való jogot.

Az ombudsman megállapította, hogy mind az Otthonban tapasztalható létszámhiány és az ebből következő ápolási-gondozási, szakmai hiányosságok, mind pedig a szociális szférában országos szinten, rendszerszinten tapasztalható szakemberhiány a bentlakásos intézményekben élő ellátottak emberi méltósághoz való jogát sérti. A biztos felkérte az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át, miként orvosolható a szociális szférában kialakult sürgető szakemberhiány, milyen intézkedések szükségesek, hogy a pálya vonzó, motiváló legyen a szakképzett munkavállalók számára, hogy ezáltal a szociális bentlakásos intézmények az elvárható színvonalon láthassák el társadalmilag nélkülözhetetlen tevékenységüket. Az SZGYF főigazgatójánál kezdeményezte, hogy gondoskodjon az ügyben lefolytatott ellenőrzésben rögzített intézkedések folyamatos és maradéktalan megvalósí-



tásáról, illetve biztosítson az intézmény vezetősége és munkatársai számára minden szükséges szakmai segítséget. Az intézményvezetőt felkérte, hogy haladéktalanul gondoskodjon arról, hogy a tárgyi feltételek, a tiszta, akadálymentes környezet megfeleljen a jogszabályi követelményeknek, a korlátozó intézkedések szabályzata és alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, az ápolási-gondozási szakmai hiányosságok pótlására sor kerüljön. A kormány megbízottat arra kérte, hogy kísérje fokozott figyelemmel és segítse az Otthon megfelelő működését, hogy az ellátottak gondozása, a velük szemben tanúsított bánásmód alapjogaik érvényesülése mellett folyhasson.

Az SZGYF főigazgatója a jelentésre adott válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy mind az SZGYF Somogy Megyei Kirendeltsége, mind a Központ munkatársai folyamatosan biztosítják az intézmény részére a szakmai segítséget. A dolgozók részére belső szakmai képzést szerveztek, 2019. január 1-jén pedig egy szakképzett vezető ápoló állt munkába, aki a szakmai munka minőségi megfelelőségét hivatott biztosítani az otthonban. A kormány megbízott a válaszában egyetértett a jelentés megállapításaival és tájékoztatta a biztost a folyamatban lévő változásokról, és arról, hogy 2019 májusában kiemelt hatóság ellenőrzést végez az intézményben.

2. Az AJB-1293/2018. számú ügyben is névtelenséget kérő lakók és hozzátartozók fordultak az ombudsmanhoz az Ujvári János Református Szeretotthon szőci telephelyének működését, a gondozási körülményeket, az élelmezést, a vezetők bánásmódját és az alacsony gondozói létszámot sérelmezve. A biztos megkereste a fenntartó Mezőrsi Református Egyházközséget, vizsgálat lefolytatására kérte fel az intézmény működését engedélyező Veszprém Megyei Kormányhivatalt. A vizsgálat megállapította, hogy mind a tárgyi, mind a személyi feltételek hiányosak voltak az Otthonban, bár a fenntartó mindkét területen folyamatosan igyekszik orvosolni a problémákat. Nem teljes az akadálymentesség, kevés az egy főre jutó zuhanyzó és illemhely, évek óta hiányzik 1–5 fő gondozó-ápoló, mely létszámhiány hozzájárul ahhoz, hogy a mentálhigiénés tevékenység és a foglalkoztatás a gyakorlatban nem megfelelő, kevés. A gondozói létszámhiányra vezethető vissza az is, hogy több ellátott gondozási dokumentációjában a fürdetésre vonatkozó bejegyzés hiányos volt, az ellátottak teljes körű higiéniai gondozása nem valósult meg maradéktalanul.

Az intézmény panaszkezelési gyakorlata kapcsán előfordult olyan eset, hogy csak az ellátottjogi képviselő többszöri jelzésére történt intézkedés adott problémával kapcsolatban, és megtörtént az is, hogy a panaszjogával élő ellátottat a részlegvezető kérdőre vonta amiatt, hogy az ellátottjogi képviselőhöz fordult problémájával. A jelentés hangsúlyozta, hogy a fenti gyakorlat és vezetői hozzáállás nem elfogadható, növeli a koruk, egészségi állapotuk,

elhelyezési körülményeik miatt egyébként is alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező gondozottak kiszolgáltatott helyzetét. A gondozottakat a jogvédelmi képviselőhöz való fordulás miatt sem közvetlen, sem közvetett hátrány, megfélemlítés, negatív bánásmód nem érheti. A kormányhivatal vizsgálatát összegző megállapításai szerint a személyi és tárgyi feltételek hiányosságai általános ellátotti jogsérelmet okoznak. A szükséges személyes élettér hiánya az ellátottak többsége esetén nincs biztosítva, a létszámhiány és a fluktuáció pedig a minőségi szakmai munka rovására megy.

Az ombudsman megállapította, hogy az intézmény tárgyi és személyi feltételekben mutatkozó hiányosságai, a szakemberhiány és a zsúfoltság sérti a jogbiztonság követelményét, az érintett ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoztak. Megállapította azt is, hogy a gondozottak fürdetése, személyi higiéniájának biztosítása körében tapasztalt hiányosságok, valamint az a körülmény, hogy az ellátottaknak panaszjoguk gyakorlása esetén számolniuk kell negatív következményekkel, a gondozottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozzák magukban.

A panasz beszámolt két halálesetről is, amelyekkel kapcsolatban a vizsgálatok szakmai mulasztást nem tártak fel, de azt megállapították, hogy az egyik esetben a korábban alkalmazott korlátozó intézkedés dokumentációja hiányos volt, és nem történt meg az ellátottjogi képviselő értesítése sem. A jogszabályok szerint a korlátozásról az intézményvezető haladéktalanul köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt, mely rendelkezésnek garanciális jelentősége van: a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott jogainak védelmére hivatott személy a lehető leghamarabb értesüljön e súlyos jogkorlátozásról, annak figyelemmel kíséréssel, a szükségesség–arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa a törvényességet.

A biztos megállapította, hogy az alkalmazott korlátozó rendelkezés dokumentációjának hiányosságai és az ellátottjogi képviselő értesítésének elmaradása a jogbiztonság követelményével kapcsolatban és az érintett gondozott emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott. A kormányhivatal tájékoztatta az ombudsmant, hogy a vizsgálatot követő utóellenőrzés további intézkedésre okot adó körülményt nem észlelt: a szakmai-dokumentációs hiányosságokat az Otthon orvosolta, a zsúfoltság csökkent, törekednek a gondozói létszám feltöltésére is. A biztos felkérte a fenntartót és az intézményvezetőt, hogy gondoskodjanak arról, hogy az Otthon tárgyi és személyi feltételei megfeleljenek a jogszabályi követelményeknek, és a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfelelően a jogszabályi előírásoknak. Továbbá az ellátottak gondozása, ápolása, a velük szemben tanúsított bánásmód az emberi méltósághoz való jog maradéktalan tiszteletben tartása mellett történjen. Emellett felkérte a kormány megbízottat, hogy kísérje fokozott figyelemmel és segítse az intéz-

mény jogszabályszerű működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása, a velük szemben tanúsított bánásmód alapvető jogaik maradéktalan érvényesülése mellett folyhasson.

A kormány megbízott egyetértett a jelentés megállapításaival, azokat tény-szerűnek ítélte meg. A kisebb forrásigényű és dokumentációs hiányosságokat az intézmény orvosolta, erősebb vezetői kontroll jelent meg, folyamatban van az intézmény tulajdonjogának megszerzése, a tapasztalt hiányosságok orvoslásának nagy része azonban nagy anyagi forrásokat igényel. A hivatal 2019. évi ellenőrzési tervében is kitűzi az otthon ellenőrzését, különös hangsúlyt fektetve az ápolás-szakmai feladatok ellenőrzésére, az intézmény jogszzerű működésére. Az intézményvezető ismertette a tárgyi és személyi feltételek javítása érdekében megtett és tervezett intézkedéseket, jelezte, hogy mind a bánásmód, mind a korlátozó intézkedések alkalmazásának témakörében szakmai megbeszéléseket, továbbképzéseket szerveznek, s igyekeznek mindent megtenni a magas szintű szociális szolgáltatásnyújtás érdekében. A fenntartó jogi képviselője az intézményvezetőhöz hasonlóan beszámolt a hiányosságok felszámolása érdekében tett intézkedésekről.

**3.** A biztos AJB-2433/2018. számon 2018 első felében Csongrád megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indított, amelynek során át kívánta tekinteni a megye szociális és egészségügyi intézményeinek, ellátó-helyeinek működését, ezért munkatársai felkeresték a Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek Otthonát, és helyszíni vizsgálat keretében győződtek meg az intézmény működésének körülményeiről.

A helyszíni vizsgálat során a biztos munkatársai beszélgettek az intézmény vezetésével, megvizsgálták az intézményi dokumentumokat és bejárták magát az idősek otthonát is. Az intézmény 115 személynek nyújt férőhelyet, a lakók között demens ellátottak és kis számban olyan fiatalabb, a nyugdíjkorhatárt be nem töltött gondozottak is találhatóak, akik fizikai állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt nem képesek önmagukról biztonságosan gondoskodni. Az ombudsman munkatársai az otthon bejárásakor rendezett körülményeket, tisztaságot tapasztaltak. A lakószobák némelyike puritánabb, némelyike otthonosabb benyomást nyújtott, de alapvetően megfelelt az idősek életkori sajátosságainak. Helyenként a folyosók és fürdők felújításra szorulnak, illetve néhány fürdőhelyiség nem akadálymentes, ami az ellátottak testi épségére veszélyt jelenthet. Az Otthonban van egymásból nyíló lakószoba is, amelynél az egyik lakószoba a másikon keresztül közelíthető meg. Ez az elhelyezési forma azért aggályos, mert meglehetősen kevés teret hagy a magánszféra számára, így az emberi méltósághoz való jog szempontjából visszásságot okozhat. Hasonlóan nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek, hogy két szobában az elhelyezett ellátottak száma a 4 főt meghaladja.

A biztos megállapította, hogy az egymásból nyíló és az ötágyas lakoszobák, valamint a nem akadálymentes fürdőhelyiségek az ellátottak emberi méltóságát sértik. A vizsgálat feltárta, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzat nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek, abban a korlátozó intézkedések elrendelésével és az ellátottjogi képviselő értesítésével kapcsolatos szabályok pontosításra szorulnak, valamint a szabályzat nem tartalmazza a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos panaszjog gyakorlásának részletes szabályait sem. Az intézmény a „Korlátozó intézkedésnek nem minősülő, testi épség megővése irányuló intézkedések rendje az idősellátásban” című, a Házirend mellékletét képező szabályzatban rendezi a demens és ágyhoz kötött betegek megővése érdekében alkalmazott intézkedéseket. Ilyennek minősül pl. az ágyrács alkalmazása, az ajtók gombos kilinccsel vagy egyirányú elektromos zárszerkezettel való ellátása. Ezzel kapcsolatban a biztos fontosnak tartotta megjegyezni, hogy amennyiben pl. egy folyosószakasz, részleg annak érdekében kerül lezárásra, hogy az ott élő demens, pszichiátriai beteg ellátottak szabad mozgását korlátozva megakadályozza az épületből, részlegről való kijutásukat, elkóborlásukat, az intézkedés korlátozó intézkedésnek minősül, és akként kezelendő, dokumentálandó. Az ombudsman megállapította, hogy a korlátozó intézkedésekről szóló szabályzat idézett pontatlanságai a jobbiztonság követelményével és a gondozottak emberi méltóságoz való jogával összefüggő visszásságot okoznak.

A biztos felkérte a fenntartó SZGYF Csongrád Megyei Kirendeltségének vezetőjét és az intézményvezetőt, hogy gondoskodjon arról, hogy a tárgyi feltételek és a korlátozó intézkedések szabályzata, alkalmazásának gyakorlata a vonatkozó jogszabályok előírásainak megfeleljenek, biztosítva ezzel az ellátottak méltó gondozási körülményeit. Az SZGYF Csongrád Megyei Kirendeltsége fenntartóként az ombudsmani ajánlást elfogadta, és megküldte a Hivatalnak a hiányosság orvoslását célzó intézkedési tervet és javított dokumentációt.

4. Az AJB-2521/2018. számú ügyben egy névtelenséget kérő panaszos fordult a biztoshoz a Fővárosi Önkormányzat Vázsonyi Vilmos Idősek Otthona Rózsa utcai telephelyének működését, az ellátási körülményeket sérelmezve. A panasz szerint az Otthonban hiányosak a személyi és tárgyi feltételek, az intézmény koszos, a különböző élőködők jelenléte folyamatos, nincsenek takarítók, kevés az ápoló. Az épületben csótányok vannak, évek óta fennálló probléma az ágyi poloskafertőzés is. Kifogásolta emellett, hogy a lakoszobák kisméretűek, a mozgáskorlátozott lakók elhanyagoltak és ápolatlan szagúak, tisztázásuk a többi lakó előtt történik.

Az ombudsman a panasz nyomán előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés lefolytatására kérte fel az intézmény működését felügyelő fővárosi kormányhivatalt. Az ellenőrzés során a hatóság megállapította, hogy a panasz részben megalapozott, a telephelyen a jogszabályban előírt szakmai létszám

nem biztosított, 10 fő ápoló-gondozó hiányzik, e problémával az intézmény folyamatosan küzd. A létszámhiány elsősorban intézményen kívüli külső körülményekre, a fluktuációra és az ágazat valamennyi területét jellemző szakképzett munkaerő-hiányra vezethető vissza. A gondozási körülményeket általánosságban megfelelőnek ítélték a kormányhivatali ellenőrzést végző szakemberek. Kiemelték, hogy a 2017-es évhez képest jelentős javulás volt megfigyelhető a higiénés körülmények és a kártevőirtás tekintetében. A korábbi években ugyanis az egészségügyi kártevők, csótányok, ágyi poloska-fertőzés súlyos mértékben érintette az Otthont, de az ellenőrzés szerint az utóbbi időszak irtásai hatékonyak bizonyultak és a problémák nagymértékben rendeződtek. Az Otthon éppen jelentős felújítás alatt áll, a tárgyi feltételek megléte emiatt nem volt objektíven megítélhető a vizsgálat időpontjában, a négyágyasnál nagyobb lakoszobák megszüntetése azonban feltétlenül indokolt a felújítás befejezését követően.

A vizsgálat kitért arra, hogy habár az intézmény beszámolója szerint a gondozottak tisztázásánál becsukják a szobák ajtaját, kiteszik a „ne zavarjanak” táblát, szobán belül azonban az ellátottakat nem tudják elkülöníteni. A hatóság munkatársai tanúi voltak annak, hogy a felújítás miatt ideiglenesen áthelyezett lakók inkontinencia termékének cseréjére egy üvegajtóval rendelkező szobában került sor, paraván nélkül, ami sérti az ellátottak emberi méltósághoz való jogát. Az ombudsman javasolta az intézmény részére paravánok beszerzését, amelyek segítségével biztosítható a lakók szeméremérzetének tiszteletben tartása. Bár a látogatáskor az ellenőrzést végzők nem találták ápolatlannak a lakókat, helyenként kellemetlen szag volt érezhető.

A jelentés rögzíti, hogy a vizsgálat során számos hiányosság tárult fel, melyek közül némelyek közvetlenül is érintik az ellátottak jogait, ezek – más hiányosságok, pl. a dokumentációs hiányosságok, a személyzet alacsony létszáma, a gyógyszerek tárolásának helytelen gyakorlata mellett – alkalmasak arra, hogy az ellátottak jogaival összefüggő visszásságot okozzanak. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, de rendkívül kiszolgáltatott helyzet is egyben. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az itt élő emberek számára maga az intézmény gyakran életük egyetlen színtere, ahol éveket vagy évtizedeket kell eltölteniük, így fokozott a jelentősége annak, hogy ezt egészséges és emberhez méltó körülmények között tehesék meg.

Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy az otthonban feltárt körülmények, személyi és tárgyi hiányosságok a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéztek elő, sértik az ellátott személyek emberi méltósághoz való jogát. Felkérte a fenntartót, illetve az Otthon intézményvezetőjét, hogy gondoskodjanak arról, hogy az Otthon tárgyi és személyi feltételei megfeleljenek a jogszabályi követelményeknek, továbbra is fordítsanak ki-

emelt figyelmet az intézmény kártevő-mentesítésére. Kezdeményezte, hogy gondoskodjanak a feltárt szakmai hiányosságok mielőbbi kijavításáról, a jövőbeni helyes gyakorlat alkalmazásáról a biztonságos gondozási tevékenység és az ellátottak jogának érvényesülése érdekében. Felkérte az illetékes kormány megbízottat, hogy a jövőben is kísérelje fokozott figyelemmel és segítse az intézmény jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az megfelelő szakmai színvonalon, az ellátott személyek alapvető jogainak maradéktalan érvényesülése mellett folyhasson.

A kormány megbízott az ajánlást elfogadta, a jövőben is fokozott figyelemmel fogja kísérni az Otthon működését, a közelmúltban utóellenőrzésekre is sor került. A fenntartó képviselőjében a főváros főjegyzője szintén elfogadta az ajánlást, soron kívül intézkedett a szükséges intézkedések megtételéről. Tájékoztatót adott arról is, hogy a székhely-intézményben 211, a vizsgált telephelyen 190 fő a soron kívül várakozók létszáma. A fenntartásukban álló otthonokban összintézményi szinten 3944 engedélyezett idősothtoni férőhelyszámra 2956 fő elhelyezésre várakozót tartanak nyilván, így a bekezdési idő 1,5–2,5 év. A kérelmezők között folyamatosan emelkedik a demensek, súlyosan demensek, valamint a hajléktalan kérelmezők aránya.

5. A biztos 2018 második felében Komárom-Esztergom megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indított AJB-4258/2018. számon, amelynek során át kívánta tekinteni a megye szociális és egészségügyi intézményeinek, ellátó helyeinek működését. Munkatársai ezért felkeresték a 2017. július 1-től a Magyar Máltai Szeretetszolgálat fenntartásában működő pilismaróti Gondviselés Háza Esthajnal Időskorúak Otthonát, és helyszíni vizsgálat keretében győződtek meg az intézmény működésének körülményeiről.

A vizsgálat során az ombudsman munkatársai az intézményben rendezett környezetet, tisztaságot tapasztaltak, otthonos lakószobákat találtak, az Otthonban kellemetlen szag nem volt érezhető. Az intézmény a jogszabály által meghatározott tárgyi feltételeknek megfelel, az előírt m<sup>2</sup> a lakószobákban biztosított, 4-nél több lakó nem él egy szobában, az előírt zuhanyzók, fürdőhelyiségek száma biztosított, az Otthon kellemes, barátságos benyomást nyújtott. Az épület jó állapotban van, rendezett park veszi körül. A szakdolgozói létszám szintén megfelel a jogszabályban előírtaknak, sőt a vizsgálat időpontjában azt meg is haladta. Az idős lakók ápoltak, jókedvűek, korukhoz képest jó fizikai és mentális állapotban voltak a vizsgálat idején, a megkérdezett lakók pozitívan nyilatkoztak az intézményről, így a tárgyi, személyi feltételekkel, a gondozási tevékenységgel kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapított meg a biztos. Megállapította azonban, hogy az intézménynek a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzata több helyen pontosításra, felülvizsgálatra szorul.

A helyszíni vizsgálat alapján is elmondható, hogy az intézmény elkötelezett az időskorú lakóik szakszerű gondozása mellett. A tájékoztatás szerint agresszíven viselkedő személy nem él az Otthonban, korlátozó intézkedést jellemzően nem alkalmaznak, mivel azonban a zárt folyosón – folyamatos korlátozás alatt – demens ellátottak is élnek, bármikor adódhat olyan akut helyzet, amely korlátozó intézkedés alkalmazását követeli meg, az erről szóló szabályzat pontosítása garanciális jelentőségű. A biztos e jelentésében is rögzítette, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. A kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség–arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

A jelentés utalt arra, hogy a biztos a valamennyi rászoruló társadalmi csoport alapjogainak törvényben biztosított védelmét ellátó ombudsmanként különös jelentőségét látja annak, hogy a kiszolgáltatott személyek mellett dolgozó szociális szakemberek számára stabil, a szaktudásukat elismerő finanszírozási háttér és dinamikus életpályamodell álljon rendelkezésre. Megállapította, hogy a rendelkezésre álló feltételek, az intézményi működés anomáliái mellett figyelemre méltó az a minőségi munka, amelyet az Otthon vizsgálata során tapasztaltak. A biztos megállapította, hogy az intézmény korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzatának pontatlanságai és hiányosságai a jogbiztonság követelményét sértik, egyúttal közvetlenül veszélyeztetik az idős ellátottak emberi méltóságához való jogát is. Felkérte a fenntartó Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület elnökét és az intézményvezetőt, hogy gondoskodjanak arról, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata összhangba kerüljön a vonatkozó jogszabályok előírásaival.

A fenntartó képviselője megküldte az ombudsman részére az átdolgozott „Veszélyeztető magatartás szabályzatát”. A dokumentum áttanulmányozását követően a biztos további észrevételeket tett a szabályzatban foglaltak tartalmával kapcsolatban.

### **A fogvatartottak 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 halmozáshoz sorolni a büntetését töltő több ezer embert. A fogvatartottak jogaival foglalkozó legfontosabb vizsgálatokról, a börtön világát érintő problémákról

a következőkben olvashatnak. A biztos – az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként gyakorolt speciális hatásköre körében történő feladatellátására is figyelemmel – a jelen beszámolási időszakban is törekedett a fogvatartott személyektől érkező valamennyi panasz és jelzés kivizsgálására, ha vizsgálati hatásköre az ügyben fennállt.

1. Az első ügyben a fogvatartott panaszosok a beadványaikban azt sérelmezték, hogy a fogvatartási helyükül kijelölt büntetés-végrehajtási intézetek a beszerzett nyílt rendőri információra hivatkozva utasították el az enyhébb végrehajtási szabályok (EVSZ) alkalmazására vagy átmeneti részlegre történő helyezésre irányuló kérelmüket. Sérelmezték azt is, hogy sem a bv. intézet, sem a rendőrség nem tájékoztatta őket arról, hogy a rendőrség miért nem támogatta az EVSZ/átmeneti csoportba helyezés alkalmazását és az azzal járó rövid tartamú eltávozást.

Az AJB-374/2018. számú ügyben a rendőrség megkereste a panaszos lakóhelyét, felmérte annak a lakásnak az állapotát, amelyet lakcímeként megadott, meghallgatta az ott élő családtagjait, tájékozódott jövedelmi viszonyaikról és rendszeres munkájukról, meghallgatta a szomszédokat. A család átlagos életszínvonalon él, a lakás tiszta és rendezett, a szomszédok nem fogalmaztak meg negatívumot az elítélttel és családjával kapcsolatban. A rendőrkapitányság bv. intézetnek szóló válaszlevele szerint a panaszos rablás bűncselekményét követte el, a lakcímén „történi rövid idejű tartózkodása is súlyosan veszélyeztetné a közrendet és a közbiztonságot, mivel a bűnisméltés, illetve újabb bűncselekmény elkövetésének egyértelmű kizárása nem lehetséges”.

Az AJB-575/2018. számú ügyben a bv. intézet mindkét esetben konkrét kérdéseket fogalmazott meg az elítélt büntetése előtti életmódjával, alkohol- és kábítószerfogyasztási szokásaival, bünszervezetben való részvételével, a hozzátartozók szociális helyzetével és azzal kapcsolatban, hogy van-e olyan hozzátartozója, aki hazaengedése esetén befogadja, illetve biztosítja ellátását. A rendőrség álláspontját kérték, hogy az elítélt által elkövetett bűncselekmény közfelháborodást keltett-e lakókörnyezetében, megjelenése veszélyt jelenthet-e a közbiztonságra, és összességében javasolják-e hazaengedését. A bv. intézetnek szóló válaszlévél szerint a panaszosnak nem élnek hozzátartozói a községben, korábban rendszeresen alkoholt fogyasztott, bünszervezetnek nem tagja, a lakhelye leromlott, romos állapotú. A panaszos által elkövetett cselekmény nagy közfelháborodást keltett, de megjelenése nem jelent veszélyt a közbiztonságra.

Az AJB-573/2018. számú ügyben a rendőrség az információkat az elítélt édesanyjától és az elítélt lakóhelyén szolgálatot teljesítő körzeti megbízottól szerezte be. A vélemény szerint az elítélt cselekményéről a lakókörnyezete tudott, nagy felháborodást váltott ki, ezért a városban „nem lett volna célszerű



adatot gyűjteni és az indulatokat ismételten felszítani”. A jelentés szerint az elítéltet édesanyja szívesen fogadná, ellátásáról gondoskodna. A rendőrség a cselekmény tárgyi súlyára és arra tekintettel, hogy a panaszos „több fiatalkorú és gyermekkorú sértett sérelmére viszonylag hosszú időn keresztül követte el a cselekményeit”, nem javasolta eltávozásának engedélyezését.

Az ügyekben folytatott vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a vizsgálatkor hatályos Bv. törvényben a rendőrség közreműködésére vonatkozóan a megkereséséről szóló általános felhatalmazáson kívül kizárólag a büntetés félébeszakításával kapcsolatban található konkrét szabály. A vizsgálat lefolytatásakor – az átmeneti részlegre helyezéssel és az EVSZ alkalmazásával összefüggésben – csak a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka által kiadott szakutasítás tette a rendőrség megkeresését a bv. intézet számára feladattá. A felhatalmazáson kívül tehát nincs részletesebb szabályozás a rendőrség megkeresésére és a rendőrségi információ-szolgáltatásra. A biztos megállapította, hogy az a körülmény, hogy a Bv. törvény az átmeneti részlegre helyezéssel kapcsolatban nem szabályozza a külső (rendőri vagy pártfogó felügyelői) információ-kérés lehetőségét és annak szempontrendszerét, sérti a jogbiztonság követelményét és az érintett elítéltek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az átmeneti részlegre helyezésben és az EVSZ alkalmazásában a büntetés végrehajtásának progresszivitása ölt testet. Az ösztönzési rendszer egyik fontos eszköze, hogy az elítélt a szabadulás közeledtével az intézetben a szabad élet körülményeihez egyre inkább hasonló feltételek közé kerülhet. A jogintézmények célja tehát a büntetés-végrehajtás könnyítésén keresztül a börtönártalmak csökkentése és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. Az erről szóló döntések mérlegelési jogkörben születnek meg, a mérlegelésnek a konkrét, jogszabályban megfogalmazott előírásokon túl a jogintézmények célja ad keretet. Az ombudsman megállapította, hogy ezeket a szempontokat nem csak a döntést hozónak vagy az azt előkészítőnek, hanem az ahhoz kváziszakvéleményt nyújtó szervnek – a vizsgált esetekben a rendőrségnek – is ismernie és alkalmaznia kell. Ezzel szemben a vizsgált esetekben a rendőrségi válaszok révén a büntetés-végrehajtási törvény által meghatározott szempontok, az átmeneti részlegre helyezés, az EVSZ jogintézményeinek célja helyett az elítélt által elkövetett bűncselekmény tárgyi súlya volt irányadó.

Az ombudsman megállapította, hogy mivel a rendőri vélemények nem csak az elítélt személyével, magaviseletével és az általa elkövetett bűncselekménnyel, hanem a hozzátartozóival, a szűkebb és tágabb lakókörnyezetével és a bűnismétléssel összefüggő kockázati tényezőkkel kapcsolatban is tartalmaznak adatokat, indokolható a Bv. törvény szabályozása, amely lehetővé teszi az iratok teljes körébe való betekintés megtagadását. Rámutatott arra is, hogy az átmeneti csoportba helyezés és az EVSZ a reintegrációt hivatottak elősegíteni, ennek tükrében viszont előremutató és hasznos lenne

az elítélteket a döntés indokáról – nem iratbetekintés formájában – tájékoztatni. A döntés indoka ismeretének hiányában az elítélt nem tud többet tenni a sikeres reintegrációja érdekében, hiszen nem tájékoztatták arról, hogy mely konkrét okok miatt találták a kérelme benyújtásakor az eltávozásra alkalmatlannak, mely körülményeken kell változtatnia, hogy a szabadulása utáni lakókörnyezetében a szabadulása előtt átmenetileg megjelenhessen. A biztos megállapította, hogy az a körülmény, hogy az elítélt a bv. intézet javaslatával, illetve döntésével, az ezek alapjául szolgáló rendőri véleménnyel kapcsolatban nem ismerheti meg a rá vonatkozó indokokat, sérti a jogbiztonság követelményét és az érintett elítélt tisztességes eljáráshoz való jogát.

A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a büntetés-végrehajtási törvény olyan módosítását, amely rendezi az átmeneti részlegre helyezéssel összefüggő külső vélemény-kérés eljárási rendjét és szempontrendszerét. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának pedig javasolta, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben rendelje el, hogy az átmeneti részlegre helyezéssel és az EVSZ-szel kapcsolatos döntések, illetve javaslatok okairól, indokairól az elítélt írásban kapjon tájékoztatást. Az ombudsman az egyedi panaszok orvoslása érdekében felkérte az érintett bv. intézetek parancsnokait, hogy tájékoztassák a panaszosokat kérelmük elutasításának tényleges indokairól, illetve az egyik ügyben a parancsnok fontolja meg a panaszos elítélt EVSZ engedélyezése iránti kérelmének bv. bíró elé történő újbóli előterjesztését.

2. Az AJB-4958/2018. számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy egy kerületi kapitányság fogdáján a telefonhasználat biztosításának hiánya miatt nem érvényesül a védelemhez való joga. A BRFK Központi Fogdájának felújítása miatt az egyik kerületi rendőrkapitányság épületében található rendőrségi fogda tölti be a központi fogda szerepét. A fogdában a rendőrségi fogdák rendjéről szóló rendeletben meghatározott, az ellenőrzést lehetővé tevő, a fogvatartott költségén használható, a fogvatartást végrehajtó szerv által biztosított telefonkészülékeket nem építették ki. A fogdában a rendőrség által is elismerten telefonálásra nincs lehetőség. A telefonhasználatra vonatkozó kérelmekről értesítik a fogvatartott ügyében eljáró nyomozót, aki tájékoztatja a jogi képviselőjét a kérelemben foglaltakról. A panaszosnak – a befogadását követő napon – az arra vonatkozó kérelméről, hogy védőjével telefonon felvehesse a kapcsolatot, a szolgálatban lévő őrparancsnok értesítette a fogvatartott ügyében eljáró nyomozót. Így a panaszost aznap a fogdán meglátogatta az ügyvédje. A Bv. törvény szerint az őrizetben lévő személy büntetőeljárási jogait korlátozás nélkül gyakorolhatja, ennek során védőjével szóban, írásban, telefonon ellenőrzés nélkül érintkezhet. Az őrizetes védőjét a fogva tartó intézet által kijelölt telefonkészüléken hívhatja fel. A rendelet előírásai alapján a telefonbeszélgetés csak a fogva tartást végrehajtó szerv által biztosított, a beszélgetés

ellenőrzését technikailag lehetővé tevő készüléken, a fogvatartott költségén, a fogda napirendjében meghatározott időben, ellenőrzés mellett történhet.

A vizsgált esetben a rendőrség a telefonálást azért nem biztosította, mert nem állt rendelkezésre a rendelet feltételeinek megfelelő telefonkészülék. A telefonálási lehetőség feltételei közül a védővel való kapcsolattartás esete is érvényes, törvényben előírt feltételek a következők: a fogvatartott saját költségén, a fogda napirendjében meghatározott időben és a fogva tartást végrehajtó szerv által biztosított készüléken való telefonálás. Az ellenőrzés a védővel való telefonbeszélgetés esetén csak arra terjedhet ki, hogy a fogvatartott valóban a védőt hívta-e, vele beszél-e, magát a beszélgetés tartalmát ellenőrizni nem lehet. A rendeletben előírt azon feltétel tehát, hogy a beszélgetés ellenőrzését technikailag lehetővé tevő készülékről legyen szó, nem lehet irányadó. Különösen fontos a védelemhez való jog érvényesülése az őrizet időtartama alatt, amikor rövid idő alatt fontos, esetleg visszafordíthatatlan döntéseket kell az őrizetesnek és védőjének meghoznia. A vizsgált esetben a rendőrség álláspontja szerint nem sérült a panaszos védelemhez való joga, mert sor került a védőjével való személyes beszélőre. Az ombudsman álláspontja szerint azonban a védőnek a nyomozón keresztül való értesítése nem garantálhatja a személyes találkozást, vagyis a védelemhez való jog érvényesülése szempontjából ez az eljárás semmiképpen nem egyenrangú az azonnali, akár többszöri telefonálás lehetőségével.

A biztos megállapította, hogy a vizsgált esetben sérült a panaszos védelemhez való joga, amelynek közvetlen oka a technikai feltétel-együttes hiánya. Rámutatott, hogy technikai jellegű körülmény nem okozhatja alapjog sérelmét. Összességében a BRFK azzal, hogy az ideiglenesen működő központi fogdában nem tett meg mindent a védővel való telefonos kapcsolattartás lehetőségének biztosítása érdekében, a panaszos védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az ombudsman ezért felkérte a BRFK vezetőjét, hogy a Központi Fogda felújításának befejezéséig tartó időszakban is – annak garanciális jelentősége miatt – biztosítsa a fogvatartottak számára a védővel való telefonos kapcsolattartás lehetőségét. Az ajánlást a rendőrség elfogadta, a telefont felszerelik, így nem lesz akadálya a védővel való telefonos kapcsolatfelvételnek.

### **A betegek jogainak érvényesülése**

Az elmúlt években számos alkalommal értelmezte a biztos az egészségügyi alkotmányjogi összefüggéseit, az alapjogok jelentőségét az egészségügyi ellátás és a rendszer működésének különböző területein. Arra is felhívta az ombudsman a figyelmet, hogy mivel az egészségügyi ellátásnak nincs alkotmányos mércéje, az egészséghez való jog nem alanyi jog, szükséges a szakmapolitika olyan érzékeny reagálása, mely alkalmas arra, hogy az egyes

ellátások finanszírozását olykor rugalmasan kezelje. A tudomány, így az orvostudomány kompetenciája és autonómiája a biztos számára is meghatározó. A biztos álláspontja abban is megegyezik az Alkotmánybírósággal, hogy a szaktudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás is szükséges lehet. Az egészségügyben a jogi normákon, bírói, alkotmánybírói döntéseken túl komoly a jelentősége az írott és íratlan orvostikai szabályoknak, a szakmai előírásoknak, sztenderdeknek.

Továbbra is jelentős kérdés azonban a betegjogokról való gondolkodás, a szakágazatban dolgozók megbecsülése, a beteg – orvos – ellátórendszer összhangja. Nem lehet biztonságos, korszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtani évtizedes problémákkal küzdő, tekintélyelvű intézményi struktúrával, innováció-képtelen szakképzési rendszerben.

1. Az AJB-311/2018. számú ügyben kis időeltéréssel két panaszos fordult a biztoshoz a Petz Aladár Megyei Oktatókórház Pszichiátriai Osztályán történt ellátását sérelmezve. Az első panaszos leírta, hogy önkéntesen kérte felvételét a Kórház Pszichiátriai Osztályára. Állítása szerint annak ellenére alkalmaztak nála erős gyógyszerekkel kémiai korlátozást, hogy veszélyeztető, közvetlenül veszélyeztető magatartást nem tanúsított. Így másnap délután taxival a szolgálati lakására távozott. Nem sokkal megérkezését követően jelentkezett nála a település jegyzője, aki közölte vele, hogy értesítették őt az eltávozásról, és felszólította a panaszost, hogy azonnal menjen vissza vele a kórházba, mert ha ellenkezik, akkor rendőri kísérettel fogják visszavinni. A panaszost a Kórház Pszichiátriai Osztályára való visszaérkezését követően ismét szedálták, bár önkéntes felvétele miatt jogszerűen hagyhatta el az intézményt és ismételten nem tanúsított veszélyeztető, közvetlenül veszélyeztető magatartást. Ezután ismét taxival otthonába távozott, ahol kiszáratva megjelentek a mentősök és rendőrök, akarata ellenére visszavitték a Pszichiátriai Osztályra. Ott ismét kémiai korlátozást alkalmaztak nála, valamint elvették tőle a szolgálati lakása, az ott található páncélszekrénye, valamint az autója kulcsait. Tudomása szerint bírósági szemlére nem került sor a kórházban tartózkodása alatt, illetőleg az alkalmazott korlátozásokról a betegjogi képviselőt sem értesítették. Mivel továbbra is kitarthatóan ragaszkodott azonnali távozásához, hozzátartozói segítségével otthonába bocsátották ambuláns kezelési javaslattal.

A másik panaszos leírta, hogy akarata ellenére szállították be a Kórház Pszichiátriai Osztályára. A bíróságot az osztályvezető főorvos másnap értesítette, egy hosszú évek óta nem hatályos jogszabályhelyre hivatkozva. Az igazságügyi szakértő ennek ellenére a hivatalos kijelölését megelőzően, már a beszállítása napján elkészítette szakvéleményét róla. A panaszos szerint a róla készült szakvélemény a személyes vizsgálata és meghallgatása nélkül készült el. A panaszos felvételének napján, valamint másnap a bírói

szemle megtartásakor is látogatási tilalom volt az Osztályon. A bírói szemlén a panaszost egyáltalán nem hallgatták meg, részt sem vett a szemlén. A Győri Járásbíróóság elrendelte a panaszos kötelező gyógykezelését. A határozat ellen 8 napon belül lehetett volna fellebbezni, de panaszossal állítása szerint nem közölték a határozatot (nem volt jelen a bírói szemlén), és nem is kapta azt kézhez a későbbiekben sem. Az ügygondnok lemondott a fellebbezési jogáról a panaszos tájékoztatása és megkérdezése nélkül, így a végzés jogerőre emelkedett. A panaszost végül elengedték a Pszichiátriai Osztályról, és csak válópere során értesült arról, hogy a pszichiátriai sürgősségi beszállításakor igazságügyi szakértői vélemény készült róla, és a bíróság elrendelte kötelező pszichiátriai gyógykezelését. Ezután szerezte be a dokumentációt, és derültek ki számára a jelzett ellentmondások, valótlanságok, jogszerűtlenségek.

A biztos átfogó vizsgálata több szabálytalanságot is feltárt. Sérti például a tisztességes eljáráshoz való jogot az a gyakorlat, hogy az önkéntes felvételi kérelemként használt formanyomtatvány nem az előírt adattartalommal kerül használatra, egy saját verziót használ a kórház, amely aláírásával a beteg automatikusan lemond a felvétel szükségességét, jogszerűségét vizsgáló bírói szemle megtartásáról. Kiderült, hogy korlátozó intézkedés alkalmazását hiányosan vagy egyáltalán nem dokumentálták az előírt módon, így azok indokoltsága sem állapítható meg utólag, ami azon túl, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti, veszélyezteti az embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését. Az önkéntes felvétel és a sürgősségi felvétel elhatárolása és a két intézmény megfelelő alkalmazása különösen fontos a gyógyintézet elhagyásához való jog érvényesülése érdekében. Ha a beteg veszélyeztető, közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít az önkéntes gyógykezelése során – amit az egészségügyi dokumentációban indokolni, kifejtetni szükséges –, úgy az egészségügyi törvény rendelkezése alapján a sürgősségi eljárásrend alkalmazása válik szükségessé, azaz értesíteni kell a bíróságot a beteg szemléjét kérve, és ebben az esetben tartható ott akarata ellenére. Ennek hiányában az önkéntesen felvett beteg élhet a gyógyintézet elhagyásához való jogával, akár a kezelőorvos tájékoztatását mellőzve is. Ez esetben a beteg személyes szabadságával összefüggő visszásságot valósít meg, ha az akarata ellenére „visszavitetik” a kórházba, az pedig, hogy erre más „civil” személyeket kérnek fel, tájékoztatva egyúttal őket arról, hogy az egyébként cselekvőképes beteg a pszichiátrián állt kezelés alatt, az információs önrendelkezési joggal összefüggő, súlyos visszásságot okoz. Az egészségügyi intézmény részéről nem szerencsés továbbá a betegek magánéletébe történő beavatkozás, így például, ha a beteg munkahelyi felettese arra kéri a kezelőorvost, hogy próbálja megtudni, hogy a betege hol tartja a szolgálati lakás kulcsát, ezt egyértelműen el kellett volna utasítaniuk.

A bírói szemle kezdeményezéséhez használt súlyosan elavult kérelemnyomtatványok alkalmazása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint

alkalmas lehet arra, hogy alapjogi jogsérelem jövőbeni bekövetkezésének állandó veszélyét tartsa fenn. A Kórház garanciális jogszabályi rendelkezéseket áthágó azon eljárása, miszerint a bíróság értesítését megelőzően, a kirendelő határozat hiányában „felkért” egy éppen ott, az épületben tartózkodó igazságügyi szakértőt a szakvélemény előzetes elkészítésére, alapjaiban sérti a jogállamiság elvét, a joghoz kötött és a jog által vezérelt eljárás követelményét. Az alkalmazott eljárás a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, súlyosan sérti a bírói függetlenség elvét. A jelentés kiemeli, hogy hatáskör hiányában értelemszerűen a vizsgálat során a biztos nem minősítette, és nem is minősíthette a járásbíróság eljárását, tevékenységét, döntéseit. Általánosságban tehát az egyes esetekkel összefüggésben a jelentés visszautalt egy korábbi jelentés legfontosabb megállapításaira. Elengedhetetlen annak konkrét indokolása, hogy hogyan, milyen magatartással valósul meg a közvetlen veszélyeztető, illetve a veszélyeztető magatartás. A bíróság, az ügygondnok és a szakértő számára csak a megfelelő tartalmú kérelem megfelelő időben történő eljuttatása biztosítja a megfelelő felkészülést a bírósági meghallgatásra. A kérelmezett személy jelenléte és meghallgatása a bírói szemlén nélkülözhetetlen. Az elsőfokú ítélet meghozatalát elősegítő, megalapozott szakértői vélemény tartalmának minimális körét szükséges meghatározni. Az ügygondnok feladata az egyeztetés az érintettel a jogorvoslati lehetőségekről és az érintett képviselője a jogorvoslati eljárásban.

Az ombudsman felkérte a Kórház főigazgató főorvosát, hogy a betegek alapvető jogainak hatékony védelme érdekében tegyen intézkedéseket. A betegekről vezetett egészségügyi dokumentáció naprakész és pontos legyen, a pszichiátriai gyógykezelésre történő felvétel, nyilatkozat dokumentálása a vonatkozó jogszabályi előírásoknak és a tényeknek megfelelően történjen. A kórházban az emberi méltóságot és a betegek önrendelkezési jogát is tiszteletben tartó módon alakuljon a gyógyszerbeadási gyakorlat. Szükség esetén a fenntartó bevonása mellett a Kórház dolgozóinak képzése, így különösen a fogyatékosággal élő személyeket ellátók speciális képzése, valamint továbbképzése folyamatosan biztosított legyen, ennek alapján pedig a dolgozók egyértelműen különbséget tudjanak tenni a betegnek a veszélyeztető és közvetlen veszélyeztető magatartása között az Eütv. fogalomhasználatának megfelelően, és az eljárási lehetőségeiket ennek megfelelően mérlegeljék. A kórházban a betegek gyógyintézet elhagyásához való jogát a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően mindenkor tiszteletben tartásuk. Megfelelően érvényesüljön a személyes és különleges adatok célhoz kötött kezelésének törvényi követelménye, a betegek magánszférájához való jogának érvényesülése és az esetleges adatvédelmi incidensek elkerülése érdekében. A szükséges feltételek fenntartó általi biztosítását követően a korlátozó intézkedés alkalmazására kizárólag veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén kerüljön sor, minden esetben az annak alap-

jául szolgáló pontos cselekmény, illetve állapot részletes rögzítése mellett. A korlátozó intézkedések dokumentálásához használt adatlapok tartalmazzák a hatályos jogszabályokkal összhangban a teljes körű dokumentációt, a korlátozó intézkedések elrendeléséről pedig a betegjogi képviselőt, a törvényes, meghatalmazott képviselőt megfelelő időben tájékoztatják. Az Integrált Jogvédelmi Szolgálat (IJSZ) jogvédelmi biztosát pedig arra kérte az ombudsman, hogy közvetítse az intézmény felé a korlátozó intézkedések alkalmazásával összefüggésben a jogszabályi előírásnak megfelelő haladéktalan továbbítási gyakorlatra irányuló elvárást, keresse és találja meg e feltételeknek a felek számára alkalmas és jogszerű módját.

A Kórház igazgatójának intézkedéseit az ombudsman elfogadta. A válszból azonban néhány dogmatikai problémára lehetett következtetni, így az alapjogi biztos felhívta a figyelmét a pontos dokumentálás jelentőségére. Az időközben hatályba lépett, elektronikus perindításra vonatkozó szabályok alkalmazása ugyanakkor a jövőre nézve valóban rendezte a bírói szemle kérelmezési gyakorlat egységes és megfelelő alakulásának rendjét. Az egyes (mind fizikai, mind kémiai) korlátozásokkal kapcsolatban önmagában a veszélyeztető magatartás feltüntetése jogszerűen nem lehet elégséges indoka a korlátozó intézkedés alkalmazásának. Azt kell ilyen esetben kifejteni ugyanis az indokolásban, hogy milyen magatartást tanúsít konkrétan a beteg, amely kimeríti az Eütv. szerinti veszélyeztető magatartás fogalmát. Az Integrált Jogvédő Szolgálat az ombudsmani ajánlást elfogadta, megtett intézkedését pedig a biztos üdvözölte.

2. Az AJB-344/2018. számú ügyben folytatott vizsgálat feltárta, hogy a hatékony jogorvoslat igénybevételén túl jelenleg számos olyan garanciális elem hiányzik, sérül a sürgősségi pszichiátriai gyógykezelés elrendelése során, amely miatt az érintettek alapvető jogai nem tudnak érvényesülni. Az alapjogi biztos kezdeményezte a szaktárcák vezetőinél, hogy több ponton is erősítsék meg a bírói szemlékre vonatkozó jogi szabályokat, szakmai háttérrel, eljárásrendet, infrastrukturális feltételrendszert: enélkül a jelenlegi ellenőrző mechanizmus kiüresedik és formálissá válik. A vizsgálat előzménye a sürgősségi pszichiátriai gyógykezelés alá vont személyek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését vizsgáló jelentés volt, melyet a biztos 2017 februárjában adott ki. A jelentés számos visszás elemet tárt fel: a jogorvoslat tényleges hatékonysága ezen esetekben szubjektív fogalom, hiszen a másodfokú határozat megszületésekor az érintettek jellemzően már nincsenek az intézményben, és utólag szinte lehetetlen megállapítani például egy hiányos szakértői vélemény alapján azt, hogy ott és akkor indokolt volt-e a beteg kötelező gyógykezelésének elrendelése. Az elrendelő bírósági végzés az érintett önrendelkezésének, személyi szabadságának legsúlyosabb korlátozását megvalósító kényszerintézkedést tartalmaz.

A jogszerűtlen, aránytalan intézkedés következményei jövátételtenek, a megelőzés biztosítása kulcsfontosságú lenne.

A sürgősségi pszichiátriai gyógykezelés gyakorlatában más jogi aggályok is felmerültek, így az ombudsman hivatalból átfogó vizsgálatot indított, melynek keretében széleskörű szakmai egyeztetésre is sor került. A biztos jelentésében rámutatott, hogy aggályos az a gyakorlat, amely szerint a kórházakban a sürgősségi beszállításokkal, a kötelező gyógykezelések elrendelésével és fenntartásával összefüggő bírói szemlék mindig hetente két, előre rögzített időpontban történnek. A vizsgálat feltárta, hogy nem létezik olyan központi nyilvántartás, amely hozzáférhető a bíróságok számára és tartalmazza a beteg gondnokának nevét, elérhetőségét. Mindez akadályozza, hogy a kérelmező egészségügyi intézmény mulasztása vagy információhiánya esetén a bíróság a gondnokot értesíteni tudja. A biztos szerint meg kellene honosítani emellett a pszicho-szociális fogyatékossgal élő személyek jogait kevésbé korlátozó, korszerű jó gyakorlatokat. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy ugyancsak alapjogi szempontból vezet vissza helyzethez az, hogy az egészségügyi intézmények pszichiátriai osztályaira vonatkozó, a működés jogszerű kereteit kijelölő minimumfeltételek hiányosak, nem teszik lehetővé a korszerű, minőségi szakmai munkát. A jelentés kitér arra is, hogy elengedhetetlené vált az akut magas biztonsági fokozatú pszichiátriai osztályok kialakítása, illetve kellő kapacitással való működtetése. Ezekhez igazodva kell továbbá majd kialakítani a bírói szemlék helyszínét, megalkotni annak rendszerét és eljárásrendjét. Mindaddig, amíg azonban ezek az osztályok nem állnak rendelkezésre, megfelelő „átmeneti” jogszabályi háttérrel kell teremteni a bírói szemle biztosítása érdekében. A gyakorlatban problémás az is, hogy jelenleg nincsen a sürgősségi beszállítással, a kötelező gyógykezelés elrendelésével összefüggő igazságügyi elmeorvosi szakértői vélemény hatékonyabb bírósági felhasználhatóságát szolgáló módszertani levél.

A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy intézkedjen a sürgősségi beszállítás indokoltsága megállapítására, valamint a kötelező gyógykezelés elrendelésére vonatkozó speciális eljárásrend megalkotásáról. Az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy készítse elő a sürgősségi beszállítás indokoltságának megállapításával, a kötelező gyógykezelés elrendelésével összefüggő bírói eljárásokhoz kapcsolódó igazságügyi elmeszakértői vizsgálatokról szóló módszertani levelet. Javasolta, hogy a bírósági értesítés kapcsán rögzítsék jogszabályban a kérelem minimális tartalmi elemeit, ami lehetővé tenné az eljárás résztvevőinek a megalapozott munkát. Az ombudsman törvénymódosítást is kezdeményezett, hogy a szabadságtól való megfosztás elrendelése esetén „fogyatékossg megléte” kitétel ne szerepeljen. Felkérte a biztos az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen lépéseket a pszichiátriai zárt részlegekre vonatkozó új szabályozási környezet kialakítására, gondoskodjon a bírósági meghallgatás feltételeinek biztosításáról:



a megfelelő biztonságot garantáló személyi és tárgyi feltételekről, valamint a meghallgatás helyszínéül szolgáló megfelelő helyiség rendelkezésre állásáról.

Az igazságügyi miniszter válaszában a polgári perrendtartás rendelkezéseinek alkalmazásáról a polgári nemperes eljárással összefüggésben kifejtette, hogy a szabályozás jelenlegi három szinten megvalósuló rendszerét megfelelőnek találja, az ágazati jogszabály, jelen esetben az egészségügyi törvény meghatározza az adott ügykörre vonatkozó speciális eljárási szabályokat. Álláspontja szerint a szabályozási háttér egyértelmű, ami természetesen nem jelenti azt, hogy ha a szabályozási rendszer logikája alapján fel nem oldható joghézag vagy a gyakorlatban bizonytalanság, jogalkalmazási anomália jelentkezne, annak kiküszöbölése érdekében ne kerülhetne sor a speciális ágazati szabályozás (Eütv.) szükséges kiegészítésére. A kérelem tartalmi követelményeinek Eütv.-ben történő meghatározását szakmailag támogathatónak tartja. Egyetértett azzal, hogy a bírósági eljárás időszerű lefolytatása, az eljárásban részt vevő személyek jogainak megfelelő gyakorlása érdekében valóban szükséges, hogy már az eljárást megindító iratból megállapíthatóak legyenek azok az alapvető körülmények, amelyek a kérelem indokait alátámasztják. A kérelem tartalmának köznyelvi szóhasználattal történő megfogalmazását is indokoltan tartja, tekintettel arra, hogy az eljárásban részt vevő, orvosi végzettséggel nem rendelkezők az idegen orvosi kifejezéseket nem feltétlenül ismerik, így ezek használata az eljárás megfelelő lefolytatását valóban hátráltathatja.

A bírósági titkár eljárása és a közvetlenség elvének érvényesülése kérdésében a biztos egyetértett a miniszterrel abban, hogy a közvetlenség elve valóban akkor teljesedik ki leginkább, ha a meghallgatást tartó és az érdemi döntést hozó személye nem válik el egymástól, valamint hogy fontos szempont az, hogy lehetőség szerint az hozza meg a döntést, akinek személyes benyomásai vannak az eljárás alá vont félről. Válaszában az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy álláspontja szerint az ügygondnok szerepe, törvényi feladatainak objektív elláthatósága rendezett, további jogszabályi pontosítást nem igényel, illetve a szükséges körülmények biztosítása az EMMI kompetenciájába tartozik. Az ügygondnok kirendelésének hatálya az eljárás egész tartamára (ideértve a jogorvoslati eljárásokat is) kiterjed, a hatályos szabályozás alapján a határozatot is neki kell kézbesíteni. Ez a szabályozás a miniszter szerint egyértelmű helyzetet teremt, függetlenül attól, hogy a felet időközben otthonába bocsátották-e, a bíróság az ügygondnoknak, vagyis a professzionális képviselőnek kézbesít, akinek kötelessége a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségéről, annak részleteiről a felet megfelelő időben informálni. A tájékoztatás alapján a cselekvőképes fél önállóan jogosult dönteni arról, hogy milyen további eljárási cselekményeket kezdeményez, ugyanakkor ehhez feltétlenül rendelkezésére áll a jogi ismeretekkel rendelkező szakember. A biztos a gyakorlatra való hivatkozással a választ

nem látta átgondoltnak. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat szerint a jelenlegi szabályozás mellett az ügygondnokokat semmi nem készíti arra, hogy az érintettek számára az előírásoknak megfelelő képviselőt nyújtsanak, szükséges a betegek hatékony jogorvoslathoz való jogának érvényesülését, a külső garanciális elemként működő bírói szemlében történő érdemi részvételüket szavatoló megoldásokat a jogalkotónak fellelteni.

A gondnokoltak és törvényes képviselőik nyilvántartásával kapcsolatban az igazságügyi miniszter leszögezte, hogy a gondnokolt személyek és törvényes képviselőik adatait együttesen tartalmazó egységes nyilvántartás létrehozását indokolt lehet szakmai egyeztetések tárgyává tenni. Azonban a témakör nagyon összetett, számos, elsősorban adatvédelmi és hatásköri kérdést érint, amelyek vizsgálata nem hagyható figyelmen kívül, előzetes egyeztetés szükségességét veti fel az érintett társtárcaik között, a nyilvántartást vezető Országos Bíróválasztási Hivatal (OBH) bevonásával. A jegyzőkönyv és határozathozatal összefüggéseivel kapcsolatban pedig arról tájékoztatta a tárcavezető a biztost, hogy az eljárás alá vont személyt megillető önálló jogorvoslati jog külön szabályozásának kérdése további egyeztetések szükségességét veti fel. Álláspontja szerint a szabályozás következetes, ugyanakkor a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekre tekintettel további vizsgálat tárgyát képezheti, hogy mindezek ellenére indokolt-e a vizsgált nemperes eljárásban teljes perbeli (eljárási) cselekvőképesség biztosítása a fél számára. Ebben a kérdésben tehát véleménye szerint további egyeztetés szükséges, amelynek keretében ugyanakkor indokolt kikérni az OBH véleményét, valamint közjogi jellegű szempontokat is értékelni kell.

Az IJSZ jogvédelmi biztosának címzett ajánlás megvalósítása érdekében már egy korábbi jelentés nyomán, 2017. január 31-től egy munkacsoport alakult, melyben a következő szervezetek képviseltették magukat: Integrált Jogvédelmi Szolgálat, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Magyar Pszichiátriai Társaság, Lélekben Otthon Alapítvány. A munkacsoport a tájékoztatást három formában képzelte el: egyfelől egy minimális, a legfontosabb kérdéseket nagyon röviden és érthető módon tárgyaló módon, letéphető tájékoztató tömb formájában, másfelől egy már kissé bővített adattartalommal készülő, akár a beteg hozzátartozóinak is segítséget nyújtó plakát, és végül a már létező, „Tájékoztató a pszichiátriai betegek jogairól” című 2014-es kiadvány átdolgozásával. Az első két anyag az akut pszichiátriai osztályokon helyezendő el papír formátumban, a harmadik pedig elsősorban az IJSZ tájékoztató anyagai között elektronikus rendszerben. A munkafolyamat a plakát verzió ügyében lezárult. Az elkészült és minden, részt vevő szervezet által jóváhagyott verzió immár nyomtatásra és terjesztésre vár, hamarosan a letéphető tájékoztató is elkészül, a végleges verzió a résztvevők jóváhagyására vár.

Az EMMI egészségügyi államtitkára válaszában kifejtette, hogy a bírói szemlék lefolytatásához szükséges helyiségek rendelkezésre állása bizto-

sított, a szemle zavartalanságának feltételei jelenleg adottak. Továbbra is felhívta az egészségügyi szolgáltatók figyelmét a bírói szemlék zavartalan lefolytatásának biztosítására. A gondnoksággal összefüggő adatok egészségügyi szolgáltatóknak történő hozzáférhetővé tételével összefüggő korábbi ajánlás kapcsán megtett intézkedésekről az államtitkár leírta, hogy egy egységes nyilvántartás létrehozása már régóta napirenden van, a rendszer felépítése viszont számos kérdést vet fel, az anyagi forráshiány mellett különösen az adatvédelem kérdéskörét érintően, amelyek miatt az Igazságügyi Minisztérium és az OBH képviselőivel további egyeztetéseket kell folytatniuk; eredményeket ez év végére ígért. A probléma jelentősége és összetettsége évek óta haladéktalan megoldást kíván. A jelenlegi helyzet folyamatosan fenntartja az alapjogsérelem bekövetkeztének potenciális esélyét, így nélkülözhetetlen, hogy a hosszas egyeztetések nyomán a szakértők bevonásával készülő tervek mielőbb a megvalósítás stádiumába léphessenek. A biztos várja az egyeztetések eredményét.

3. Az AJB-349/2018. számú ügyben egy hozzátartozó fordult édesapja halálát megelőző egészségügyi ellátás kapcsán a biztoshoz. A panaszbeadványnak a halálesetet megelőző kórházi ellátás szakszerűsége megállapítására vonatkozó elemének vizsgálatát az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) folytatta le. A konkrét ügyben folytatott ombudsmani vizsgálat elsődleges célja az volt, hogy az egészségügyi ellátás során a nem pszichiátriai osztályon kezelt betegekkel szemben alkalmazott korlátozó intézkedések alkalmazhatóságával összefüggő alapjogi kérdéseket járja körül. Mivel a konkrét ügyben, illetve általánosságban, a fizikai korlátozás alkalmazásával kapcsolatban felmerült az emberi méltósághoz való jogból levezethető egészségügyi önrendelkezési jog érvényesülésével, valamint a jogállamiság elvéből következő jobbiztonság követelményével, így a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, a biztos átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat során a biztos megkereste a Tolna Megyei Balassa János Kórház főigazgatóját és az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) elnökét. A Kórház megerősítette, hogy a néhai beteg esetében a panaszbeadványban foglaltaknak megfelelően valóban több alkalommal kényszerült a kezelőorvos korlátozó intézkedés alkalmazására. A beteg a kanüljét többször kitepte magából, illetve húzogatta, ezért az infúzió adásának időtartamára a beteg csuklóját, illetve kezét le kellett kötni. A vizsgálat során az Egészségügyi Tudományos Tanács elnöke fontosnak tartotta leszögezni, hogy a cselekvőképes beteg önrendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett az egészségügyi szolgáltatónak legalább ilyen fontos kötelezettsége, hogy a beteg életét, testi épségét megóvja, és a betegségből adódó további egészségkárosodást megakadályozza. Álláspontjuk szerint ezért ad lehetőséget az egészségügyi törvény arra, hogy a beteg személyes szabadsága akár a saját testi épsége, egészsége

védelme érdekében is korlátozható legyen, a szükségesség–arányosság követelményének szem előtt tartásával és a korlátozó eszközök alkalmazására vonatkozó szakmai szabályok betartásával.

Kiemelte, hogy a fizikai korlátozás sokszor kiváltható, ha elegendő szakképzett személyzet áll rendelkezésre – ha a zavart betegnek külön kórtermet és külön ápolót biztosítanak, az sokszor szükségtelenné teszi a fizikai vagy egyéb korlátozás alkalmazását. Rögzítik, hogy ha ez nem áll rendelkezésre, akkor a beteg (vagy mások) egészsége, testi épsége és élete védelme érdekében az egészségügyi szolgáltatónak nemcsak joga, kötelessége is a korlátozó intézkedés alkalmazása.

Mindezek kapcsán megjegyzendő, hogy az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló miniszteri rendeletben foglalt alkalmazása mellett, az egészségügyi szakdolgozók létszáma okán felmerül a gyanúja annak, hogy az egészségügyi intézmény nem tud eleget tenni az alapjogok maradéktalan érvényesülésének. Így különösen felmerül a személyes szabadsághoz való jog szükséges és arányos korlátozásával, a tisztességes eljárás jogának érvényesülésével a dokumentációs, valamint értesítési kötelezettségek tekintetében kapcsolatos visszasság veszélye. E vonatkozásban szükséges kiemelni azt, hogy az államnak nemcsak az egészségügyi intézményrendszer fenntartása és működtetése a feladata, az alapjogvédelmi kötelezettsége egyértelműen kiterjed az egészségügyi ellátásra szoruló személyek jogainak védelmére és az ehhez szükséges feltételek biztosítására. A betegek önrendelkezési, illetve tisztességes eljáráshoz való jogának intézményes védelmébe beletartozik továbbá az is, hogy a jogalkotónak garanciális szabályokban világos iránymutatást kell adnia arról, hogy milyen feltételek mellett lehetséges korlátozó intézkedéseket alkalmazni. Megállapítható azonban, hogy jelenleg nincsenek jogilag megfelelően szabályozva a nem pszichiátriai betegek esetén alkalmazott korlátozó intézkedések elrendelésének feltételei és alkalmazási körülményeinek részletei.

A vizsgálat megállapította, hogy önmagában a jogbiztonság követelményét sérti, hogy szabályozás hiányában az egészségügyi szolgáltatók saját eljárásrendjük mentén biztosítják az egészségügyi törvény által konkretizált betegjogok gyakorlását. A jogszabályi rendelkezések hiánya pedig a kórházi gyakorlatban érvényesülő dokumentációs hibákon, mulasztásokon keresztül alkalmas arra, hogy a korlátozás alá vont személyek önrendelkezési jogával összefüggő visszasságot okozzon. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a jelenlegi szabályozási környezet felülvizsgálatát, és annak nyomán, szakértők bevonásával tegye meg a szükséges intézkedéseket az egészségügyi fekvőbeteg intézményekben a nem pszichiátriai osztályon kezelt betegek esetében alkalmazható korlátozó intézkedések szabályaival összefüggő, rendeleti szintű szabályozás mielőbbi megalkotása érdekében. Az ombudsman felkérte a Kórház főigazgatóját, hogy a betegek

jogainak hatékony védelme érdekében tegyen intézkedést a hatályos belső eljárásrend és az alkalmazott korlátozó intézkedések dokumentációjának összhangba hozatala érdekében. Végül kezdeményezte, hogy a jövőben körültekintőbben vizsgálják a betegek reakciói mögött álló szándékukat, ezzel is biztosítva az önrendelkezési jogok gyakorlását.

A Kórház valamennyi ajánlást elfogadta, és eleget tett a javasolt változtatásoknak. Az EMMI egészségügyi államtitkára azonban vitatta a biztos javaslatát; válaszában kifejtette, hogy az egészségügyi törvény módosítására nincs szükség, az abban felsorolt betegjogok korlátozására pedig a törvény lehetőséget ad, megfelelő garanciális szabályok betartása mellett. Az egészségügyi törvény irányadó rendelkezései nem ellentétesek a beteg önrendelkezési jogával, és kellő részletességgel rögzítik a nem pszichiátriai beteggel szemben a maga vagy környezete érdekében alkalmazott korlátozó intézkedés szabályait. A biztos viszontválaszában rögzítette, hogy az egészségügyi törvény módosítása csakugyan nem szükséges, ugyanakkor a jelentésben vázolt probléma abban áll, hogy a törvény lehetőséget ad a betegjogok korlátozására, azonban annak részletes szabályai csak igen korlátozott mértékben jelennek meg magában a törvényben. Kifejezetten hiányzik annak kifejtése, hogy a beteg önrendelkezési joga milyen esetekben korlátozható kizárólag sürgős szükség esetén, illetőleg a beteg vagy mások élete, testi épsége és egészsége védelmében. A sürgős szükség egzakt törvényi fogalom, azonban a beteg vagy mások élete, testi épsége és egészsége megfogalmazás olyan tág értelmezési lehetőséget enged, amely indokolatlanul korlátozhatja a betegek jogait, nem felel meg a normavilágosság követelményének sem. A törvény elvárja ugyan a korlátozást elrendelő orvostól a korlátozás elrendelésének indokolását és azok időtartamának rögzítését, azonban a törvény semmilyen támpontot nem ad arra nézve, hogy mely indokok fogadhatóak el ebben az esetben, és hogy meddig tarthat a korlátozás. Nem tér ki arra a szabályozás – ellentétben a pszichiátriai betegek esetében alkalmazható korlátozó intézkedésekről szóló rendelettel –, hogy a betegek gyógykezelése, ápolása és ellátása során a beteg szükségleteinek megfelelő ápolási körülményeket és személyi feltételeket biztosítani kell, különös tekintettel a korlátozó intézkedések elkerülésére. Nincs deklarált tiltás, sem preventív szabály arra a káros gyakorlatra például, hogy idős emberek az ágyhoz kötve vagy szobájukba zárva töltsék a mindennapjaikat a krónikus osztályokon. A gyógyintézet elhagyásához való jog érvényesülése és az egészségügyi önrendelkezési jog gyakorlása kapcsán is kifejezetten visszas az, hogy pl. fizikai korlátozás alkalmazható a beteg pontosan körül nem határolt egészsége érdekében.

Mindezekre tekintettel szükséges, hogy hasonlóképpen a pszichiátriai osztályon kezelt betegekhez, mindenki másra vonatkozóan is szülessen egy, a meglévő rendeleti szabályokhoz hasonló tartalmú, azonban a pszichiátriai osztályon kívüli ellátás során alkalmazható korlátozó intézkedé-

sek szabályait részletesen, és a szükségesség–arányosság garanciális elvre tekintettel rendelkező norma. Mindezek miatt a biztos viszontválaszában fenntartotta az ajánlását.

### **Az LGBTQI emberek jogainak védelme**

Az alapvető jogok biztosa 2018-ban is sajtóközleményt adott ki a homofóbia és transzfóbia elleni világnap alkalmából. Az ombudsman szerint Európában és Magyarországon immár évtizedek óta fennállnak a diszkrimináció elleni védelem jogszabályi, intézményi keretei. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a nemi identitás, a szexuális irányultság a sokszínű emberi személyiség alkotórésze, a személyiség magjához tartozó, megváltoztathatatlan tulajdonság, amelynek alapján senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés. A WHO majd' három évtizede, 1990. május 17-én törölte a mentális betegségek jegyzékéből a homoszexualitást. Amint azonban arra az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2016-ban publikált kutatása is rámutat: napjainkban is elterjedt az a hozzáállás, amely a többségtől eltérő szexuális irányultságot betegségnek, mentális zavarnak tekinti. A szexuális kisebbséghez tartozó személyek közel felét érte már megkülönböztetés, verbális vagy fizikai atrocitás, emellett az előítéletek hétköznapi megnyilvánulásai is fájdalmasan gyakran kell szembesülniük. Amint arra a Világbank is felhívja a figyelmet, a megkülönböztetés kirekesztést, marginalizálódást eredményezhet, ami pedig alacsony társadalmi-gazdasági státuszt, akár elszegényedést vonhat maga után. Egy kutatás szerint Magyarországon a munkavállalók 60%-a nem dolgozna szívesen szexuális kisebbséghez tartozó személyekkel.

A nemi identitás vállalása, kifejezése az emberi méltósághoz való jogból adódó alapvető emberi jog, az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az azonos neműek tartós párkapcsolatának védelme az emberi méltósághoz való jogból, az önrendelkezési jogból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból is következik. Mégis, a szexuális kisebbségekhez tartozó emberek jelentős része identitását elrejtve kénytelen élni, gyakran szűkebb környezete előtt is titkolva szexuális irányultságát. A fentiek jól mutatják: a világos jogi szabályozás elengedhetetlen, azonban önmagában nem elegendő a tényleges egyenlőség megteremtéséhez. Nevelés, oktatás, a megbélyegző szavak elleni határozott fellépés, a szexuális kisebbségekhez tartozó személyek jogai melletti egyértelmű kiállás szükséges a valóban mindenki számára biztonságos, inkluzív társadalmi környezet kialakításához, amelynek érdekében mindenkinek sokat kell még tennie.

## 3.2.

### Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok

Az ombudsmantörvényben kiemelt vizsgálati területeken, illetve a leginkább veszélyeztetett csoportok tagjai jogainak védelmén túlmenően a biztos a 2018-as évben is számos egyedi ügyben, illetve átfogó jelleggel, konkrét panasz nyomán, valamint hivatalból indított vizsgálatokat. A következőkben három nagyobb tematikus alapjogi fejezetbe rendezve olvashatóak e jelentések tapasztalatai, megállapításai, a biztos intézkedései és fogadtatásuk, az egyes témakörök tendenciái.

#### 3.2.1.

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

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az Alaptörvény – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között első helyen, az élethez való joggal együtt – rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a méltósághoz való jog – oszthatatlan egységet alkotva az élethez való joggal – abszolút jellegű emberi jog. E jogától senkit nem lehet önkényesen megfosztani, a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, és minden emberre nézve egyenlő. A méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz a személyes autonómia, az egyéni önrendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke közt jogilag különbséget tenni. Az emberi méltóság jogának érvényesülése érdekében a méltóság tiszteletben tartása mellett aktív állami szerepvállalás, az objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése szükséges.

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

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

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

**1.** Az emberi méltósághoz fűződő joghoz való sokrétű kapcsolódása okán egy olyan ügy ismertetése szükséges, amelynek jogszabályi háttérével kapcsolatos problémákról, hiányosságokról már az előző két évben a biztos beszámolója is részletesen szólt, a jelzett alapjogi visszasságokat azonban – sajnálatos módon – azóta sem orvosolták.

A tranz emberek (azaz azok a személyek, akik nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, illetve másodlagos nemi jegyeivel) több szempontból is sérülékeny, kiszolgáltatott csoporthoz tartoznak, identitásuk szerinti nemük elismerése pedig több módon is szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz való joghoz. A nemi identitás ugyanis az emberi személyiség lényeges vonásaként az emberi méltóság immanens részeként tiszteltben és védelemben részesül. A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás



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

Az AJB-294/2018. számú ügyben a panaszos 2016. augusztus 5-én nem- és névváltoztatás iránti kérelmet nyújtott be. A kérelme 2016. szeptember 12-én érkezett meg az EMMI számára, 2016. november 17-én tájékoztatást kapott, hogy a dokumentumokat a Szakmai Kollégium Pszichiátriai Tagozatához továbbították. A panaszost 2016. december 23-án kelt tájékoztató levélben az EMMI Központi Ügyfélszolgálati Irodája arról értesítette, hogy a Szakmai Kollégium Pszichiátriai Tagozatának vizsgálatára nem vonatkozik határidő, a szaktárca azonban folyamatos figyelemfelhívással igyekszik előmozdítani az ügyben a mielőbbi állásfoglalás kiadását. A panaszos sérelmezte, hogy a kérelme érdemi elbírálására igen jelentős, több hónapos késedelem után sem került sor. Ismertette, hogy a nem- és névváltoztatási eljárás elhúzódása több szempontból is hátrányosan érinti. Időközben munkahelyet váltott, ezért fontos lett volna számára, hogy új munkahelyén már új irataival, a valódi nemi identitásának megfelelő névvel sikerüljön beilleszkednie, elkerülve a számára igen megalázó magyarázkodást.

A biztos utalt korábbi, AJB-883/2016. számú jelentésére, amelyben részletesen ismertette, hogy Magyarországon jelenleg lehetőség van a nem jogi elismerésére, de az erre vonatkozó eljárásra nincs megfelelő jogi szabályozás. Hiányzik ugyanis a jogrendszerben a nem- és névváltoztatás eljárásrendjére vonatkozó speciális jogszabály, illetve egyéb külön jogszabályokból is csak kisebb részletekben olvashatók ki irányadó eljárási szabályok és az eljáráshoz kapcsolódó, a döntést érdemben befolyásoló feltételek, sőt a döntés meghozatalára érdemben jogosult, azért tartalmi szempontból is felelősséget viselő szervet sem jelöli ki a törvény. A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás anyakönyvi eljárásként létezik a magyar jogrendszerben. Az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza az érintett születési családi és utónevét, nemét, valamint ezen adatok megváltozását. Az érintetteknek adatváltozás iránti kérelmet kell előterjeszteniük és a nem megváltozása akkor lesz jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették.

Az eljárásban az EMMI szerepe a kialakult gyakorlat szerint az volt, hogy a nemváltoztatáshoz kapcsolódó, szakorvos, azaz pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist szakvélemény keretében megvizsgálja és erről tájékoztatja az anyakönyvi hatóságot. Jogszabályi

háttér hiányában a nemváltoztatás vonatkozásában a „szakértői véleményt” az EMMI állítja ki a csatolt egészségügyi dokumentáció alapján. Nincs információ arról, hogy e feltételek rendszerét miként alakították ki, az mikor, milyen változáson ment keresztül és milyen indokkal. Nem világos az sem, hogy az EMMI az általuk meghatározott feltételek megléte esetén bármilyen okból elutasíthatja-e a kérelmet, és ha igen, akkor azt milyen jogi indokkal teheti meg. Az egységes, megismerhető jogi szabályozás hiányának következménye, hogy az eljárási feltételek meghatározása önkényessé válhat, azok ad hoc módon változtathatóak, megismerhetőségük is esetleges, azaz az eljárás az érintettek számára nem világos. Az eljárási feltételek nehéz megismerhetősége, azok joghoz nem kötött változtatása, új feltételek megjelenése miatt gyakori a hiánypótlási eljárás, ezért jellemző az eljárások időbeni elhúzódása. Mindez egy igen szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, az ebből eredő lelki traumának teheti ki az érintetteket. Mivel a nem- és névváltoztatásról alakszerű döntés nem születik, hanem az az anyakönyvi bejegyzésben manifesztálódik, így a jogorvoslat is esetleges. A jogorvoslat lehetőségét üresíti ki a feltételrendszer esetlegessége mellett az a tény is, hogy a döntés kvázi „szakértői” szinten születik, így egy esetleges jogorvoslati kérelem jogalapja is kérdéses.

Az ombudsman fenti megállapításait elvi szinten a jelen ügyben is fenntartotta, korábbi ajánlásai nyomán a kért szabályozás megalkotása kapcsán ugyanis érdemi előrelépés csak az eljárás utolsó fázisa tekintetében történt. Az ismételt megkeresések nyomán kapott válaszok megerősítették, hogy a nem- és névváltoztatási eljárásról és a kérelem benyújtásának feltételeiről a Kormányhivatal honlapján érhetőek el hivatalos információk. Ezek azonban nem teljeskörű és pontos információk: az abban nem szereplő elemek hiányára hivatkozva az érintetteket hiánypótlásra vagy ismételt hiánypótlásra kötelezik. A biztos megállapította, hogy a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes hiánya, az eljárásjogi feltételrendszer kiszámíthatatlansága sérti a jogbiztonság követelményét, a gyakorlatról való nyilvános, egyértelmű és pontos tájékoztatás hiánya a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz, hatásában pedig alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A konkrét ügyben a kérelem 2016. szeptember 12-én érkezett meg az EMMI-hez, amelyet a kapott tájékoztatás szerint rövid úton megküldtek a Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiái Tagozata számára szakmai állásfoglalás kialakítása céljából. A szaktárca véleménye szerint az elbírálás akadályát az jelentette, hogy a nemi átalakító műtéthez szükséges orvosi vizsgálatokat igazoló szakvélemények 2010 nyarán keletkeztek, a szakpszichológusi konzílium eredménye bélyegzővel nem volt hitelesítve, így a dokumentált leletek

„aktualizálását” (új kérelem benyújtását) kérték. Mivel mindezek miatt a kérelem hiányosan benyújtott volt, az ügyben további intézkedést nem tudtak tenni, amiről 2017. február végén adtak a panaszos számára tájékoztatást.

A jelentés hangsúlyozza: önmagában nem vet fel alapjogi aggályokat, ha a jogalkotó kikötéseket alkalmaz, de jelenleg sem jogszabály, sem a hozzáférhető hivatalos tájékoztatás nem tartalmaz erre vonatkozó megállapítást. A biztos jelentésében utalt arra is, hogy a szakvélemények kifogásolt keltezése és a számon kért hitelesítés egyértelműen az egyszerűbb megítélésű, formai kritériumok közé tartoznak, így nem világos, hogy ezek hiányának a jelzésére miért kellett hat hónapot várni. Az ombudsman megállapította, hogy a konkrét ügyben az eljárás indokolatlanul elhúzódott, az EMMI részéről a közel 6 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után megadott tájékoztatás, illetve a formai okokra hivatkozó elutasítás összességében alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz, közvetve pedig az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozzon. Az EMMI egészségügyért felelős államtitkárának ilyen tartalmú válasza alapján a biztos is megfontolandónak tartotta, hogy a szakvélemény további minisztériumi véleményezése szükségtelen, az eljárás elhúzódásához vezet.

A biztos felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy készítsen elő olyan szabályozást, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő egészségügyi beavatkozásoktól elválasztva, ehhez képest szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását. Kezdeményezte az intézkedést a kérelmek elbírálásának biztosításáról és arról, hogy a nem- és névváltoztatás kapcsán benyújtott kérelmek tartalmát, részletes kritériumait hivatalosan, az érintetteknek nyilvánosan hozzáférhető formában rögzítsék, ennek megfelelően a kérelmek, így a panaszos kérelmének elbírálásához szükséges szakértői véleményeket adják ki – addig is, amíg a javaslat nyomán a szabályozás hatályba lépésére nem kerül sor.

2. A *rendőrségnek* valamennyi eljárása során fokozott figyelemmel kell lennie az emberi méltóság tiszteletére, tekintettel az e hatóság rendelkezésére álló széles körű, az alapvető jogok korlátozását is lehetővé tevő jogosítványokra, kényszerítő eszközökre, a személyes szabadság elvonásának lehetőségére. Ezekben az ügyekben a jogállamiság követelménye és a személyes szabadság alapjoga mellett az emberi méltóság sérelme is gyakorta felmerül az ombudsman tapasztalatai szerint. A bilincs alkalmazásának indokoltsága visszatérő problémaként jelentkezik az ombudsmanhoz érkező panaszokban, illetve az előállítás indokoltsága, annak körülményei is több esetben képezték vizsgálat tárgyát a 2018. évben is.

**2.1** Az AJB-100/2018. számú ügyben egy természetvédelmi bírsággal sújtott személy nevében édesanyja fordult a biztoshoz. A panaszos értelmi fogyatékos fia horgászat közben emelőhálóval 305 darab szivárványos öklét fogott ki. A halóri ellenőrzéskor a védett halakat a csatornába károsodás nélkül visszaengedték, a természetvédelmi hatóság így is 381.250 Ft-os természetvédelmi bírságot szabott ki. A panaszos sérelmezte a bírság mértékét, mivel a halak visszakérültek a csatornába, ugyanakkor a bírság összege az értelmi fogyatékos férfi – egyébként is nehéz anyagi körülmények között élő – családját ellehetetleníti. Kifogásolta, hogy fiát a halőrök által kihívott rendőrök előállították, megbilincseltek, meztelenre vetkőztették, megalázták.

Az alapjogi biztos és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese közös jelentésükben megállapították, hogy a bírság kiszabásakor a hatályos szabályoknak megfelelően jártak el, ennek kapcsán visszásságot nem tártak fel, de a szabályozás kapcsán aggályok merültek fel. A vizsgált ügyben a hatóság ténylegesen kárt nem okozó, nem ismétlődő, továbbá a környezetre jelentős hatást nem gyakorló cselekményt sújtott úgy, hogy a jogszabályi keretek között a legalacsonyabb bírságot szabta ki, ami így is 381.250 Ft volt. A hatóság számára a jogszabály alapján nem állt rendelkezésre a bírságtól való eltekintés vagy alacsonyabb összegű bírság kiszabásának lehetősége. Tekintettel arra, hogy a szabályozás nem teszi lehetővé a bírság korlátlan enyhítését vagy mellőzését, a jelentés szerint a hatályos szabályozás nem áll összhangban a jogsértő cselekmény súlyához igazodó bírságfizetési kötelezettség követelményével.

A rendőri jelentés szerint a panaszos fiát a halőrök természetkárosítás bűncselekmény elkövetése során tetten érték. A rendőrségi törvény szerint azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten érnek, a rendőr további intézkedés megtétele céljából elfogja és a hatóság elé állítja. Ebben az esetben mérlegelésnek nincs helye, az előállítás végrehajtása kötelező. Erre tekintettel a biztos és helyettese megállapította, hogy az előállításra megfelelő jogalap birtokában került sor, azzal nem sérült a panaszos fiának személyes szabadsághoz fűződő alapjoga.

A rendőri jelentés szerint az előállítás során a férfi szökésének megakadályozása érdekében bilincset alkalmaztak. A rendelkezésre álló adatok szerint azonban az eljárás alá vont személy semmilyen olyan magatartást nem tanúsított, ami arra utalt, hogy az intézkedés alól megpróbálta volna kivonni magát. A halőrök elől nem próbált megszökni, bevárta a rendőrök kiérkezését. A rendőrség szerint együttműködő volt, beismerte tettét és sajnálkozását is kifejezte. A panaszos a rendőri utasításokat végrehajtotta: igazolta magát, nem tanúsított sem passzív, sem aktív ellenszegülést. A szökés előfordulásának távoli, nem konkretizálódó veszélye, lehetséges bekövetkezése önmagában nem ad kellő jogalapot a bilincs alkalmazására. A bilincs alkalmazását az erőviszonyok sem indokolták: két halőr és három rendőr intézkedett

a férfival szemben, a hatósági túlerő tehát valószínűtlenné tette, hogy a férfi szökésétől alappal tartani kelljen. Az eset összes körülményéből arra lehet következtetni, hogy a bilincset a rendőrök jogkorlátozó automatizmusként, mintegy az előállítás természetes velejárójaként alkalmazták. A biztos és helyettese megállapította, hogy a törvényi feltételek megléte hiányában végzett bilincselés megsértette a panaszos személyes szabadsághoz, valamint az emberi méltósághoz fűződő jogát.

A rendőrségi törvény alapján, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja. A rendőrség állítása szerint önveszély okozásra alkalmas tárgyat keresve foganatosítottak a panaszos fiánál ruházat átvizsgálást. Az eset körülményeit vizsgálva mindazonáltal nem található olyan mozzanat, ami a rendőrökben megalapozott gyanút ébreszthetett volna, hogy a férfinál önveszély okozására alkalmas tárgy lett volna. Arra sem öltözete (horgászához alkalmas ruházat), sem magatartása alapján nem lehetett következtetni: végig nyugodt, együttműködő volt, a rendőrök felszólításainak minden ellenállás nélkül eleget tett, beismerte tettét, bocsánatot kért.

A gyanú szerint elkövetett bűncselekmény jellege sem ad magyarázatot a ruházat átvizsgálásának szükségességére. A tényállás a helyszínen tisztázódott, a rendőri jelentés szerint: „az eltulajdonított halak károsodás nélkül természetes élőhelyükbe, a vízbe visszaengedésre kerültek”. Mindezek alapján semmilyen tény nem mutatott arra, hogy fennállt volna olyan körülmény, ami miatt szükséges volt az előállított személy ruházatának átvizsgálása. A jelentés szerint a rendőrség indokolatlanul vizsgálta át a panaszos fiának a ruházatát, és ezzel megsértette az emberi méltósághoz való jogát. A meztelenre vetkőztetéssel kapcsolatos panaszosi állítást ugyanakkor ombudsmani eszközökkel nem lehetett vizsgálni, így ezzel összefüggő megállapítást sem lehetett tenni.

Az eljárás alá vont személy az édesanya szerint születése óta értelmi fogyatékosággal él. A hatóságok tájékoztatása szerint azonban a férfi gyanúsított kihallgatása során összefüggő, érdemi védekezést adott elő, horgászengedéllyel rendelkezett. A gondnokoltak nyilvántartásában sem szerepelt. Erre tekintettel elmeállapotának vizsgálatára nem történt intézkedés és az eljárás során védőt sem rendeltek ki számára. Az ombudsman – hatáskör híján – kifejezetten orvosszakmai kérdésekben nem tud állást foglalni. Ezért a biztosnak és helyettesének nem volt lehetőségük arra, hogy a panaszos fiának védő nélküli gyanúsított kihallgatásával összefüggésben megállapítást tegyenek.

Az ombudsman és helyettese számos ajánlást megfogalmazott. E körben felkérték a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés tartalmának ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy a jövőben csak a törvényi

feltételek fennállása esetén alkalmazzanak bilincset. Emellett az arányosság követelményének megfelelően mérlegeljék a ruházat-átvizsgálás foganatosításának indokoltságát, továbbá hívja fel az irányítása alá tartozó személyi állomány figyelmét a 2018. július 1-jén hatályba lépett új büntetőeljárás törvény értelmi fogyatékos személyek büntetőeljárásbeli jogainak érvényesülését segítő rendelkezések garanciális jelentőségére és jövőbeli alkalmazására.

**2.2** Az AJB-2228/2018. számú ügyben szintén a bilincs alkalmazásának indokoltsága képezte vizsgálat tárgyát. A panaszos sérelmezte, hogy egy rendőri intézkedés során otthonában indokolatlanul megbilincseltek, majd vezetősíjjal beszállították a rendőrkapitányságra, ahonnan bilincsben vezették elő egy 5 órányi járásbírószágra.

A vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a bilincset a rendőrségi törvény alapján a támadás és a szökés megakadályozása érdekében használták. A jelentésben a rendőrök rögzítették a történeteket, miszerint a panaszos az elővezetés tényét tudomásul vette, de kijelentette, hogy nem megy sehová és viselkedése zavarttá, idegessé vált. A rendőrök a panaszos kijelentésére, ideges és zavart viselkedésére és a több órás útra tekintettel bilincseltek meg. Az ombudsman szerint a jelentés által rögzített eseménysorban nem volt olyan mozzanat, ami alapján arra lehetett volna következtetni, hogy a panaszos szökést vagy támadást kísérelt volna meg. Egy váratlan, hajnali időpontban végrehajtandó elővezetés során tanúsított ideges és zavart viselkedés indokolható és elfogadható reakció. E viselkedési jellemzőkre (zavartság, idegesség) való hivatkozás önmagában, a konkrét magatartási elemek feltüntetése nélkül azonban nem alapozhatja meg a kényszerítő eszköz használatát. A hosszú időtartamú autóút szintén nem fogadható el a törvény szerinti bilincselési okként. Minderre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a rendőrségi törvény által előírt bilincselési feltételek hiányoztak.

A rendőrség jelentése szerint a panaszos az „elővezetési határozat tényét a helyszínen tudomásul vette, a bilincs alkalmazására történő figyelmeztetést megértette, felhelyezésének könnyítésére kezeit előre helyezte, így testi kényszer alkalmazása nem vált szükségessé”. A panaszos együttműködő magatartása tehát az eljáró rendőrök szerint sem alapozta meg a testi kényszer alkalmazását, így indokolhatatlan a súlyosabb kényszerítő eszköz, a bilincs alkalmazása. Az eljáró rendőrök tehát figyelmen kívül hagyták a fokozatosság Szolgálati szabályzatban rögzített elvét, amely alapján – ellenállás esetén – először testi kényszert kellett volna alkalmazniuk, vagy rögzíteni a jelentésben azt a körülményt, amely miatt ezt eleve kizártnak ítélték meg. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a törvényi feltételek hiányában végzett bilincselés, továbbá a kényszerítő eszköz alkalmazása során tanúsítandó fokozatosság elvének figyelmen kívül hagyása sértette a panaszos emberi méltóságához, a testi integritáshoz fűződő jogát.

Az ombudsman felkérte a rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy a kényszerítő eszközök, kiemelten a bilincs alkalmazása során a rendőrségi törvény és a szolgálati szabályzat rendelkezéseit – azok garanciális jelentőségére figyelemmel – maradéktalanul betartva, az emberi méltósághoz való jog érvényesülésére figyelemmel járjanak el. A rendőrkapitányság vezetője a kezdeményezést elfogadta, az abban foglaltaknak eleget tett.

**2.3** Az AJB-2229/2018. számú ügyben szintén a rendőrség által alkalmazott kényszerítő eszközök arányossága jelentette a problémát. A rendőrség taktikai csoportja 2017. szeptember 15-én hajnali 04.00 órakor lakásában intézkedett a panaszossal szemben. Felszólították, hogy nyissa ki az ajtót és felemelt kézzel jöjjön ki az épületből, aminek a panaszos eleget tett. A rendőrök a panaszos kezeit hátrabilincseltek, ruházatát átvizsgálták, előállították, majd átszállították a rendőrkapitányságra. A hátrabilincselést az indokolta, hogy a panaszos „szállítása nem speciálisan kísérési célra kialakított gépjárművel történt”. A rendőri jelentés szerint a bilincselést megelőzően nem került sor enyhébb kényszerítő eszköz, vagyis testi kényszer alkalmazására és a jelentésben utalás sincs arra, hogy az valamilyen oknál fogva eleve kizártnak tűnt volna. Mivel a panaszos együttműködő volt, az intézkedő rendőrök létszámuknál fogva erőfölényben voltak, továbbá figyelemmel arra, hogy a panaszost átvizsgálták, és nála támadásra vagy önkárosításra alkalmas eszközt nem találtak, a biztos megállapította, hogy a bilincs alkalmazása aránytalanul mondható és – testi kényszer alkalmazásának hiányában – nem felelt meg a fokozatosság elvének sem.

A kényszerítő eszköz alkalmazása kapcsán a rendőri jelentés egyértelműen a rendőrségi törvény azon pontját jelöli meg, amely szerint a bilincs alkalmazására a szökés megakadályozása érdekében került sor. Ezzel szemben a rendőri jelentés nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a panaszos az intézkedés során szökést kísérelt volna meg, vagy ennek akár csak a gyanúja felmerült volna. A felszólításnak, hogy nyissa ki a ház ajtaját, eleget tett, és felemelt kézzel kijött az épületből. Az intézkedés előtt felmerült annak gyanúja, hogy a panaszos birtokában lőfegyver van. A helyszíni intézkedést követően készült rendőri jelentés azonban erre vonatkozóan nem tartalmaz semmilyen megállapítást, sem a bilincshasználattal összefüggésben, sem az események leírásánál. A rendőri jelentésből – amely közokirat, így tartalmát valósnak kell elfogadni – tehát arra lehet következtetni, hogy a panaszos magatartása semmilyen konkrét okot nem adott a bilincselésre. Így arra jelen esetben is a rendőrségi törvényben előírt feltételek hiányában került sor, a panaszos aktuális magatartásának értékelése helyett mintegy automatizmusként. Minderre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a bilincs

használatának nem volt jogalapja. A jogalap nélküli bilincseléssel, továbbá az arányosság és a fokozatosság elveinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőrök megsértették a panaszos emberi méltóságához, ezen belül a testi integritáshoz fűződő jogát.

A biztos ez esetben is felkérte az érintett rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy a kényszerítő eszközök, kiemelten a bilincs alkalmazása során a jogszabályi előírásokat maradéktalanul betartva, az emberi méltóságot figyelembe véve járjanak el. A rendőrkapitány a jelentésben foglaltakkal nem értett egyet, a biztos válaszában álláspontját fenntartotta.

**2.4** Az AJB-746/2018. számú ügyben a panaszos azért sérelmezte a rendőrség eljárását, mert 5 éves, kiskorú gyermekének jelenlétében intézkedtek vele szemben. A rendőrségre bejelentés érkezett arról, hogy egy baráti társaságban kábítószerrel foglalkozni, és e társaságnak a tagja a személygépkocsival utazó panaszos és élettársa is. A rendőrség észlelte a bejelentésben jelzett gépkocsit, így a benne ülőket, a panaszost és az élettársát 19 óra 15 perckor rendőri intézkedés alá vonták. A panaszos élettársával a helyszínen közölték, hogy bűncselekmény gyanújára tekintettel szükséges előállítás és kihallgatása, a panaszost pedig tájékoztatták, hogy az eljárás előreláthatóan egy-két órát vesz igénybe. Így a panaszos úgy döntött, hogy kiskorú gyermekével együtt megvárja élettársát a rendőrségen. Két óra várakozás után a panaszossal közölték, hogy vele szemben is előállítást foganatosítanak, illetve vizeletmintát kell adnia. Tájékoztatták, hogy telefonon hívhat hozzátartozót, aki felügyel a gyermekére. A panaszos a késői óra és gyermeke ijedsége miatt úgy döntött, hogy nem bízza őt másra, nem viteti el onnan senkivel, hanem aláveti magát az intézkedésnek. A panaszos ruházatát átvizsgálták, elkísérték vizeletminta adásra, miközben gyermeke végig vele volt. Az előállítás 22 óra 15 percig, a sikeres vizeletminta adásig tartott.

A jelentés rámutatott: a bejelentés azt tartalmazta, hogy a panaszos és élettársa is jelen lesz a bűncselekménnyel gyanúsított személy lakásán, ahol kábítószerrel foglalkoznak, a rendőrségnek információja volt arról, hogy a panaszos is összefüggésbe hozható a bűncselekménnyel. A panaszos mintavétel miatti előállításának szükségessége tehát nem vonható kétségbe, a rendőrség – az esetleges bűncselekmény elkövetésének gyanújára tekintettel – alappal dönthetett úgy, hogy a panaszost is intézkedés alá vonja. Az előállítás szakmai szempontból való mérlegelése nem tartozik ombudsmani vizsgálat körébe, azonban annak időzítése – ha nem merülnek fel ezzel kapcsolatban rendőrszakmai szempontok – már érinthet alapjogot. Amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján (már az intézkedés megkezdésekor) a rendőrség szükségesnek tartotta a panaszos előállítását és semmi – sem információhiány, sem új információ, sem nyomozástaktikai



szempont – nem indokolta annak késleltetését, úgy azt, különösen a gyermek jelenléte miatt, már az intézkedés kezdetén meg kellett volna tennie. Ez esetben a panaszos gondoskodhatott volna gyermeke felügyeletéről, elhelyezéséről, nem kellett volna a gyermeknek végignéznie édesanyja előállítását, a ruházata átvizsgálását, a mintavételi eljárást. Amennyiben viszont az intézkedés megkezdésekor a panaszos előállításának szükségessége nem merült fel, újabb információk hiányában önkényesnek tűnhetett az előállítás későbbi foganatosítása.

Az ombudsman megállapította, hogy a panaszossal szembeni intézkedés végrehajtása során, az előállítás időzítésekor az eljáró rendőrök figyelmen kívül hagyták a jelenlévő gyermek legjobb érdekének védelmét, megsértették az emberi méltósághoz való jogát. Az ombudsman felhívta a kapitányságvezető figyelmét, hogy intézkedésük során a gyermekek jogainak érvényesülésére fordítsanak kiemelt figyelmet. A rendőrkapitány a kezdeményezést elfogadta.

**2.5** Az AJB-3102/2018. ügyben a rendőrségre érkezett bejelentés szerint a buszsofőr a busz ajtaját rázárta egy babakocsival leszálló utasra úgy, hogy az ajtó a babakocsit megrongálta. A helyszínre érkező rendőrök meghallgatták a bejelentő házaspárt és egy tanút, ezt követően a szolgálatirányító parancsnok arra adott utasítást, hogy a bejelentéssel érintett busz sofőrjét a végállomásra érkezése után állítsák elő. Az előállítás megkezdésével egy időben a végállomáson a szemlebizottság megállapította, hogy az ajtószárnyakra szerelt érzékelők az ajtók becsukódását megszakítják, ha valami azok záródásának útjában áll. A rendőrség másnap a buszban elhelyezett kamerák felvételei alapján megállapította, hogy a panaszos a cselekményt nem követte el.

Az előállítás a személyi szabadság korlátozásával járó, tehát az egyik leg súlyosabb rendőri intézkedés. A személyes szabadság átmeneti korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha az szükséges más alapjog vagy alkotmányos cél (közrend, közbiztonság) védelme érdekében, és arányos, tehát a korlátozás és az ezzel elérni kívánt cél egymással egyensúlyban van. A rendőrségnek az előállítás ezen eseténél – ha a rendelkezésre álló információk alapján fennáll a bűncselekmény gyanúja – mérlegelnie kell, hogy az elkövető a továbbiakban veszélyt jelent-e a közbiztonságra, illetve azt is, hogy a bűncselekmény gyanúja igazolásához, a későbbi eljárási cselekmények lefolytatásához – az érintett együttműködési készségének tükrében – szükséges-e előállítása. Az előállítás indokolásaként a rendőri jelentés azt tartalmazza, hogy arra „további rendőri intézkedések érdekében” volt szükség. A rendőrség szerint tehát egyértelműen a feltételezett elkövető, a panaszos együttműködési kötelezettségének biztosítása miatt, nem pedig a közbiztonság védelme érdekében volt szükség az előállításra.

A vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a panaszos az egész rendőri intézkedés ideje alatt együttműködő magatartást tanúsított. Személyazonossága, elérhetősége ismert volt a rendőrség előtt. Állandó munkahellyel rendelkezett, amelyet szintén ismert a rendőrség, az intézkedésre is itt, előzetes bejelentés nélkül, nem pedig a cselekmény helyszínén került sor. Az előállítására tehát nem volt feltétlenül szükség, semmilyen körülmény nem utalt arra, hogy az eljárás további folytatását a panaszos akadályozni akarja. Az előállítás jogalapja tehát megvolt ugyan, azonban annak alkalmazása sértette az arányosság követelményét, és ezzel a rendőrség a panaszos személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az ombudsman felkérte a rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel a személyi állomány figyelmét a személyes szabadságot korlátozó intézkedések alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák fontosságára, illetve azok maradéktalan betartására. A kapitányságvezető az ombudsmani kezdeményezést elfogadta, annak eleget tett.

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

A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségeiből és miért annyit. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz való jogot. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.

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

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése a nők előnyben részesítésének egy speciális esetkére is lehetőséget ad, amikor kimondja, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

1. Az AJB-777/2018. számú ügyben a panaszos a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának megállapításával összefüggésben fordult a biztohoz. A panaszos által kifogásolt hatályos jogszabályi rendelkezés értelmében a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjának három általános jogosultsági feltétele van. Egyrészt összesen 40 év jogosultsági idő. Másrészt a jogosultsági időn belül legalább 32 év – illetve olyan nő esetében, akinek súlyosan fogyatékos, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel ápolási díjat állapítottak meg, legalább 30 év – kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnal szerzett szolgálati idő. Harmadrészt, hogy az adott személy a nyugdíj megállapításának kezdő időpontjában ne álljon az általános szabályok szerint biztosítással járó jogviszonyban.

A beadványozó 1989. augusztus 3-tól 1995. május 11-ig a gyermeke súlyos fogyatékosága miatt az ápolási díj helyett gyermekgondozási segélyben részesült. A nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a hatóság elutasított, mivel az igénylő a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíjához figyelembe vehető jogosultsági időn belül nem rendelkezik 32 év keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnal szerzett szolgálati idővel. A panaszos fellebbezett, majd bírósághoz fordulva a másodfokú határozat megváltoztatását kérte. Arra hivatkozott, hogy tartósan beteg gyermeket gondozó szülőként elegendő számára a 40 éves jogosító időn belül a 30 év keresőtevékenységgel egy tekintet alá eső idő elismerése, hasonlóan az ápolási díjban részesülő személyekhez.

A biztos az egyedi ügyben jelzett probléma súlyára és jelentőségére tekintettel átfogó vizsgálatot indított. A konkrét esetben ugyanis a bírósági döntésre figyelemmel érdemben nem vizsgálhatta, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek konkrét eljárása során történt-e visszásság. Az ombudsmani vizsgálata így kizárólag a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj-jogosultsági feltételeit meghatározó jogi szabályozásra terjedt ki.

A biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabály alapján kizárólag a súlyosan fogyatékos, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekekre tekintettel megállapított ápolási díj kapcsán aggályok fogalmazhatóak meg. Az ombudsman rámutatott: az a tény, hogy a jogalkotó a kereső tevékenységgel járó biztosítási jogviszonnal szerzett szolgálati időn túli kedvezményre jogosító tevékenységeket is meghatároz, többletkedvezményként jelenik meg, amelyre mindazonáltal senkinek nincs alanyi joga. A jogalkotó széleskörű mérlegelési jogának korlátja a hátrányos megkülönböztetés követelményének tisztelet-

ben tartása. Tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van. Az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs észszerű indoka, tehát önkényes.

A konkrét esetben a homogén csoportot a súlyosan fogyatékos gyermeket gondozó, ápoló nők jelentik. Összehasonlítható csoportba tartoznak egyfelől a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására, ápolására tekintettel ápolási díjban részesülő, valamint a tizenkét évesnél fiatalabb, tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos – vér szerinti vagy örökbe fogadott – gyermek gondozását fizetés nélküli szabadság keretében ellátó személyek, másfelől a súlyosan fogyatékos gyermek gondozására tekintettel gyermekgondozási segélyben részesülő személyek. A biztos rámutatott, hogy a két csoport közötti különbségtételnek észszerű, objektíve meggyőző indoka nem merült fel. Semmiképpen nem tekinthető ilyennek és nem róható az érintett édesanyák terhére a korábbi szabályozásból adódó dokumentáció hiánya. Azon jogalkotói különbségtétel tehát, amely az azonos helyzetben lévő, súlyosan fogyatékos gyermekeiket otthonukban ápoló édesanyák szerint különbséget tesz a tekintetben, hogy e tevékenységet mely jogcímen, illetve mely ellátási formában részesülve végezték, felveti az egyenlő bánásmód követelménye sérelmét.

A biztos ezért felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a szabályozás módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő, súlyosan fogyatékos gyermeket nevelők is élhessenek a jogszabály által biztosított kedvezménnyel a nők kedvezményes öregségi teljes nyugdíj megállapítása során.

2. Az AJB-978/2018. ügyben a felsőoktatási hallgatói hiteltartozáshoz a gyermekvállaláshoz kapcsolódóan nyújtott állami támogatás szabályait vizsgálta a biztos. Több beadványozó fordult e támogatás jogosulti körével összefüggésben az ombudsmanhoz, és problémaként vetették fel, hogy a jogszabály által a második, illetve a harmadik gyermek megszületése esetén előírányzott, a hátralévő visszafizetési kötelezettséget érintő teljes vagy részleges mentesülés kizárólag az édesanyákra terjed ki, a gyermeket vele közösen nevelő másik szülőre nem. A jogi szabályozás a diákhitel-tartozás alóli mentesülést abban az esetben sem teszi lehetővé az édesapák számára, ha esetlegesen az édesanyának eleve nem volt ilyen tartozása vagy azt már visszafizette.

A biztos a szabályozás miatt jelzett problémák kapcsán hivatalból indított vizsgálatot. Jelentésében rámutatott, hogy a konkrét szabályozás célja a gyermekvállalás könnyítése a családok terheinek csökkentése útján. A kedvezmény a jelenlegi szabályozási konstrukcióban a hallgatói hiteltartozással

rendelkező nők, édesanyák számára nyújt mentesülési lehetőséget, könnyítve azon családok terhein, ahol mindkét szülő vagy kizárólag az édesanya rendelkezik törlesztendő hiteltartozással. Azon családok tekintetében azonban, akiknél a második, illetve harmadik gyermek születésének időpontjában csak az édesapának van hallgatói hiteltartozása, e könnyítés nem érvényesül, annak ellenére sem, hogy a család egészének költségvetése szempontjából a hallgatói hitel törlesztőrészletének összege ugyanolyan teherként jelentkezik. Megjegyzendő, hogy a törlesztésnek a szünetelése is kizárólag a várandós nő hiteltartozása tekintetében kérhető.

A biztos megállapította: a hallgatói hiteltartozás visszafizetésével kapcsolatosan 2018. január 1-től az édesanyák részére biztosított kedvezmények a gyermekvállalás támogatására irányuló állami szerepvállalás körében értelmezhető támogatások, továbbá összefüggésben állnak a családok védelmére vonatkozó állami szerepvállalással is. Ez a támogatási forma egy *ex gratia* juttatás, amit a jogalkotó annak érdekében nyújt az édesanyáknak, hogy könnyítsen a családoknak a gyermekvállalással összefüggő terhein. A visszafizetés alóli mentesülés esetkörei meghatározása tekintetében a jogalkotónak a fentiekből eredően szintén széleskörű mérlegelési lehetősége van – az alkotmányosság feltétele azonban, hogy észszerű oka legyen az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek. A biztos rámutatott: a gyermekeket közösen nevelő szülők esetében azok jövedelme, illetve esetleges tartozásai közösen alkotják a család összköltségvetését, így a hallgatói hiteltartozással rendelkező édesanyák összehasonlítható helyzetben vannak a hallgatói hiteltartozással rendelkező édesapákkal: tartozásuk egyaránt megterheli a gyermekvállalással járó többletköltségeket viselő családi költségvetést, illetve a részükre nyújtott kedvezmények egyaránt hozzájárulnának a család terheinek csökkentéséhez.

A biztos hangsúlyozta, hogy a jogalkotó szándéka – az édesanyák gyermekvállaláshoz kapcsolódó terheinek enyhítése – kizárja a szabályozás méltóságsértő voltát. Mindemellett rámutatott arra, hogy a jogalkotói mérlegelés eredménye mégsem felel meg az észszerűség követelményének, hiszen a családok támogatása annak függvényében tér el, hogy melyik szülőnek van még vissza nem fizetett hallgatói hiteltartozása, ezáltal a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben visszas helyzet áll fenn. A biztos szerint a jogalkotó céljával összhangban állna az az egyenlő bánásmód követelményének is eleget tévő megoldás, hogy ha az édesapának már nincs vagy nem is volt hallgatói hiteltartozása, de a gyermeket az anyával közösen nevelő édesapának van ilyen jellegű tartozása, másodlagosan az apa hiteltartozása tekintetében is igénybe vehető legyen a támogatás, illetve a szünetelés kedvezményes lehetősége. A biztos jelezte: a hatályos szabályozás a gyermeket egyedül nevelő édesapák, illetve az egyedülként örökbe fogadó férfiak szempontjából is az egyenlő bánásmód követelményével

összefüggő aggályokat vet fel, mivel ők eleve nem részesülhetnek a szabályozás által biztosított kedvezményekben.

A biztos mindezek alapján a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértő szabályozás módosítására kérte fel az emberi erőforrások miniszterét. A tárcá azonban a jelentésben kifejtett alapjogi érveket nem osztotta, a javaslatot nem támogatta. A biztos álláspontja és jogalkotási javaslata változatlan tartalmú fenntartásáról tájékoztatta az emberi erőforrások miniszterét.

3. Az AJB-2371/2018. számú ügyben a szülői pótszabadság jogintézményével foglalkozott a biztos, mivel több panaszos sérelmezte a munka törvénykönyvének, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény gyermekek után járó pótszabadságra vonatkozó rendelkezéseit. A beadványozók kifogásolták, hogy a hatályos jogszabályok alapján a gyermek után járó pótszabadság elvált szülők esetén kizárólag a gondozó szülőt illeti meg, aki a saját háztartásában neveli a gyermeket, vagyis akinél a gyermeket a bíróság elhelyezte. Az egyik beadványozó rendszeres kapcsolattartás címén az év körülbelül 37%-át tölti gyermekével, így jogosan tarthatna igényt a gyermek után járó pótszabadságra.

A jelentésben a biztos leszögezte: a jogszabályok mind a nemzetközi, mind az európai uniós kötelezettségvállalásainknak eleget téve szabályozzák az éves fizetett szabadság mértékét, valamint igénybevételeinek szabályait. Ez a kötelezettségvállalás nem terjed ki a pótszabadság szabályozására, annak mértékére, kiadásának feltételeire, így a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a pótszabadság mennyiségének, feltételeinek meghatározásában. Mindaddig nem tekinthető alaptörvénytől eltérőnek a tárgybeli szabályozás, amíg az alapszabadság minimális mértéke biztosított, és a pótszabadság különböző jogcímeiről megfelelő indokkal alátámasztva rendelkezik, azok tekintetében önkényesen, méltóságsértő módon nem tesz különbséget.

A gyermekek után járó pótszabadságot a jogalkotó kifejezetten azért biztosítja, hogy a gyermekneveléssel járó, esetenként szükségképpen munkaidőre eső többletfeladatokat ne az alapszabadság terhére kelljen ellátnia a munkavállalónak. E megközelítésben funkcióját nézve a pótszabadság rokonítható a családi pótlék jogintézményével. Így a biztos a jogalkotó figyelmébe ajánlotta annak megfontolását, hogy a jogalkotó a pótszabadság esetében is lehetőséget biztosítson annak rugalmas, a gyermek szükségleteit leginkább szolgáló, a gondozó és a különélő szülő közötti megosztott igénybevételeire. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy azok a különélő szülők is munkaidő-kedvezményben részesülhessenek, akik a gyermeket saját háztartásában nevelő szülőhöz hasonló időtartamban gyakorolnak tényleges gyermekfelügyeletet. Ez különösen akkor lehet indokolt, ha a különélő szülő jelentős részt vállal gyermeke gondozásában, és gyermeke felügyeletét nemcsak a hét pihenőnapjain, hanem részben az év munkanapjain is ellátja.

A sérelmezett szabályozás kapcsán visszásságot nem állapított meg a biztos, de felkérte a jogalkotót a jelentésben kifejtett elvek megfontolására a gyermekek után járó pótszabadság jogosulti körének a különélő szülőkkel való esetleges kiszélesítésével összefüggésben.

### 3.2.2.

#### A kommunikációs szabadságjogok

Az Alaptörvény által deklarált véleménynyilvánítási szabadság alapjogi katalógusban betöltött kitüntetett pozícióját kettős szerepe támasztja alá: a szabad véleménynyilvánítás egyrészt lehetővé teszi az egyén szubjektív önkifejezését, ezáltal személyiségének szabad kibontakoztatását, másrészt lehetőséget nyújt a – szinte – korlátozásmentes társadalmi kommunikációra, amely a demokratikus működés egyik legfontosabb előfeltétele. E sarkalatos pozíciót erősítik meg az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlenül az alapjogi katalógus élén álló, élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet az alapjogok között. A klasszikus értelemben vett véleményszabadság napjainkra számtalan területre terjedt ki, több irányba is differenciálódott, ezért megfelelőbb kommunikációs jogokról, mint pusztán a véleménynyilvánítás szabadságáról beszélni. E körbe tartozik minden olyan alapjog, amely valamely információ, kommunikációs üzenet bármely formában történő közzétételének, az információ másokkal való megosztásának lehetőségét biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kommunikációs anyajog, amely alapja többek között a gyülekezési és az egyesülési jognak, valamint a művészeti és tudományos élet szabadságának.

Az AJB-750/2018. számú ügyben az alapvető jogok biztosa egy tüntetés rendőrségi biztosításával kapcsolatban tárt fel egyedi és általános jellegű alapjogi aggályokat. Arra jutott, hogy a gyülekezési jogot sértette, hogy 2017 áprilisában egy Parlament előtti demonstráción azonosítás nélküli, civil ruhás rendőrök léptek fel a tüntetőkkel szemben – állapította meg az alapvető jogok biztosa egy beadvány vizsgálatában. Az ombudsman az ajánlásaival az országos rendőrfőkapitány mellett a belügyminiszterhez is fordult, mivel kiderült az is, hogy nem jogszabály, hanem csak egy rendőrségi belső utasítás rendezi a polgári ruhás rendőrök bevetését tüntetésen.

Egy parlamenti képviselő az alapvető jogok biztosának írt panaszában aggályosnak nevezte azt, ahogyan a rendőrség a felsőoktatási törvény módosításának megszavazása miatt a 2017 áprilisában szervezett demonstrációt biztosította. Előadta, hogy a Kossuth téren, a Parlament előtt gyülekezési jogukat gyakorló tömegben a rendőrsorfallal előtt olyan „erős testalkatú emberek” is megjelentek, akik erőszakosan léptek fel a tüntetőkkel szemben. Kérdésre sem mondták meg, hogy pontosan kik ők, azonosító jelvényt

nem viseltek. A biztos vizsgálatot indított az ügyben és tájékoztatást kért az országos és a budapesti rendőrfőkapitánytól. Az ombudsmani jelentés rögzíti, hogy a Parlament előtti, előzetesen be nem jelentett demonstráción a résztvevők a gyülekezési jogukat gyakorolták, annak rendőrségi kezelése egyértelműen az akkori gyülekezési törvény hatálya alá tartozott. Ennek megfelelően gondoskodni kellett az Országgyűlés védett épületét biztosító rendőri állomány tagjainak megfelelő azonosíthatóságáról. A magyar és az európai alapjogi gyakorlat értelmében ugyanis ez annak garanciája, hogy ha a rendőri állomány részéről bármilyen jogsértés történne, az elkövetők később beazonosíthatóak legyenek.

Alapjogi szempontból lényeges, hogy a szolgálatban lévő rendőr csak akkor öltözhet polgári ruhába, amikor a feladat megköveteli a rendőri minőség leplezését. Tipikusan ilyen a jogsértő cselekmények, személyek azonosítására végzett megfigyelés, ami jellegéből következően kizárólag polgári ruhában folytatható, mert azt egyenruhás rendőr nem tudná sikeresen végrehajtani. A polgári ruhás nyomozóknak tehát eszerint a rendezvénybiztosítás keretében bűnügyi felderítési feladataik lehetnek: a jogsértő személyek azonosításában, tartózkodási helyük meghatározásában lehet szerepük, felismeréseikről informálhatják a műveletirányítót, aki ennek ismeretében a konkrét intézkedéseket már az egyenruhás állománnyal hajtja végre.

A 2017. áprilisi demonstráción a polgári ruhás rendőrök nem a rendőrségi törvényben nevesített módon intézkedtek. Nem vitatható a rendelkezésre álló információk alapján, hogy az elöljárójuk utasítását követve közvetlenül is kapcsolatba, sőt fizikai kontaktusba kerültek a demonstrálókkal: a zászlót kitűzni szándékozók elé álltak, próbálták megakadályozni továbbhaladásukat, közvetlen testi erőt alkalmaztak annak érdekében, hogy az egyenruhás állományt segítsék a tüntetők visszatartásában. Gyülekezési jogi oldalról, a rendőri eljárás jogszerűségének megítélése szempontjából nincs annak jelentősége, hogy a magát nem azonosító polgári ruhás rendőri állomány csak kvázi, nem a rendőrségi törvény által nevesített intézkedésként kapcsolódott be az egyenruhás állománybiztosítási tevékenységbe. A helyszíni felvételekből is kiderül, hogy a tüntetők nem kaptak választ arra, kik voltak a rendőrsorfallal előtt álló polgári ruhás személyek. Pedig ez az információ nem csupán a jogsértéseket megelőző azonosíthatóság miatt lett volna lényeges: alkotmányosan elvárt minimális igény, hogy a demonstráción részt vevők meg tudjanak győződni arról, hogy a velük szemben „fellépő”, mozgásukat akadályozó személy rendőr-e vagy ellentüntető, netán provokátor. Az állam jogvédelmi kötelezettsége egyértelműen kiterjed arra, hogy a rendezvényt hatékonyan megvédje bármilyen külső zavarástól. Sérti a gyülekezési jogot, hogy azonosíthatatlan civil ruhás rendőrök fizikai erővel léptek fel a tüntetőkkel szemben, ezt állapította meg az alapjogi biztos vizsgálata.



Az ombudsman jelentése rámutatott arra is, hogy nincsenek meg annak speciális jogszabályi feltételei, miként lehet rendezvényeken bevetni civil ruhás rendőröket. Jelenleg az Országos Rendőr-főkapitányság egy belső normatív utasítása, a Csapatszolgálati Szabályzat ad iránymutatást a polgári ruhában, azonosítás nélkül rendezvényen végezhető feladatokról, azok kereteiről. A jogállamiság elvét sérti, hogy nem jogszabály, hanem egy belső, az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasítás szabályozza, hogy milyen feladatokat láthatnak el rendőrök a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényen polgári ruhában, azonosítási kötelezettség nélkül. Az ombudsman felkérte a belügyminisztert, hogy a kellő egyértelműség biztosítása, az önkényes jogalkalmazás megelőzése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket a rendőri jelleg leplezését lehetővé tevő feltételeknek és azok korlátainak jogszabályba foglalására. A biztos az országos rendőrfőkapitánynál kezdeményezte, gondoskodjon arról, hogy a jövőben a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényeken kizárólag a rendőri jelleg leplezését megkövetelő szolgálati feladatok ellátására lépjenek fel rendőrök azonosítás nélkül, polgári ruhában.

Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint a polgári ruhás rendőrök jelenléte hozzájárult ahhoz, hogy a demonstráció – a tömegben részt vevő egyes személyek által időszakosan tanúsított békétlen magatartás ellenére – rendőri intézkedés foganatosítása nélkül, békésen érhessen véget, mivel a polgári ruhás rendőrök az őket érő lökdösődés, szóbeli sértegetések ellenére sem kezdeményeztek rendőri intézkedést. Az országos rendőrfőkapitány ismertette a 2018. október 1-jén hatályba lépett, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet azon előírását, amely szerint a közterületen tartott gyűlés biztosítására biztosítási tervet kell készíteni, amely tartalmazza, hogy a gyűlés rendjének fenntartásában milyen erők, milyen formában működnek közre. Ebből következően a polgári ruhás állomány biztosítási feladatokban történő igénybevetését, az ellátandó szolgálati feladatok körét a biztosítási tervben kell meghatározni. Az országos rendőrfőkapitány arról is tájékoztatta az alapjogi biztost, hogy az az elvárás, amely szerint a polgári ruházatot viselő rendőrök az állampolgárok személyét közvetlenül érintő eljárásuk, intézkedésük során – a rendőri jelleg leplezését megkövetelő szolgálati feladatok kivételével – kötelesek a rendőrséghez tartozásukat jelezni, az ORFK szakmai álláspontjával azonos irányba mutat.

A biztos egyetértett a rendőrfőkapitány azon álláspontjával, hogy összességében a demonstráció biztosítása megfelelő volt. Mindez azonban – álláspontja szerint – az egyenruhás állomány szakszerű fellépésének volt köszönhető. A civil ruhás rendőrök fellépése ugyanakkor felháborodást

váltott ki a tömegeből, konfliktust gerjesztett: a tüntetők provokációként értékelték a magukat nem igazoló, de a tömeget visszatartani igyekvő, civil ruhás rendőrök eljárását. Fellépésük eredménytelenségét bizonyítja az is, hogy ki kellett őket menekíteni a helyszínről. Az ombudsman üdvözölte a BM rendelet biztosítási terv készítéséről szóló előírását, ami valóban hozzájárulhat ahhoz, hogy a rendezvények biztosítása során a rendőri állomány különböző erői egymást erősítve, jogszerűen tudjanak eljárni. Az alapjogi biztos hangsúlyozta annak alapvető fontosságát, hogy amennyiben a rendőr – közhatalmi jogosítványa birtokában – az állampolgár személyét közvetlenül érintő feladatot hajt végre, úgy köteles egyértelművé tenni rendőri mivoltát.

A belügyminiszter válaszában jelzett álláspontja szerint a polgári ruhás bűnügyi állomány szolgálatteljesítésére vonatkozó előírások kielégítőek a gyülekezési jogi törvény hatálya alá tartozó rendezvények vonatkozásában, ezért külön előírások megalkotása nem indokolt. A miniszter kiemelte, hogy a közterületen azonosíthatóság hiányában jelen lévő polgári ruhás rendőri állomány kizárólag figyelő, megelőzési jellegű feladatok ellátásában vehet részt, az állampolgárokat sem közvetlenül, sem közvetve érintő rendőri intézkedést nem foganatosíthat, kényszerítő eszközt nem alkalmazhat (az nincs is nála). Véleménye szerint ugyanakkor annak nincs jogi akadálya, hogy a tüntetők és az egyenruhás rendőrsorral között az állampolgárokkal szemben nem intézkedő, kilétüket leplező polgári ruhás rendőrök álljanak. Így azt sem tartja kifogásolhatónak, ha például a sorfalba beállva polgári ruhás rendőrök védik az épületet őrző rendőröket.

A biztos álláspontja szerint azonban a védelem biztosítása nem sorolható a megelőzés, a felderítés kategóriájába. Felmerül az a kérdés is, hogy kényszerítő eszköz és intézkedési jogosultság nélkül hogyan tudná polgári ruhás állományba tartozó rendőr megvédeni a kényszerítő eszközökkel felszerelt egyenruhás rendőrt. Kiemelte, hogy sem a gyülekezési, sem a rendőrségi törvény nem tesz különbséget a rendőrség szolgálati ágai között az intézkedési kötelezettségek vonatkozásában. Sem az ORFK, sem a BRFK nem adott olyan tájékoztatást, amely szerint a polgári ruhás rendőr nem tarthat magánál kényszerítő eszközt. A biztos jelentésében éppen arra mutatott rá, hogy egyértelmű és jogszabályi meghatározás nélkül a polgári ruhás állomány feladatköre korlátok nélkül tágítható, ami önkényes, a gyülekezési jog érvényesülését sértő jogalkalmazáshoz vezethet. Az ombudsman kiemelte, hogy alkotmányosan elvárható minimális igény, hogy a gyülekezési jogukat gyakorlók meg tudjanak győződni arról, hogy a velük szemben „fellépő”, adott esetben mozgásukat akadályozó vagy az egyenruhás rendőrt „megvédő” személy rendőr-e vagy ellentüntető, esetleg provokátor. A biztos ezért fenntartotta ajánlását: kérte a belügyminisztert a jelentésben megfogalmazott javaslat ismételt átgondolására, a szóban forgó jogi ellentmondások feloldására.

### 3.2.3.

#### A szociális jogok

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

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

A tárgyév kapcsán ismét arra a folyamatos, hosszú évek óta tartó, változó intenzitású tendenciára lehet utalni, hogy a panaszbeadványok jelentős része közvetve vagy közvetlenül a panaszosok szociális helyzetével, egész-

ségi állapotával és az ellátórendszerrel függött össze, többségüket azonban a biztos – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatta. A panaszok továbbra is tartós elszegényedési folyamatról, a kiszolgáltatottság más dimenzióban való újratermelődéséről árulkodnak, a szociálpolitika egyre szűkülő eszközrendszere pedig nem képes valódi, hosszú távú segítséget nyújtani a szegénységben, tartósan a létminimum alatt élők problémáinak javításához. A legelesettebbek nem, vagy esetlegesen jutnak hozzá segítséghoz és támogatásokhoz.

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

A klasszikus szociális jogok, így a testi és lelki egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog nem minősülnek kikényszeríthető, alanyi alapjognak. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. A szociális biztonság joga egyfajta államcél foglал magába, a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti. Az állam alkotmányos feladata a szükséges intézményrendszer létrehozása, fenntartása és működtetése, amihez hozzá kell tenni, hogy az alkotmánybírói gyakorlat következetes abban, hogy a megélhetési minimum garantálása mögött mérceként ott van az emberi méltósághoz való jog védelme is.

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

A szociális támogatás elmaradása miatti panaszok az elmúlt időszakban is főleg abból fakadtak, hogy a rászorulóknak nem jutott elegendő pénz élelmiszerre, gyógyszerre, téli tüzelőre, ehhez helyben segítséget, illetve megfelelő tájékoztatást nem kapott, így a helyzete kilátástalanná vált. A tűzifa hiánya pedig jelentős szerepet játszik az ellátatlanság terén. A szociális támogató rendszer a rászorulóknak számára a lakásfenntartás terén legnagyobb költséget jelentő kiadáshoz csak szerény mértékben képes hozzájárulni. A fűtési szezon előtt tapasztalt körülmények ismét jelentős mértékben nehezítették az

igénylők helyzetét. A folyamat legnagyobb elszenvedője a lakosság szerény jövedelemből élő, vegyes tüzeléssel fűtő rétege volt.

1. Az alapjogi biztos AJB-44/2018. számon utóvizsgálatot folytatott a szociálisan rászorulóknak részére juttatandó tűzifa elosztásának 2013-ban már vizsgált gyakorlata tekintetében. A konkrét panaszügyek vizsgálatán túl az eljárás célja volt a szociális tűzifa-támogatás jelenlegi rendszerének alapjogi aspektusú áttekintése is. A jelentés a fával fűtők beadványai alapján reflektál a „rezsicsökkentés” lebonyolításával kapcsolatos problémákra is a szilárd tüzelőanyag vonatkozásában. A biztoshoz forduló panaszosok az esetek nagy többségében azt kifogásolták, hogy kimaradtak a téli tüzelő-támogatásból vagy nem kapták meg a számukra támogatásként megítélt mennyiségű vagy minőségű téli tűzifát. A beérkezett beadványokból arra lehetett következtetni, hogy több panaszos esett el a támogatástól azért, mert a rendelkezésre álló önkormányzati tűzifa mennyiség, költségvetési keret kimerült. Többen azért nem jutottak hozzá a támogatáshoz, mert háztartásuk összjövedelme a helybéli rászorulóknak jövedelméhez képest magasabb volt, a jövedelmek rangsorolásánál a rászorulóknak közül az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára volt elégséges az önkormányzat, az állam által biztosított téli tüzelő. Egy panaszos sérelmezte, hogy vékonyfa összegyűjtésére nem kapott lehetőséget.

Az alapjogi biztos 2013-ban már foglalkozott a szociálisan rászorulóknak részére juttatandó tűzifa elosztásának gyakorlatával, de a folyamatosan érkező újabb beadványok nyomán hivatalból átfogó utóvizsgálatot indított. A biztos jelentése rögzíti, hogy a faanyag kereskedelmi lánc szereplőjétől (pl. fa-kereskedés, erdészet, tűzép) központi támogatásból, adott mértékegységben megvásárolt és kimért tűzifát az egyes vizsgált önkormányzatok utóbb más mértékegységben, más módon kimérve, mennyiségét nem ellenőrizhető módon, az átváltásról szóló tájékoztatás nélkül juttatták el a támogatottakhoz. Az ombudsman súlyosan aggályosnak látta azt az önkormányzati gyakorlatot, hogy normál köbméterben mérik ki a rászorulóknak egyébként erdei köbméterben megállapított támogatást. Ez esetben ugyanis a különbség miatt a jogosult nem kapja meg hiánytalanul a megállapított természetbeni támogatás teljes mennyiségét, hanem csak annak egy részét. Önmagában az is sérti a szociális biztonsághoz való jogot, hogy az országos szintű, rendeleti keretszabályozás hiányosságai miatt nem minden esetben jut el az érintett rászorulókhöz a hideg időben túlélést biztosító tűzifa mennyiség. Ezért ajánlásai között a biztos a központi tűzifa-támogatás elosztásra olyan eljárási szabályokat javasolt, amelyek lehetővé teszik a támogatottaknak, hogy a tűzifa átvételekor a faanyag mennyiségét, minőségét, illetve nedvességtartalmát egyaránt ellenőrizhessék. A biztos a területen érintett szaktárcák vezetőit felkérte, gondoskodjanak arról, hogy a piaci fogyasztókkal azonos

jogosultságokat biztosítsanak valamennyi, szociális tűzifa-támogatásban részesülő személy mint a fatermék végső fogyasztója számára is.

A biztos emellett felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy aggályos az a megoldás, hogy míg a közszolgáltatások esetében a rezsitörvény minden háztartás számára feltétel nélkül, alanyi jogon biztosít hozzájárulást a téli fűtés díjának mérsékléséhez, addig a szociális célú tűzifa-támogatás a jogosultaknak csak arra a szociálisan rászoruló körére korlátozódik, amely a mérlegelés útján elbírált önkormányzati döntés szerint megfelel a helyben megszabott feltételeknek. Így ugyanis a szilárd fűtőanyaggal fűtő, de nem rászoruló, szociális ellátásban nem részesülő személyek alanyi jogon nem kapnak téli fűtéstámogatást. Esetükben tehát nem érvényesül az a deklarált jogalkotói cél, hogy mérséklődjenek az indokolatlanul magas lakossági terhek. A téli fűtőanyaghoz való hozzájutással összefüggésben a jelentés feltárta azt is, hogy hiányzik a hátrányos helyzetű településeken élő rászorulóknak esélyeinek kiegyenlítése érdekében szükséges – az állami erdőket kezelő erdészetek és az önkormányzatok közötti – együttműködés. Nem biztosított, hogy mindenki, különösen a helyben lakó rászorulóknak, tudomást szerezhessenek a vékony tűzifa gyűjtésének lehetőségéről, az engedély megszerzésének módjáról, helyéről, határidejéről, és hogy kérelmezhesék a számukra megfizethető tüzelőanyag összegyűjtését. Ezért kezdeményezte a biztos, hogy az erdészetek és az önkormányzatok közötti együttműködés jogszabályi kereteit úgy alakítsák ki, hogy a vékony tűzifa gyűjtésének szabályai a szociálisan rászoruló személyek lakásfenntartással kapcsolatos terheinek mérséklését is szolgálják.

A belügyminiszter a szociális tűzifa mértékegységével kapcsolatos ombudsmani észrevételekre válaszolva azt jelezte a biztosnak, hogy a pályázás, a vásárlás és az elszámolás során az önkormányzatoknak erdei köbméterben kell számolniuk a támogatást, azonban a központi forrásból beszerzett fa szétosztásának módját már maguk határozhatják meg. Egyetlen határérték került meghatározásra a pályázatban, hogy háztartásonként legfeljebb 5 m<sup>3</sup> tűzifa kerülhet biztosításra. A pályázati kiírás azért alkalmazza a m<sup>3</sup>-t mint mértékegységet, mert a fa mennyisége így könnyebben kimérhető. Ugyanakkor a miniszter válaszában biztosította arról az alapjogi biztost, hogy a 2019. évi pályázati kiírás kiadása előtt egyeztetést folytatnak a szaktárcával a vonatkozó miniszteri rendeletekben meghatározott mértékegységek alkalmazásáról.

A tűzifa minőségével összefüggő észrevételek kapcsán a belügyminiszter többek között arról is tájékoztatta az ombudsmant, hogy az önkormányzati érdekszövetségek visszajelzései nyomán korábban már jelezték a szaktárca számára, hogy az állami erdőgazdaságok lehetőségeikhez mérten ne friss vágású tűzifát biztosítsanak az önkormányzatok részére a szociális tűzifa beszerzésekor, mert az ősszel, illetve télen vásárolt tűzifa sok esetben vizes volt, s így fűtőértéke alacsonyabb. Továbbá a Belügyminisztérium kísérletet tett

arra is, hogy a pályázati kiírás a szokásoktól eltérően, már tavasszal kerüljön kiírásra annak érdekében, hogy ne friss vágású tűzifa kerüljön biztosításra, azonban az önkormányzatoknál jelentkező tárolási kapacitások hiánya miatt ez nem volt biztosítható, emiatt a pályázati kiírás korábban történő kiadása elvetésre került. A belügyminiszter válaszából azonban kitűnik az is, hogy a pályázati kiírás kiadása előtt – a mértékegységekhez hasonlóan – a központi támogatásból beszerzett szociális tűzifa nedvességtartalmát illetően is egyeztetnek az Agrárminisztériummal.

Az agrárminiszter a jelentésben javasolt együttműködés szabályozása tekintetében úgy foglalt állást, hogy az együttműködés az állami erdőgazdálkodók és az önkormányzatok egyedi megállapodásain alapulhat, tekintettel arra, hogy a megállapodást jelentősen befolyásolhatják a helyi viszonyok, amelyeket az érintett erdők állapota alapvetően meghatároz. Az erdei haszonvételekkel összefüggő kezdeményezéssel kapcsolatosan az agrárminiszter ismertette, hogy a vidéki lakosság körében a gallygyűjtés-, vékonyfa gyűjtés-lehetőség több évtizede ismert tűzifa-beszerzési gyakorlat. A lakosság sokszor már a gyűjtési lehetőségek meghirdetése előtt jelentkezik gyűjtésre a kerületvezető erdésznél, vágásvezető erdésznél. A probléma abból adódik, hogy a lakossági igények lényegesen meghaladják a termelések során elérhetővé váló vékony tűzifa mennyiségét, főként a leginkább hátrányos helyzetű régiókban. A kerületvezető erdészek törekednek arra, hogy helyben lakók legyenek a gyűjtők, illetve, hogy minél több embernek tudjanak lehetőséget adni. Emiatt a jelentkezési sorrend alapján kerül engedélyezésre a gyűjtés, tekintettel arra, hogy az erdészek a vékony tűzifa-gyűjtők szociális helyzetéről nem rendelkeznek információval. Az agrárminiszter fontosnak vélte azt is kiemelni, hogy az egyes fakitermelések után visszamaradt, vékony tűzifának minősülő fa a fenntartható erdőgazdálkodás alapvető része, emiatt a vékony tűzifa-gyűjtéshez szükséges normatív egységes mennyiségi szabályozás – álláspontja szerint – nem lehetséges. A vékony tűzifa-gyűjtés szabályozásának hiányosságaiával kapcsolatosan a jelentés rögzítette, hogy hiányoznak a vékonyfa-gyűjtés lehetőségéről, annak meghirdetéséről – különösen az engedély megszerzésének módjáról, helyéről, határidejéről – való információhoz jutás feltételei. A vékony tűzifa-gyűjtési lehetőségek meghirdetése kapcsán a miniszter arról tájékoztatott, hogy a jövőben a tulajdonosi joggyakorló egyértelmű iránymutatása alapján az állami erdészeti társaságok honlapjain kaphat a lakosság tájékoztatást arról, hogy a működési területeiken belül mely erdészeteknél, milyen feltételek teljesülése mellett lehetséges a vékony tűzifa gyűjtése.

Az emberi erőforrások miniszterének válaszlevele szerint a szociális tűzifa elosztásával kapcsolatosan a jogszabály a belügyminiszter számára határoz meg oly módon feladatokat, hogy azok végrehajtása tekintetében az agrárminisztert, a pénzügyminisztert és az emberi erőforrások miniszterét együtt-

működőként nevesíti. A hivatkozott intézkedésekben meghatározott feladatok tartalma alapján – álláspontja szerint – az emberi erőforrások miniszterének e feladatok végrehajtásával kapcsolatos érintettsége egyértelműen nem azonosítható. Ugyanakkor amennyiben a belügyminisztérium részéről megkeresés érkezik, a szakmai együttműködést – különös tekintettel az elosztási rendszer egésze tekintetében a szociális rászorultság elvének áttekintése és szükség esetén hatékonyabb érvényesítése tárgyában – a tárca biztosítani fogja. A miniszter válaszát azzal zárta, hogy a tárca részéről a jelentés alapján önálló intézkedés megtétele nem szükséges. A „rezsicsökkentésből kimaradt”, fával fűtő panaszok kapcsán a biztos a jelentésben felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy míg a közszolgáltatások esetében a törvény minden háztartás számára feltétel nélküli alanyi jogon biztosít hozzájárulást a téli fűtés díjának mérsékléséhez, addig a szociális célú tűzifa-támogatás a jogosultak azon körére korlátozódik, akik a mérlegelés útján elbírált önkormányzati döntés szerint a helyben megszabott feltételeknek megfelelnek, azaz szociálisan rászoruló. Emiatt a szilárd fűtőanyaggal fűtő, de nem rászoruló (szociális ellátásban nem részesülő) személyek alanyi jogon nem kapnak téli fűtéstámogatást.

2. Az AJB-2001/2018. számú ügyben az alapjogi biztos az utóbb jogosulatlanul minősített, foglalkoztatást helyettesítő támogatások visszafizetésével kapcsolatos konkrét és átfogó problémákat tekintette át. Az egyedi panaszügyek vizsgálata kapcsán feltárta, hogy a nem egyértelmű tájékoztatás, illetve a hatóságok mulasztásai is közrejátszottak abban, hogy a panaszosoknak a megélhetésüket veszélyeztető mértékű összegben kellett visszafizetniük a formálisan már jogosulatlanul felvett szociális támogatásokat. Az ombudsman szerint az alapjogi és jogállami szempontból egyaránt visszás helyzetet okozó gyakorlat megszüntetése, az ilyen helyzetek jobb megelőzése érdekében hiteles és közérthető információadásra lenne szükség.

A biztoshoz forduló panaszosok valamennyi esetben azt sérelmezték, hogy az eljáró hatóságok a foglalkoztatást helyettesítő támogatásokat több hónapra visszamenőleg szüntették meg, mindez pedig azzal járt, hogy nagy összegű, már felhasznált, állítólag jogosulatlanul felvett támogatást kellett visszafizetniük, amivel még a minimális megélhetésük is veszélybe került. Az ombudsman a konkrét ügyekben eljárást indított, megállapításait pedig egy közös jelentésben foglalta össze. A vizsgálat során a visszafizetendő szociális támogatási összegek nagyságrendje miatt nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a kérdést, hogy a hatóságoknak volt-e lehetőségük a rászorulóknak számára a létfenntartást kevésbé veszélyeztető módon eljárni. Tisztázni kellett azt is, hogy az egyéni elvárhatóság és a panaszosok önhibája, esetleges tévedése mellett az eljáró hatóságok mulasztottak-e a jogosultság megszüntetésére indított eljárás elhúzódásakor, a jogosulatlanul felvett támogatás felhalmozódása kapcsán. Az ombudsmani jelentés mindehhez azt a fontos



elemet is hozzáteszi, hogy a vizsgált ügyekben nemegyszer a jogban járatlan, részben vagy egészen iskolázatlan, a digitális eszközhasználat tekintetében pedig igen komoly lemaradással rendelkező rászoruló személyek voltak az érintettek.

Az egyik esetben kiderült, hogy a hatóság az egyik önkormányzati ügyintéző mulasztása miatt nem értesült arról, hogy a jogosult 3 hónap elteltével nem tett eleget jelentkezési kötelezettségének. Tovább folyósították a támogatást, és csak 12 hónap elteltével vonták meg a kérelmező jogosultságát, utóbb pedig a 12 hónap alatt felvett támogatás teljes összegének visszafizetésére kötelezték. Egy másik ügyben az eljáró hatóság 6 hónappal később kapott értesítést az adatbázisból való törlésről, az ezen időszakra jogtalanul kifizetett támogatás utólagos visszafizetésére viszont a rászorulót kötelezték. Ráadásul a panaszos fellebbezése nyomán a másodfokú hatóság több hónapig nem járt el, ez a hallgatás pedig a panaszos konkrét élethelyzetében komoly következményekkel járt. Mindezek a hatósági mulasztások egyszerre okoznak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot és hagyják figyelmen kívül a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő állami kötelezettségeket. A biztos kiemelte, hogy nem elegendő a formális eljárási szabályok betartása, hanem alapvető elvárás az is, hogy a szociális ellátások esetén az ügyfél naprakész, pontos és világos tájékoztatást kapjon. A jelentés kitért a szociális ellátást megállapító határozatokban foglalt kötelezettségek feltüntetésének kérdésére is. A közigazgatási eljárás szabályaival ellentétesen ugyanis egyes hatóságok nem jelenítették meg indokolásukban azt a jogszabályhelyet, amire a határozatukat alapozták. Ha a jogosult a közigazgatási eljárásban egy olyan kötelezettségéről nem kap súlyának megfelelő tájékoztatást, amelynek végső következménye a szociális ellátás elvesztése, további szankciója pedig a jogosulatlanul felvettnek minősített támogatás egy összegben történő visszafizetése lehet, akkor ez a joggyakorlat nem pusztán a jobbiztonsághoz, de a szociális biztonsághoz fűződő jog érvényesülését is ellehetleníti.

A vizsgálat azt igazolta, hogy az egyes ügyekben a rászoruló panaszosok az egymásnak ellentmondó előírások között nem tudtak eligazodni, a kapott, általános jellegű információk alkalmatlanok voltak arra, hogy valódi segítséget nyújtsanak az eligazodáshoz. A biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a panaszosok számára nem kiszámítható, hogy milyen hosszú időszakra folyósítják a hatóságok az időközben jogosulatlanná váltak számára a támogatást. Az ügyfél így igazolási kérelmet sem tud időben előterjeszteni, az addigra több százezer forintra duzzadó összeget azonban köteles visszafizetni. A vizsgálat megerősítette, hogy a szociális támogatások folyamatosan változó rendszere napjainkra olyan bonyolult „normadzsungellé” formálódott, amelyben az eligazodás a jogban járatlan rászorulók számára kizárólag értelmezhető jogszabályok és egyértelmű előírások mentén lehetséges. A leterheltség és a változó szabályrendszer okán az ügyintézők számára is

tehermentesítést jelentene egy olyan, letölthető, kinyomtatható, ügyfélnek igazolható módon, papíralapon átadható információs csomag, amely átláthatóvá és kiszámíthatóvá teszi a szociális hatósági eljárást a rászoruló számára. A biztos kezdeményezte, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) honlapján tegyenek közzé olyan naprakész, hatályos jogszabályokon alapuló, rendszeresen frissített, közérthető tájékoztatót, amely hiteles információ tud nyújtani mind az állampolgárok, mind a hatósági jogalkalmazók számára. A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert és az NFSZ vezetőjét, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék a jogalkalmazókat a tisztességes eljárás előfeltételeit szavatoló gyakorlat kialakításában, különösen a jogosulatlan támogatás huzamosabb ideig történő folyósításának megelőzése, az ügyfelek megfelelő mélységű és részletezettségű tájékoztatása terén.

A nemzetgazdasági miniszter a jelentést megküldte az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára részére. Megkereste továbbá a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakat, hogy hívják fel az érintett vezetők figyelmét a munkatársak önképzésének fontosságára, az ahhoz szükséges feltételek, illetve a szakminisztérium által szervezett egyes szakmai programokon való részvételük biztosításának jelentőségére. Kezdeményezte, hogy a jelentkezést elmulasztó ügyfelekről lehetőség szerint havonta kimutatás készüljön, és a szükséges intézkedések megtételére ennek nyomán kerüljön sor, fordítsanak figyelmet a méltányos eljárásra a jogszabályi keretek figyelembevételével – különösen a nagy összegű visszafizetések esetében – az egyébként is nehéz helyzetben lévő álláskereső ügyekben, illetve az együttműködési kötelezettség teljesítését, a szankciókat és a mulasztás igazolásának lehetőségét a csoportos tájékoztatók és a személyes találkozások alkalmával mutatassák be. Az egyedi ügyekben a kormányhivatalok vezetői jelezték a biztosnak, hogy kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy az együttműködési szabályokat, a megszegésük esetén alkalmazandó szankciókat és a mulasztás igazolásának lehetőségét teljes körűen ismertessék az ügyfelekkel, valamint arra, hogy folyamatos tájékoztatást nyújtsanak az ügyfelek számára, az eljárási cselekményekről pedig jegyzőkönyvet vegyenek fel. Volt olyan egyedi ügy, ahol a járási hivatal mérlegelési jogkörében részletfizetést engedélyezett, melynek teljesítését a panaszos megkezdte.

### **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 ne maradjon ellátatlanul. Az állam kötelezése csupán a jog gyakorlásához szükséges gazdasági és jogi környezet megteremtésének, valamint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás megszervezésének követelményét jelenti. Az egészségügyet érintő kérdésekben meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. Érdemes arra is utalni, hogy a betegek alapjogait érintő vizsgálatokról a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelme kapcsán olvashatnak.

1. Az AJB-1232/2018. számú ügyben a biztos hivatalból átfogó utóvizsgálatot indított a fagyasztva tárolt embriókkal kapcsolatos rendelkezési jog érvényesülése, szabályozása, gyakorlata kapcsán. A korábbi, OBH-1001/2007. számú jelentésben jogelődje felkérte az egészségügyért felelős minisztert, hogy pontosítsa a fagyasztva tárolt embriókkal való rendelkezés és az embrió-adoományozás szabályozási környezetét, különös tekintettel a fagyasztva tárolt embriókkal kapcsolatos nyilatkozatok megtételének, módosításának és azok hatályosságának kérdéseire.

Jelen vizsgálatában a biztos a korábbi ajánlások teljesülését kívánta feltárni, másrészt a hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazása során felmerülő esetleges kérdéseket, anomáliákat, áttekinteni. Vizsgálata során az EMMI egészségügyért felelős államtitkártól, továbbá a Dévai Intézet, a Versys Clinics, a Kaáli Intézet, a Forgács Intézet, a Semmelweis Egyetem I. sz. Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika Asszisztált Reprodukciós Osztálya, a Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak Budai Meddőségi Centruma, a Pécsi Orvostudományi Egyetem Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika In vitro Fertilizáció Szakrendelése, valamint a Debreceni Egyetem Klinikai Központjának igazgatóit kereste meg és kért tájékoztatást. Az egészségügyért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy az embriókkal való rendelkezés területére vonatkozó törvényi szabályozásban a korábbi jelentés óta változás nem történt. Jelezte, hogy a jelentés kibocsátása óta eltelt időszakban a szakigazgatás látókörébe panasz, bejelentés, illetve a jelenlegi utóvizsgálat tárgykörét érintő megkeresés nem érkezett. A fagyasztva tárolt embriókkal kapcsolatos nyilatkozatok módosítására és az embrióadoományozás részletszabályainak kidolgozására vonatkozóan az államtitkár az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) Tudományos és Kutatásetikai Bizottságának állásfoglalását kérte meg, ez azonban a biztos jelentésének kiadásáig nem érkezett meg az ombudsmanhoz.

A biztos megállapította, hogy nem felel meg a jogbiztonság követelményének az a jelenlegi jogi helyzet, amelyben nem minden esetben kellően egyértelműek és világosak az érintettek és a jogalkalmazók számára az embriók jogi sorsa, a rendelkezés jogi tartalma és keretei. Álláspontja szerint ugyanis az önrendelkezési szabadság része az is, hogy a felek kifejezetten olyan tartalmú nyilatkozatot tehessenek, amely alapján legkésőbb a tárolási idő végén vagy azt megelőzően bármikor kötelező az embriókat megsemmisíteni, különös tekintettel arra az esetre, amikor a felajánlást a klinika nem fogadja el. A jogbiztonság követelménye akkor tud megfelelően érvényesülni, amennyiben ennek a lehetőségét maga a jogszabály kifejezetten, a rendelkezési nyilatkozat tartalmát meghatározó melléklet pedig további opcióként tartalmazza.

A fel nem használt embriók megsemmisítésének lehetősége kérdésében jogértelmezési nehézséget és ebből adódó súlyos gyakorlati anomáliát tárt fel a biztos, mivel az embrióadományozás és -letét kapcsán a jogalkalmazás az egészségügyi szolgáltatók, illetve az érintett személyek számára is bizonytalan, ellentmondásos helyzetet teremt azzal összefüggésben, hogy a tárolási határidő lejártát követően ki és milyen tartalommal, milyen formában rendelkezhet az embrió további sorsáról. A konkrét jogszabályi rendelkezések, valamint az Alaptörvénynek magzati élet védelmére vonatkozó rendelkezése összetetéséből fakadó értelmezési bizonytalanság a gyakorlatban komoly döntésképtelenséget okoz. A biztos megállapította, hogy az embrióadományozásra és -letétre vonatkozó jelenlegi szabályozás hiányosságai, a nem kellően egyértelmű rendelkezések miatt kialakult helyzet alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével és az érintettek önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okozzon. Rögzítette, hogy a korábbi jelentést követően máig nem történt meg az embrióadományozás részletszabályainak kidolgozása. Mivel a válaszadó intézetvezetők közül többen is kifejtették, hogy a tudomány és az orvosi technológiák fejlődése következtében megfelelő tárolási körülmények mellett ma már a fagyasztott embriók emberi léptékkel számítva korlátlan ideig tárolhatók, felmerült, hogy szakmailag indokolt lehet a saját célú és adományozásra felkínált embriók fagyasztva tárolása időtartamának meghosszabbítása.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy az ETT Humán Reprodukciós Bizottsága és egyéb szakmai szervezetek, intézetek bevonásával fontolja meg a fagyasztott embriókkal kapcsolatos rendelkezési jogot érintő hatályos törvényi és rendeleti szabályoknak a jelentésében foglalt megállapítások szerinti teljes körű felülvizsgálatát, majd a megfelelő módosítását, egyértelművé tételét. Kérte a szabályozás megfelelő módosításának előkészítését követően a fagyasztva tárolt embriókra vonatkozó maximális tárolási idő meghosszabbítását, illetve az embrióadományozásra vonatkozó részletszabályok mielőbbi kidolgozását. Az ügyben a válaszcélra nyitva álló idő meghosszabbítását kérte az emberi erőforrások minisztere.

2. 2018-ban az alapjogi biztos AJB-320/2018. számon utóvizsgálatot folytatott a donor hímivarsejtekkel végzett reprodukciós eljárások működéskép telensége kapcsán. Ennek előzménye, hogy 2016-ban AJB-368/2016. számon a biztos jelentést adott ki a donorspermiummal végzett in-vitro fertilizációs (IVF) kezelések hazai helyzetéről. A vizsgálat alapját az adta, hogy az emberi szövetek és sejtek gyorsriasztási rendszerén keresztül riasztás érkezett a Dániai Egészségügyi és Gyógyszerészeti Hatóságtól a magyar egészségügyi államigazgatási szervhez, miszerint a Nordic Cryobank NBC bejelentette, hogy a 7861. számú donor hímivarsejtjével fogant fiúgyermeknél alpha-1-antitrypsin hiányt diagnosztizáltak. A tájékoztatás szerint az NBC először átmenetileg, majd véglegesen blokkolta a donort, és értesítették az érintett intézményeket, amely Magyarországon a KRIO Intézet volt. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) megkereste a KRIO Intézetet az esettel kapcsolatos tájékoztatás érdekében, és az derült ki, hogy az érintett mintát már 2014. december 9-én – egy előzetes tájékoztatást követően – karantén alá helyezték, a továbbiakban nem forgalmazták és nem szállítottak belőle felhasználásra. Az OTH ezt követően 2015 márciusában hivatalból eljárást indított jogszabályba ütköző tevékenység (hímivarsejt import) ügyében, majd 2015 júniusában megszületett elsőfokú határozatában eltiltotta a KRIO Intézet Zrt.-t a hímivarsejtek behozatalától, illetve bármely hímivarsejt akár bel-földi befogadásától. Az így létrejött helyzet nagy felháborodást keltett, ezzel kapcsolatban számos beadvány érkezett az ombudsmanhoz, mind a szolgáltatói oldaltól, mind pedig a szolgáltatást igénybe venni kívánó személyektől.

A panaszosok – egyedülálló nők vagy meddő férfitagú párok – beadványaikban különböző problémákat fogalmaztak meg, attól függően, hogy a kezelés milyen stádiumában tartottak. Azok, akik még a kezelés megkezdése előtt álltak, azt nehezményezték, hogy a külföldi donorsperma-vásárlás felfüggesztésének okaival, továbbá a számukra jelenleg igénybe vehető alternatív lehetőségekkel összefüggésben nem kaptak kielégítő tájékoztatást, illetőleg, mint utóbb kiderült, ilyen lehetőségek nincsenek hazánkban jelenleg. Azok a páciensek pedig, akik évek óta vágnak, várnak gyermekre, esetleg már kezelésük is megkezdődött, azzal szembesültek, hogy hiába vállalták az egészségileg és anyagilag is megterhelő kezeléseket, sperma hiányában nincs esélyük. Az egészségügyi szolgáltatók értetlenül álltak a határozat előtt: mind a spermabank, mind az IVF centrumok hosszú évek óta – a szükséges adatszolgáltatások és az egészségügyi államigazgatási szerv ellenőrzései mellett – végezték tevékenységüket. A panaszbeadványok arra engedtek következtetni, hogy a spermabank közbejöttével létrejövő in vitro fertilizáció Magyarországon lényegében ellehetetlenült. A vizsgálat megállapításait rögzítő AJB-368/2016. számú jelentésben az alapjogi biztos többek közt arra kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a terület szakértőinek bevonásával teremtsen meg a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások elvégzé-

sének a feltételeit, ide értve a donorspermium-ellátás megfelelő biztosítását. A szakértő válasza azonban nem tartalmazott olyan konkrét intézkedési javaslatot, amely garanciát jelentett volna a donorspermium-ellátás megfelelő biztosítására. Ezután több panaszbeadvány is érkezett a Hivatalhoz, amelyek azt a gyanút látszottak igazolni, hogy a donorspermiummal végzett IVF kezelések – donorspermium hiányában – továbbra is ellehetetlenültek.

A vizsgálat megállapította, hogy hiába van a lombik központoknak szabad kapacitásuk a lombik eljárás elvégzésére, a mesterséges megtermékenyítéshez szükséges donorspermiumot a beavatkozást kérőnek kellene előteremtenie, a panaszbeadványok azonban arról számoltak be, hogy a donorspermiumra szoruló igénylők több éves várólistával szembesültek, tekintettel arra, hogy a belföldi donorspermium-ellátottság igen alacsony. A donor hímivarsejttel asszisztált reprodukciót végző egészségügyi szolgáltatók bizonytalanok a vonatkozó, 2016. január 1-i hatállyal módosult jogszabályi rendelkezések konkrét jelentésében, s ez jelentős nehézségeket okoz. Az egyik panaszos esetében például nem merete átvenni a dán donorspermát a mesterséges megtermékenyítéshez az egészségügyi szolgáltató, mert nem volt biztos benne, hogy annak felhasználása jogszerű volna-e. Megállapította továbbá a vizsgálat, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az ivarsejt-behozattól eltiltott egészségügyi szolgáltatók által egyedi ügyekben indított bírósági per jogerős lezárását követően sem folytatott korrekt tájékoztatási gyakorlatot a donorspermiumokkal összefüggésben. A külföldről történő ivarsejt-behozatal jogellenességét hangsúlyozta ugyanis annak ellenére, hogy az ítélet egyértelműen megállapította, hogy az ivarsejt külföldi behozatalának tilalma az egészségügyi államigazgatási szervnek szűkítő és jogszabálysértő értelmezésén alapult, és a közigazgatási határozatokat hatályon kívül is helyezte. Ezt követően a Kúria mint felülvizsgálati bíróság hozott ítéletet, mely hatályában fenntartotta az egyedi ügyben született bírósági ítéletet, és további jogértelmezéssel szolgált: a vonatkozó európai uniós irányelv nem tekinti behozatalnak, ha szövetet vagy sejtet az EU egyik tagállamából a másik tagállamba visznek át, és ennek megtiltására nem is ad felhatalmazást az Irányelv a tagállamok számára. Tehát az Európai Unió területén gyűjtött és onnan átadással hazánkba kerülő donor hímivarsejt kiszolgáltatható a donor hímivarsejttel végzett reprodukciós eljárás végzése céljából.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja meg a jogerős bírósági ítéletben foglaltakkal ellentétes, visszaszabó jogértelmezésen alapuló gyakorlat kialakulásának okait, illetve soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv a jogbiztonság követelményével összhangban álló gyakorlatot folytasson. Kezdeményezte, hogy haladéktalanul teremtsen meg a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások végzése érdekében a donorspermium-ellátás megfelelő biztosítását, hogy a kialakult, több éves

várólisták mielőbb megszűnjének. Az egészségügyért felelős államtitkár arról adott tájékoztatást, hogy az EMMI Országos Tisztifőorvosi Feladatokért Felelős Helyettes Államtitkársága a Kúriának a hímivarsejtek reprodukciós eljárásban való felhasználhatósága kapcsán hozott döntéseit tudomásul vette, az általuk nyújtott tájékoztatás során annak tartalmára ki is térnek az egészségügyi szolgáltatóktól érkező megkeresés esetén. A Kúria döntésére tekintettel az egészségügyi szolgáltatók számára a hímivarsejtek külföldről történő behozatalára vonatkozó hatósági korlátozás időközben megszűnt. Álláspontja szerint a hatósági akadályoztatás elhárult, a hazai jogszabályok pedig nem tiltják meg a hímivarsejt külföldről történő behozatalát, továbbá a hazai reprodukciós eljárás végzésére és ivarsejtbanki tevékenység végzésére jogosult egészségügyi szolgáltató számára biztosítják az ivarsejthez történő hozzájutást, így lehetőséget teremtenek arra, hogy a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások kiszolgálása biztosított legyen. A választ a biztos elfogadta, azóta ilyen tárgyú panaszbeadvány nem érkezett.

3. Az AJB-640/2018. számú ügyben egy civil jogvédő szervezet fordult a biztoshoz jelzéssel a munkájuk során a várandósgondozással kapcsolatban tapasztalt jogértelmezési és jogalkalmazási problémákkal összefüggésben. Beadványukban leírták, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai, elsősorban a védőnők általános gyakorlata szerint a várandósgondozásról szóló rendeletben részletezett vizsgálatokat a várandós nők számára kötelező jellegű egészségügyi vizsgálatnak minősítik. Tapasztalatuk szerint rendszeresen előfordul az a helyzet, hogy ha a várandós nő nem vesz részt a várandósgondozás keretében meghatározott vizsgálatokon, akkor azt a jelzőrendszer tagjai a születendő gyermek súlyos veszélyeztetettségeként minősítik, és – törvényi kötelezettségük keretében – jelzéssel élnek a súlyos veszélyeztettség megszüntetése érdekében az illetékes gyermekjóléti szolgáltatónál. E jelzések nyomán gyakran gyámhatósági intézkedésekre is sor kerül, a várandósgondozáson való részvétel elmaradása ugyanis végső soron akár a szülői felügyeleti jog korlátozását, illetve a gyermek vér szerinti családjából történő kiemelését is megalapozhatja. Kitértek arra, hogy nem egyértelmű, hogy a vonatkozó törvényi és rendeleti szabályok kötelezővé teszik-e a vizsgálatokon való részvételt vagy sem.

A tárgykör szabályozási anomáliái kapcsán felmerült aggályok tisztázása érdekében az ombudsman vizsgálatot indított. Jelentésében feltárta, hogy önmagában az a tény nem indokolhatja a magzat (a születendő gyermek) súlyos veszélyeztettségére vonatkozó jelzést, illetve súlyos veszélyeztettsége miatti hatósági eljárás kezdeményezését, hogy a várandós nő a számára eleve nem kötelező jelleggel előírt szolgáltatást nem veszi igénybe, azaz az előírt szűrővizsgálatokon nem vesz részt. Megállapította, hogy az önrendelkezési jogot, valamint a jogbiztonság követelményét sérti, ha a védőnők a magzat

(a születendő gyermek) veszélyeztetettségére, súlyos veszélyeztetettségére vonatkozóan pusztán amiatt tesznek jelzést a gyermekjóléti szolgálatnál, mert a várandós nő a vonatkozó rendeletben meghatározott, számára nem kötelező jellegű orvosi, laboratóriumi vizsgálatokon nem vesz részt.

Az egészségügyi alapellátási törvény a várandós anyák gondozását a védőnői feladatoként nevesíti, a várandós és gyermekágyas anya, a kiskorú gondozója és törvényes képviselője a gyermek egészséges fejlődése érdekében köteles a védőnővel feladatai ellátása során együttműködni. A védőnői ellátás a megelőző ellátások körében az elsődleges megelőzésre és a másodlagos megelőzésre irányul. Előbbi körbe tartozik az egészségi állapot javítására, a rizikótényezők elkerülésére, csökkentésére, ebben a körben az egészséges életmódra, táplálkozásra, a testmozgásra, lelki egészségre, az egészséges, biztonságos környezet kialakítására, az egészségkárosító magatartás elkerülésére, a családtervezési módszerek alkalmazására, szűrésekre történő figyelemfelhívás. Utóbbiak körébe pedig a rizikótényezők, az elváltozások, a megbetegedések korai felismerése és jelzése tartoznak. A védőnői feladata az anyaságra való felkészülés segítése, a várandós anyák gondozása a jogszabályban foglaltak szerint. Ha a várandós anya a védőnővel a fenti védőnői feladatok ellátása során nem működik együtt a családgondozás keretében, akkor a védőnő értesíti írásban a család- és gyermekjóléti szolgálatot, a kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró járási (kerületi) hivatalát, a háziorvost, a házi gyermekorvost.

A fentiek alapján a védőnő az értesítést nem mellőzheti, azonban mind ezen értesítés a biztos álláspontja szerint nem azonosítható a magzat (a születendő gyermek) súlyos veszélyeztetettségére vonatkozó automatikus jelzésként. A védőnői értesítés kézhezvételét követően ugyanis az értesített szakemberek feladata annak az eldöntése, hogy az érintett magzat egészséges fejlődése érdekében szükség van-e további hatósági intézkedésekre. Így például, ha a védőnő megítélése szerint a várandós nő életmódja (pl. alkohol- vagy drogfogyasztás), körülményei (pl. egészségre káros lakhatási körülmények, táplálkozás) veszélyeztetik a magzat egészséges fejlődését, akkor lesz köteles a család- és gyermekjóléti szolgálatnál jelzéssel élni.

Mindezek kapcsán kiemelendő, hogy az EMMI országos tisztifőorvosi feladatok ellátásáért felelős helyettes államtitkára által 2017. június 27-én kiadott „Védőnői Szakfelügyeleti Iránymutatás a várandós anyák és a gyermekek védelemével kapcsolatos területi védőnői feladatok helyi eljárásrendjének kialakításához” hangsúlyozza, hogy a jogszabályban meghatározott ellátások igénybevétele általában önkéntes, a gyermek szülője, törvényes képviselője csak a törvényben meghatározott esetekben kötelezhető valamely ellátás igénybevételére.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a „várandós gondozás” egészséges fogalmának használata érdekében vezesse ki a hatáskörébe



tartozó ágazati jogszabályokból a „terhesgondozás” elnevezést. Fontolja meg továbbá a várandósgondozásról szóló rendelet, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló törvény olyan tartalmú pontosítását, amelynek révén a jogi kötelezettség címzettje egyértelműen, az érintett személyek számára világosan meghatározható. Kezdeményezte, hogy – az országos tisztifőorvosi feladatokért felelős helyettes államtitkár útján – intézkedjen arról, hogy a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer részét képező területi védőnők, valamint a család- és gyermekjóléti központok és szolgálatok számára jelentése hozzáférhető legyen, illetve biztosítsa azt, hogy a védőnők az abban foglalt szempontok szerint végezzék a várandósgondozási munkájukat, ha szükséges, akkor pedig fontolja meg a Védőnői Szakfelügyeleti Iránymutatás megfelelő kiegészítését.

A biztos továbbra is fenntartotta a jelentésben megfogalmazott ajánlását. Kérte, hogy az emberi erőforrások minisztere fontolja meg a várandósgondozásról szóló rendelet, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló törvény szabályainak olyan tartalmú pontosítását, amelynek révén a jogi kötelezettség címzettje egyértelműen, az érintett személyek számára világosan meghatározható annak figyelembevételével, hogy a törvényi szabályozás együttes értelmezése alapján a várandós nő a 24. hét előtti várandósgondozás keretében végzett vizsgálatok esetében dönthet úgy, hogy azok elvégzésébe jogszerűen nem egyezik bele. A 24. betöltött terhességi hét után végzett vizsgálatok esetében is csak akkor nincs szükség a várandós nő beleegyezésére, ha valamely vizsgálat elmaradása a magzat egészségét vagy testi épségét súlyosan veszélyezteti. Az egészségügyi államtitkár útján megküldött válaszban ismertetett, tervezett jogszabály-módosítás ugyanis e problémára továbbra sem ad megoldást. A válasznak a „terhesgondozás” fogalma kivezetésével, illetőleg a jelentés – érintett szakemberek számára történő – hozzáférhetőségének biztosításával összefüggő részét a biztos elfogadta.

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

Az Alaptörvény XI. cikke alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, ezt a jogot pedig az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a művelődéshez való jogról az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődés klasszikus területe az oktatás. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az oktatáshoz való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak.

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

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

1. Az AJB-1848/2018. számú ügyben a 2017-es szakgimnáziumi érettségi lebonyolításával kapcsolatos visszasságokat vizsgálta átfogó módon a biztos. A vizsgálat feltárta, hogy az érintett tanulók jogait, illetve a jogbiztonság elemei követelményeit sértette, hogy jelentős késedelemmel léptették hatályba a 2017-es szakmai érettségi vizsgatárgy követelményeit. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét a jövőre nézve a kellő felkészülési idő érdemi biztosítására, valamint a tanulók alapvető jogainak tiszteletben tartására kérte fel. A vizsgálat alapja három beadvány volt, amelyben az érintettek sérelmezték, hogy a szakgimnáziumokban 2017-ben új ágazati szakmai és ágazaton kívüli szakmai tárgyból kötelezően kellett érettségi vizsgát tenni úgy, hogy a vizsga részletes követelményeit meghatározó rendelet 2016. december 28-án jelent meg.

A jelentés rögzítette, hogy a köznevelési törvény az új szakmai ágazati vizsgatárgyat korábban már nevesítette. Az érettségire való felkészülés megkezdésének időpontjában, 2015 szeptemberében azonban nem volt ismert az új vizsgatárgy követelményrendszere. Ezt csak jóval, egy teljes tanévvel később, 2016 szeptemberében és decemberében, a szakgimnáziumi évfolyam utolsó évében hirdették ki. A 2016/2017-es tanév iskolai pedagógiai programjai tehát nem tartalmazhatták az új érettségi követelményeket, így az iskolákban nem voltak adottak a feltételek az érettségi előtt álló tanulók megfelelő felkészítéséhez. Az ombudsman utalt arra, hogy nem minősítheti az ágazati szakmai érettségi tantárgy szükségességét. Azt azonban hangsúlyozta, hogy a vizsgatárgyak követelményrendszerének kialakításánál figyelemmel kell lenni a gyermekkor kapuját még éppen csak átlépő fiatal felnőttek életkori sajátosságára, élettapasztalatára és ezzel összefüggő vizsgázási képességére, terhelhetőségére is. Ide tartozik az, amikor egy-egy szakmai érettségi tárgy keretében sok esetben az iskola teljes képzési ideje

alatt tanított, hatnál is több tantárgy követelményét kéri számon. A biztos szerint az ágazati szakmai érettségi vizsgatárgy kötelezővé tétele nem korlátozhatja az érettségiző fiatal életpályájának jövőbeli esélyeit. A jelentés rögzíti, hogy a felvételt megelőző két évben az egyetemre készülők a Felvételi Tájékoztatóból nem kaphattak valós információkat az emelt szintű szakmai érettségi vizsgatárgyakról. A Felvételi Tájékoztató összeállítója és az adatszolgáltató felsőoktatási intézmények ugyanis ekkor még nem ismerhették, hogy melyek az egyes ágazati szakmai vizsgatárgyak.

A biztos jelentésében rámutatott arra, hogy a sajátos nevelési igényű érettségizőket megillető mentességek és kedvezmények a 2017. évi tavaszi érettségi vizsgák során – az ágazati szakmai érettségi vizsgatárgy tekintetében – nem érvényesülhettek egyértelműen. A szaktárca értelmezésében a szakképzés követelménye miatt nem adható teljes felmentés az ágazati szakmai tárgy teljesítése alól. Az Oktatási Hivatal tájékoztatója szerint viszont adható felmentés, de ekkor az érettségiző bizonyítványába nem kerül be a szakképesítésre vonatkozó záradék. Maguk az iskolák pedig jellemzően úgy értelmezték a szabályokat, hogy ágazati szakmai vizsgatárgy esetében nem érvényesíthető sem kedvezmény, sem mentesség. Az egymásnak ellentmondó értelmezésre okot adó jogszabályból és az annak alapján kialakult gyakorlatból az ombudsman a jogbiztonság követelményének sérelmére következtetett. A biztos aggályosnak tartotta azt is, hogy a tanulóra vonatkozó vélemény utolsó felülvizsgálatakor a szakértői bizottságoknak – a vizsgatárgy követelményeinek ismerete nélkül – lehetőségük sem volt megtenni a tanulók sajátos nevelési igényéhez igazodó javaslatukat. Az ombudsman megállapította, hogy a vizsgatárgy követelményeit meghatározó miniszteri rendelet 2016-os többszöri módosítása, annak 2016. decemberi kihirdetése, majd szinte azonnali, a kellő felkészülési idő biztosítását teljesen figyelmen kívül hagyó hatályba léptetése súlyosan sértette a jogbiztonság követelményét. Nem elfogadható, illetve semmivel sem magyarázható az ombudsman szerint, hogy az ágazati szakmai érettségi vizsgatárgy követelményeit a felkészülési időszak végén, ennyire késedelmesen adták ki, ami a következményei folytán a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jogot sértette.

A biztos az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a rendeletalkotásra, a hatályba léptetésre és a kellő felkészülési idő biztosítására vonatkozó alapvető alkotmányossági követelmények következetes betartására. Felkérte a minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy az ágazati szakmai érettségi vizsgatárgy érettségije során a sajátos nevelési igényű tanulóknak adható kedvezmények és mentességek jogalkalmazói gyakorlata egyértelmű és világos legyen. Az oktatásért felelős államtitkár a jelentésben feltárt, nem egységes jogalkalmazói gyakorlat miatt az Innovációs és Technológiai Minisztérium közvetítésével a szakképzési centrumok irányában kezdeményezte a szakmai tájékoztatók

egyértelműsítését a sajátos nevelési igényű tanulók érettségi vizsgáján biztosítható mentesítések tárgyában. Az államtitkár ugyanakkor vitatta a szakgimnáziumi érettségi bevezetésével kapcsolatos biztos jogi álláspontot. A biztos viszontválaszában jelezte, hogy az érettségi vizsga részletes követelményeiről szóló rendelet módosításának hatálybaléptetésével és a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatosan a jelentésben kifejtett jogalkotási követelmények betartására vonatkozó álláspontot továbbra is fenntartja.

2. Az AJB-49/2018. számú ügyben az ombudsman egy fővárosi középiskola által elkövetett súlyos mulasztásokat sérelmező panaszbeadványt vizsgált. Ennek során feltárta, hogy a jogbiztonság követelményét, a tanulói és szülői jogok érvényesülését egyaránt sértő, tartósan fennálló visszasságok jellemzik a budapesti Budai Nagy Antal Gimnázium működését. Az ügy kapcsán kiderült, hogy rendszerszinten merülhetnek fel aggályok a közérdekű adatokhoz való hozzáférés során, az irányadó jogszabályi rendelkezések pedig nem biztosítanak kellő garanciát a tanulói és a szülői kérelmek elbírálására, ezért az ombudsman – a Gimnázium és annak fenntartója mellett – a saktárca és az adatvédelmi hatóság intézkedését is kérte

Az ombudsmanhoz forduló szülő kifogásolta, hogy a Gimnáziumban nem működik elektronikus napló, elmaradnak az érettségiző osztályok angol órái, nem megfelelően szervezik a testnevelésórákat, valamint hiányosak az iskolai honlapon közzétett információk. Beszámolt a szülői részvételi jogok csorbitásáról, a belső szabályzatok elavultságáról és a szülői kérelmekre való válaszadás rendszeres elmaradásáról. A jelentés a Gimnázium működése, valamint a szabályozás hiányosságai kapcsán számos visszás elemre mutatott rá. A vizsgálat feltárta, hogy a testnevelésórák szervezésével kapcsolatosan a Gimnázium pedagógiai programja hiányos, a mindennapos testnevelésóra kiváltására vonatkozó, a tanulói jogokat biztosító törvényi rendelkezéseket egyáltalán nem veszi figyelembe. Székely László ombudsman visszasságot tárt fel a Gimnázium haladási és mulasztási napló vezetési gyakorlatával összefüggésben, mert a napló az érettségi előtt álló osztály egyik angol nyelvi csoportjánál számos esetben nem tartalmazta sem az angol tanítási óra anyagát, sem az órát megtartó pedagógus aláírását. A biztos vitatta a fenntartó magyarázatát, álláspontja szerint ugyanis a naplóbéli érdemi bejegyzésekre nem adminisztratív okokból nem került sor, hanem a szakszerű órák elmaradása miatt. Mindez pedig az ombudsman megállapítása szerint alkalmas volt arra, hogy az adott tantárgyból kötelező érettségi előtt álló tanulók oktatáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozzon.

A vizsgálat feltárta, hogy a Gimnázium a közzétételi listáját nem hozta nyilvánosságra az Oktatási Hivatal által vezetett KIR adatbázisban sem. Kiderült azonban, hogy ez nem egy egyszerű egyedi mulasztás, ugyanis a hatályos jogi szabályozás értelmében az iskolák saját maguk döntenek a közzé-

tételi lista saját honlapjukon való nyilvánosságra hozataláról. Az ombudsman mindezek alapján szintén visszásságot állapított meg, mert ha az iskola saját honlapján ezeket az információkat nem teszi közzé, úgy csak a szülők, tanulók tájékozottságon múlik a közzétételi lista információihoz való hozzájutás. A jelentés rögzíti, hogy a Gimnázium jogilag nem köteles a honlapján az alapítványával kapcsolatos adatok kifejezett közzétételére, de ezen információk közzétételét a törvény nem zárja ki. A biztos szerint a nyilvánosság különösen abban a körben lehet indokolt, ha egy alapítvány elsődleges célja az adott iskola támogatása. Az ombudsman szerint a hatályos jogszabályok értelmében a Gimnázium nem mulasztott akkor, amikor a szülők tájékoztatását az elektronikus napló helyett a hagyományos ellenőrzőn keresztül biztosította. Egyúttal azonban felhívja a figyelmet a jelentés arra a kormányhatározatra, amely 2018. december 31-ével elrendeli az elektronikus oktatás-adminisztrációs szolgáltatások körének kibővítését, amelybe beletartozik az elektronikus napló használata is.

A biztos vizsgálata kiterjedt a tanulói és szülői kérelmek iskolai elbírálását meghatározó jogszabályok hiányosságaira is, mivel e konkrét kérelmek elbírálására a jogszabály nem állapít meg döntési határidőt. Az elbírálási határidőre vonatkozó szabályozás és így a jogi számonkérhetőség hiánya miatt pedig a tanulói, illetve szülői kérelmekkel kapcsolatos iskolai döntések elhúzódhatnak, sőt a válaszadás akár teljesen el is maradhat. Az alapjogi biztos hangsúlyozta, hogy a szülők képviselője a tanulókat érintő bármely kérdésben tájékoztatást kérhet az intézménytől, a nevelőtestület értekezletein tanácskozási joggal részt vehet, ahol kérdezhet, a véleményét kinyilváníthatja, javaslatot tehet. A jelentésben a biztos rámutatott, hogy a Gimnáziumban a szülőknek e jogok érdemi gyakorlására, a szükséges információhoz való hozzáférésre csak a fenntartó intézkedése után nyílt lehetősége. A jelentés kiemeli, hogy a részvételi jogok garanciális kérdéseit a helyi viszonyokra figyelemmel az adott intézmény SZMSZ-ében kell megállapítani, azonban mindez a Gimnázium esetében teljesen elmaradt.

A biztos az emberi erőforrások miniszterétől kérte a hiányzó garanciális jogi szabályozás mielőbbi előkészítését. Felhívta a Gimnázium fenntartójának a figyelmét az elektronikus napló működtetésének biztosításával összefüggő feladatokra. Felkérte a Gimnázium igazgatóját, hogy orvosolja a testnevelésórák szabályozásával, a közzétételi lista nyilvánosságra hozatalával, illetve a tanítási órák megtartásával és belső szabályzatainak aktualizálásával összefüggő problémákat. Az ombudsman bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökéhez, hogy tekintsék át azt, hogy a KIR adatbázisban megfelelően biztosított-e jelenleg a kötelező jelleggel feltüntetendő közérdekű adatokhoz való hozzáférés. Az intézkedéssel érintett Gimnázium intézkedési tervet készített a jelentésben foglaltak végrehajtása érdekében. Az oktatásért felelős állam-

titkár válaszában utalt a köznevelési törvény azon rendelkezésére, amely véleménye szerint minden ügykört felölelően konkrét határidőt ír elő a köznevelési intézmény számára a válaszadásra. Mindezen túl véleménye szerint elegendő, hogy a köznevelési intézmények helyi szabályzataikban meghatározhatják a szülők és tanulók egyedi kérelmeinek elbírálására vonatkozó részletszabályokat, így a határidőt is. Mindezek alapján nem tartotta indokoltnak jogszabályban rögzíteni az egyedi tanulói és szülői kérelmek elbírálásának a köznevelési intézmények számára előírt határidejét. A biztos mindezek ismeretében ismét felhívta a szaktárca figyelmét arra, hogy a tanulói és szülői jogok érvényesülésének biztosítékát szolgáló határidő meghatározása mindenképpen központi szabályozást igényel, mivel az eljárási határidőnek minden tanulói és szülői kérelemre egységesen vonatkoznia kell, s ezért nem tartja a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából elfogadhatónak, hogy e kérdésben a köznevelési intézmények külön-külön belső szabályzataikban írjanak elő határidőket. A szaktárca válaszában korábbi álláspontját erősítette meg, ezt követően – mivel a vizsgálat orvoslására nem került sor – a biztos viszontválaszában a jelentésben foglaltak fenntartásáról tájékoztatta az államtitkárt.

3. Az AJB-85/2018. számú ügyben az ombudsman egy magántanulói státusz iránti szülői kérelem iskolai elbírálását tekintette át. A biztos egy konkrét panaszügyben megállapította, hogy az iskola igazgatója és az egyházi fenntartója jogsértő módon járt el egy magántanulói státusz iránti szülői kérelem elbírálása, illetve a jogorvoslati eljárás során. Az ombudsmani vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy aggályok merülnek fel a gyámhatósági véleményadásra vonatkozó rendelkezések egyértelműsége és a református egyház fenntartásában működő iskolák döntéseit sérelmező jogorvoslati kérelmek elbírálásának szabályai kapcsán. A vizsgálat kiindulópontja az a szülői panaszbeadvány volt, amely sérelmezte a református egyház által fenntartott egyik általános iskola igazgatójának eljárását. Szerinte nagyon megterheli a leendő elsős gyermekét az, hogy egész nap az iskolában kell tartózkodnia, így kérelmezte, hogy gyermeke magántanulóként tehessen eleget tankötelezettségének. Az igazgató azonban ezt elutasította, mivel a gyermek nem sajátos nevelési igényű, nincs egészségügyi problémája, beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézsége, ami ezt indokolhatná. A panaszos a döntés felülvizsgálatára kérelmet nyújtott be, de választ nem kapott.

A biztos jelentésében rögzítette, hogy minden, 16 év alatti gyermek tanköteles, ami iskolába járással, vagy – ha az a fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos – a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető. A tankötelezettség teljesítésének módjáról a szülő jogosult döntené, azzal a korlátozással, hogy az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt

a magántanulói státuszról. A vizsgálat feltárta, hogy az igazgató nem észlelte a véleményező gyermekjóléti szolgálat és gyámhatóság jogszabálysértő és téves véleményét, azt pedig nem vizsgálta, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása, valamint befejezése szempontjából hátrányt okoz-e a magántanulónak a minősítés. Időközben mind a gyámhatóság, mind a gyermekjóléti szolgálat módosította véleményét, a gyermek magántanulónak a válását mindkét intézmény támogatta, és erről értesítették is az igazgatót. A biztos rámutatott, hogy a jogállami elvek megkövetelik, hogy egy jogkövetkezményekkel járó döntés meghozatala során a jogi előírásokat a döntéshozó ne írhasa felül sem saját meggyőződésére, sem akár több évtizedes tapasztalatára hivatkozással. Jelen esetben az igazgató az előírásokat figyelmen kívül hagyva utasította el a szülő kérelmét, és annak hivatalbóli felülvizsgálatát később sem látta indokoltnak.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az igazgatói határozat több szempontból sem felelt meg annak a tartalmi követelménynek, hogy a határozatban foglaltakat meg kell indokolni, tájékoztatást kell adni a jogorvoslati jogról. Arra ugyanis semmi sem utalt, hogy az igazgató döntését mérlegelési jogkörében hozta és hogy milyen szempontokat vett figyelembe. A határozat nem tartalmazta, hogy lehetősége van-e a szülőnek a döntéssel szemben eljárást indítani, és ha igen, azt mikor és hol nyújthatja be. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy a törvény nem határoz meg alakszerűségi követelményeket a szülői jogorvoslatra, így azt sem, hogy milyen formában és kinek címezve lehet azt megküldeni. A panaszos a jogorvoslati kérelmét az igazgató honlapon elérhető e-mail címére küldte meg és továbbította a fenntartóként megjelölt szervezet képviselőjének hivatalos elérhetőségére is. Az igazgató és a fenntartót képviselő lelkipásztor azonban e levelet nem tekintette kérelemnek, és mindketten arra a téves következtetésre jutottak, hogy a fenntartónak nincs döntési kötelezettsége. A biztos megállapította, hogy ez megakadályozta a panaszost a jogorvoslati jogának érvényesítésében.

A jelentés rögzíti, hogy nem állami fenntartó esetén a jogszabály szerint a másodfokú döntést csak olyan személy hozhatja meg, aki jogi és igazgatási képzési területen szerzett felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik vagy a döntéshozó iskolában igazgatói munkakör betöltésére jogosító felsőfokú végzettsége van. A fenntartó egyházi jogi előírása szerint azonban a szülői kérelmet a fenntartói igazgatótanács bírálja el, amelynek a tagságában az érintett iskola képviselői helyet kaptak. A biztos szerint az igazgatótanács egyrészt eleve egy testület, másrészt épp az összetétele folytán nem tud pártatlan döntést hozni, hiszen annak hivatalból tagja a sérelmezett döntést meghozó iskola vezetője és számos beosztottja. A jelentés alapján az egyházi jogi előírás, illetve a köznevelési törvény szabályai közötti összhang hiánya aggályokat vet fel a jogbiztonság követelménye szempontjából. A biztos visszásságot tárt fel a köznevelési, valamint a gyermekvédelmi

jogszabályok magántanulóra vonatkozó szabályaival összefüggésben is. Kérdést vet fel az ombudsman szerint, hogy a gyámhatóság képes-e egyáltalán érdemi véleményt, nyilatkozatot adni annak az eldöntéséhez, hogy a magántanulói státusz az adott gyermek fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e. Ha ugyanis a gyermek és a családja a „véleménykérésig” nem volt a gyámhatóság látókörében, e kérdésben nem lehet az érintett gyermek legjobb érdekét szolgáló, felelős véleményt kialakítani. Ilyenkor ugyanis a gyámhatóság csak arról tud nyilatkozni, hogy az adott gyermekkel, családdal kapcsolatban folytatott-e, folytat-e eljárást, és ha igen, akkor annak milyen következményei voltak.

Az ombudsman a fenntartónál kezdeményezte, hogy biztosítsa az iskola igazgatójának döntéseivel szemben tett panaszok elbírálásához szükséges jogi és igazgatási hátteret. Az emberi erőforrások miniszteréhez jogalkotási javaslattal fordult: kérte, hogy fontolja meg a gyámhatóság hatáskörét meghatározó jogszabályok módosítását. A biztos felhívással fordult a Magyarországi Református Zsinati Tanács lelkeszi elnökéhez a köznevelési törvény és az egyházi előírás összhangjának megteremtése érdekében. Az iskola igazgatójának azt javasolta, hogy a gyermek ügyében hozott döntését a vonatkozó jogszabályok és tények helyes mérlegelésével vizsgálja felül.

Válaszában az igazgató arról tájékoztatta a biztost, hogy az ajánlásban foglaltaknak megfelelően a döntését megváltoztatta és engedélyezte a magántanulói státuszt a panaszos gyermekének, a szabályzatok felülvizsgálatát pedig megkezdik. Az iskola fenntartójának válaszával a biztos nem értett egyet, válaszában felhívta a fenntartót képviselő lelkipásztor figyelmét a jogszerűség biztosítása érdekében a biztosi jelentésben foglaltaknak a jövőre nézve való megfontolását és annak megfelelő alkalmazását. A Zsinat elnöke vitatta az ombudsman jogi álláspontját, ennek nyomán a biztos viszontválaszában hangsúlyozta a lényegesnek tartott alkotmányos szempontokat, amelyek a szülői kérelmek fenntartói elbírálásakor az alkotmányos garanciákat megteremtik. Így többek között azt, hogy az Alaptörvény egyértelműen rögzíti az állam és a vallási közösségek különválását és azt is, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A közoktatás területén ezért ezzel párhuzamosan szükséges figyelemmel lenni a köznevelési törvényben rögzített tárgyi hatályra is. A törvény rögzíti, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közzolgálati feladata. E feladat ellátása érdekében kimondja azt is, hogy köznevelési intézményt az állam, valamint e törvény keretei között többek között az egyházi jogi személy alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. A törvény a hitéleti tevékenység biztosítása érdekében ugyanakkor a törvényben az állami fenntartású iskolákra vonatkozó rendelkezésektől eltérő szabályok meghatározását is lehetővé teszi. Az egyházi köznevelési intézmények és a magán köznevelési



intézmények a törvényben foglalt, az általánostól eltérő szabályok szerint működhetnek és szervezhetik tevékenységüket. E törvényi kivételek között azonban nem található meg a szülői kérelem elbírálására vonatkozó általános szabályoktól való eltérés lehetősége. A szaktárca államtitkára a válaszában a jogszabály szövegének pontosítására vonatkozó biztosi kezdeményezést elfogadta.

4. Az ombudsmanhoz a tárgyévben számos olyan panaszbeadvány érkezett, amely a törvényi meghatározással a sajátos nevelési igényű, illetve beilleszkedési és magatartászavarral küzdő gyermekek oktatását, nevelését és fejlesztését kifogásolta. Látható, hogy a leterhelt oktatási rendszer nagyon nehezen tud megbirkózni az „átlagostól” valamilyen módon eltérő gyermekek oktatásával. Az AJB-361/2018. számú ügyben az alapjogi biztos az iskolaérettség megállapítására irányuló szakértői bizottsági eljárások elhúzódásának okait igyekezett feltárni. A biztos arra jutott, hogy az óvodás gyermekek iskolaérettségét megállapítani hivatott szakértői eljárások jelentős elhúzódásához vezetnek a szabályozás ellentmondásai és hiányosságai, a jogi bizonytalanságok pedig oda is vezethetnek, hogy a szülőket indokolatlan gyámhatósági procedúrának teszik ki. Az ombudsman jelentésében több ajánlást is megfogalmazott a szaktárca és a hatóságok számára is.

Egy szülő panaszbeadványában az óvodás gyermeke iskolaérettségét megállapító vizsgálat elhúzódását nehezményezte. Az óvoda már engedte volna a gyermeket iskolába, de a szülő ezzel nem értett egyet, az ezt követő eljárás több mint egy éven át folyt. A szakértői bizottság a gyermeket öt alkalommal vizsgálta, ezek közül egyik esetben a szülő gyermekével munkahelyi okok miatt nem tudott megjelenni. Erről e-mailben előre tájékoztatta a bizottságot, amely azonban az üzenetet nem kapta meg, mert időközben megváltoztak az elérhetőségei. A bizottság a kerületi gyámhatósághoz fordult, amely kötelezte a szülőt, hogy gyermekével jelenjen meg a vizsgálaton. A panaszos ezt megfellebbezte, a másodfokú gyámhatóság új időpontot jelölt ki, és határozatban állapította meg, hogy a szülő nem volt együttműködő. A biztos a konkrét ügy mellett a szakértői vizsgálat elmulasztására vonatkozó szabályozásra is kiterjedő vizsgálatot indított. Ez kiderítette, hogy a jogszabályok eltérő tartalmú előírásokat tartalmaznak a mulasztás következményeiről, ami a jogbiztonság követelményét sérti. A vizsgálat feltárta, hogy a jogszabály csak az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítására irányuló eljárás első vizsgálati időpontja kitűzésének határidejét tartalmazza, arról már nem szól, hogy az egyes vizsgálatoknak mennyi időn belül kell lezárulniuk. Az ombudsman szerint a gyermek legjobb érdeke védelmének elvéből következik az az elvárás, hogy e vizsgálatok minél gyorsabban, az iskolai beiratkozást megelőzően, legkésőbb a beiratkozást megelőző tanítási év végéig befejeződjenek, a jogorvoslati jog biztosítása mellett se húzódjanak át a következő tanítási év megkezdéséig.

A jelentés rögzíti, hogy ha az iskolaérettség vizsgálata során a járási szakértői bizottság megítélése szerint a gyermeknél sajátos nevelési igény valószínűsíthető, akkor speciális eljárási rend lép életbe: a vizsgálat anyagait a járási (kerületi) szakértői bizottság megküldi a megyei (fővárosi) szakértői bizottságnak, ahol kiegészítő vizsgálatot végeznek, amelyben a sajátos nevelési igényt megállapítják vagy kizárják, és kiadják a szakértői véleményt. A biztos visszasságot állapított meg abban is, hogy az egyes vizsgálatokat nem nevesítő „szakértői vélemény iránti kérelem” formanyomtatványának kitöltése és benyújtása nem alkalmas az eltérő típusú és eltérő irányú vizsgálatok megindítására, valamint annak megállapítására sem, hogy ki volt a vizsgálat kezdeményezője: az intézmény vagy a szülő. Éppen ez okozott problémát a panaszügyben is: a Fővárosi Pedagógiai Szolgálat fővárosi feladatkörében eljáró szakértői bizottsága nem vizsgálta azt, hogy ténylegesen ki volt a kezdeményező, hanem az általános formanyomtatványon kérelmezett vizsgálatról azt vélelmezte, hogy azt a szülő egyetértésével az óvoda kérte. Ez oda vezetett, hogy az ismételt időpont elmulasztását követően automatikusan elrendelték a gyámhatósági eljárás megindítását.

A biztos szerint ez az eljárás sértette a szülő tisztességes hatósági eljárás-hoz való jogát, őt és gyermekét megalapozatlanul és indokolatlan módon további hatósági eljárásnak tette ki. A biztos a gyámhatósági eljárások kapcsán szintén visszasságot tárt fel, ugyanis az eljáró gyámhatóságok sem vizsgálták a szakértői vizsgálat kezdeményezőjének személyét, hanem egyszerűen elfogadták a szakértői bizottság által (tévesen) írtakat, és határozatban kötelezték a szülőt, hogy gyermekével a megadott időpontban jelenjen meg a bizottság előtt. A biztos az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte a kifogásolt jogszabályok mielőbbi módosítását, pontosítását. A másodfokú gyámhatóságként eljáró fővárosi kormányhivatal vezetőjétől kérte, hogy a törvényi szabályok szerint tisztázzák a vizsgált ügy tényállását, illetve annak ismeretében tegyék meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a szülő kötelezéséről szóló határozat jogszerű legyen. A biztos felhívta az elsőfokú kerületi gyámhatóság vezetőjének a figyelmét, hogy a szakértői bizottság által kítűzött időpontban meg nem jelent szülő kötelezésére vonatkozó hatósági eljárásában a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a tényállás teljes körű feltárására. A szakértő és a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat az intézkedések elfogadásáról tájékoztatta a biztost. A Fővárosi Kormányhivatalt vezető kormány megbízott megküldte válaszáat, amelyben hangsúlyozta, hogy a gyermek időközben tankötelezetté vált és iskolai tanulmányait megkezdte.

5. Az AJB-1016/2018. számú ügyben az ombudsman szülői panaszbeadvány nyomán egy körzetes iskola jogsértő eljárását és az aggályos helyi beiskolázási gyakorlatát vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a körzetes iskola jogsértő módon járt el akkor, amikor helyhiány miatt nem vett fel egy körzeté-

be tartozó gyermeket, a fenntartó pedig mindezt nem vizsgálta megfelelően. Az egyedi ügyön túl a vizsgálat feltárta, hogy a kerületi iskolák alapjogilag aggályos gyakorlatot alakítottak ki a beiratkozásnál: egymás között „szétosztják” a kerületi, tankötelessé váló gyermekeket, a személyes adataikat felhatalmazás nélkül továbbítva. Ezért a biztos a Klebelsberg Központ és a NAIH elnökét kérte intézkedésre. Az ügy alapját képező panaszbeadvánnyal egy édesapa fordult a biztoshoz, amelyben a gyermeke általános iskolai beiratkozása során az iskola és a fenntartó döntéseit sérelmezte. A panaszos előadta, hogy a gyermeke felvételét a körzeti iskolába kérte, de az iskola helyhiányra hivatkozva elutasította. Egyúttal javasolta számára, hogy gyermekét a kerület egy másik iskolájába írassa be, és a gyermek adatait továbbította is a másik iskolának. A panaszos szerint a körzeti iskola azért nem akarta felvenni gyermekét, mert beszédhiba miatt a beíratáskor folyamatban volt a szakértői bizottsági vizsgálat. A panaszos édesapa az elutasító határozattal szemben a fenntartóhoz fordult, aki bekérte az akkor már rendelkezésre álló szakértői bizottsági véleményt, majd a szülői kérelemnek helyt adott. A fenntartói döntést a panaszos aggályosnak tartotta, mivel a helyhiányra hivatkozó elsőfokú döntést nem minősítette jogellenesnek, hanem csupán a gyermeke beszéd-fogyatékosága megállapításának hiányában tartotta megalapozatlannak.

Az ombudsman jelentésében kiemelte: a körzeti iskolának a felvételi során pusztán azt kell vizsgálnia, hogy a hozzá jelentkező gyermeknek a felvételi körzetében van-e lakóhelye (vagy állandó tartózkodási helye), továbbá, hogy a gyermek tankötelezettségének megkezdéséhez szükséges feltételek a döntése meghozatalának időpontjában fennállnak-e. A biztos megállapította, hogy a körzeti iskola jogsértő módon járt el, a panaszos tanköteles gyermeke oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az iskola nem vizsgálta a tankötelezettség feltételeinek meglétét, ehelyett a jelentkezést helyhiányra hivatkozással elutasította. A biztos hangsúlyozta: a helyhiány a kötelező felvételt biztosító iskola esetén nem értelmezhető, mert ennek éppen az a lényege, hogy mindig legyen egy olyan iskola, amely biztosítja a tankötelezettség teljesítésének a helyét. A feltárt tényállás szerint a körzeti iskola a gyermek felvételét elutasító döntésében előre valószínűsítette a gyermek sajátos nevelési igényét, emiatt a gyermek beiskolázására a kerület egy másik iskoláját jelölte meg. E döntése kapcsán az igazgató a kerületi beiskolázási értekezletre hivatkozott, ahol a kerület iskoláinak igazgatói és helyettesei megvitatták a kerületi gyermekek iskolai elhelyezését. E gyakorlatot megerősítette a másik iskola igazgatója is, aki kiemelte, hogy a beiratkozás első lépése a beíratás, amelynek során a szülők egy általuk preferált iskolába jelentkeztesik gyermeküket, és lehetőségük van megnevezni további, számukra elfogadható iskolát is.

A biztos megállapította, hogy a jogállamiság elvével és a szülő neveléshez való jogával összefüggő súlyos visszásságot okoz az a feltárt gyakorlat, amely

szerint az iskolák a szülőktől nyilatkozatot kérnek arról, hogy gyermekük számára melyik iskolát tartják a kötelező felvételt biztosító iskolán kívül elfogadhatónak. Aggályos, valamint az információs önrendelkezési jog sérelmét idézi elő az is, hogy a kerület iskoláinak igazgatói a szülői nyilatkozatra figyelemmel, vagy akár azt figyelmen kívül hagyva egymás között „szétosztják” az iskolákba jelentkező gyermekek felvételét és ennek során a gyermekekre vonatkozó személyes – adott esetben különleges – adatokat is megosztanak egymás között. A biztos jelentésében a szülői kérelem fenntartói elbírálásával kapcsán is visszasságot állapított meg. A vizsgálat feltárta ugyanis, hogy a fenntartó határozatából nem derült ki egyértelműen a döntés tartalma, ráadásul a jogszabálysértő eljárás helyett tévesen érdeksérelemre hivatkozott. Az ombudsman aggályos mulasztásnak minősítette azt is, hogy a fenntartó az eljárása során egyáltalán nem észlelte a fenntartása alatt álló iskolák által kialakított, az alapvető jogállami követelményeket sértő „beíratási” gyakorlatot.

A biztos a Klebelsberg Központ elnökéhez fordult, hogy folytasson le átfogó országos vizsgálatot, és annak alapján intézkedjen a feltárt, törvényt sértő, a jogbiztonság követelményével ellentétes, alapjogilag aggályos gyakorlat felszámolása érdekében, és a fenntartó eljárását is kezdeményezte. Az ombudsman bejelentéssel élt a NAIH elnökénél, hogy az általános iskolai felvételi eljárások, beíratások kapcsán tekintse át, hogy az érintett gyermekek, szülők személyes adatainak védelme biztosított-e. Az iskola fenntartója, a Külső-Pesti Tankerületi Központ a jelentésben foglaltakkal nem értett egyet, a jelentés kapcsán javaslatokat és észrevételeket fogalmazott meg. A biztos az igazgatót tájékoztatta, hogy ez esetben a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles azt véleményével ellátva a felügyeleti szervezethez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni. Mindeközben a felügyeleti szerv válasza nem érkezett meg a biztoshoz. A NAIH vizsgálata megindításáról adott tájékoztatást, annak eredményét azonban egyelőre nem ismertette.

6. Az AJB-1486/2018. számú ügyben a biztos egy iskolai bántalmazás kapcsán lefolytatott eljárással összefüggő aggályokra és a lelkiismereti szabadság tiszteletben tartására hívta fel a figyelmet. A jelentésében megállapította, hogy az iskola többszörösen is mulasztott: nem ismerte fel és nem előzte meg két tanuló súlyos konfliktushelyzetét, a helyzet rendezésére pedig nem a megfelelő pedagógiai és jogi megoldást választotta. Az ombudsman az iskolapszichológus eljárásával kapcsolatosan arra figyelmeztetett, hogy tiszteletben kell tartani a tanuló és a szülők lelkiismereti szabadságát, vallási meggyőződését, figyelembe kell venni az érintettek kéréseit. A biztos vizsgálatát kezdeményező panaszos beszámolt arról, hogy gyermekét a budapesti iskolában az egyik osztálytársa fojtogatta. Emiatt az iskola a gyámhatóság

részvételével esetmegbeszélést hívott össze, és a gyerekeket az iskola pszichológusához küldték. A gyámhivatal pedig a bántalmazott tanuló esetében indított védelembé vételi eljárást, bár az iskola jelzése eredetileg mindkét fiatal veszélyeztetettségéről tájékoztatót. A panaszos a második foglalkozás után közölte az osztályfőnökkel, hogy gyermekét a továbbiakban nem engedi a pszichológushoz, mert ott a konfliktus kezelése helyett a gyermeke vallásos neveltetését firtatták. A szülő a tankerületi központtól is segítséget kért, de onnan írásos választ nem kapott, majd az eljáró szervek munkájának eredménytelensége miatt a gyermekét egy másik kerület iskolájába íratta át.

Az ombudsman vizsgálatot indított, és annak jelentésében hangsúlyozta, hogy az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben valamennyi szereplőt, így a gyermeket is megilleti. A tanuló a pedagógustól többszöri védelmet igényel, így ha az alapvető jogai egy másik tanuló kötelezettség-szegése miatt sérülnek, akkor az iskolának azonnal intézkednie kell. Ebben az esetben csak az volt egyértelműen megállapítható, hogy az órák közti szünetben az egyik tanuló bántalmazta a másikat, az iskola dolgozói viszont ezt megelőzően nem észlelték a gyermekek nézeteltérését, majd később sem tisztázták annak kiváltó okát. A biztos arra is rámutatott, hogy a bántalmazás nyomán az iskola vezetése megpróbálta kezelni a konfliktust. Minimális jogi keretek, eljárási garanciák nélkül és szakszerű ismeretek hiányában azonban a szándék ellenére sem sikerült végigvinni eredményesen a folyamatot, így nem is tudták eljuttatni az iskolai közösséget a valódi problémamegoldásig. A jelentés hangsúlyozta, hogy a gyermekek közötti konfliktus rendezésére elsődlegesen pedagógiai eszközök hivatottak, az érintettek, a pedagógusok, a pszichológus, a szülők bevonásával. A biztos aggályosnak tartotta, hogy az eset után az iskola azonnal és automatikusan a gyermekjóléti szolgálathoz és a gyámhatósághoz fordult, az ő részvételükkel került sor esetmegbeszélésre. Az intézménynek akkor kell megkeresnie a gyermek- és ifjúságvédelmi szolgálatot vagy hatóságot, ha azt a tanulóközösség védelme indokolja, mert a veszélyeztető okokat az iskola a maga pedagógiai eszközeivel nem tudja megszüntetni. Az igazgató mindkét gyermek veszélyeztetettségét jelezte a gyámhatóságnak. A hatóság megindította a bántalmazott gyermeknek a védelembé vételi eljárását, a bántalmazó tanuló esetében azonban ezt nem látta indokoltnak. Az ombudsman ennek nyomán kifejtette, hogy a gyámhatóság a gyermekvédelmi jogszabályok alapján nem mérlegelhetette volna az iskola jelzésében foglaltakat, a védelembé vételi eljárást mindkét tanuló esetében meg kellett volna indítania.

Jelentésében a biztos emlékeztetett: az iskolapszichológus fontos feladata egyebek között a közreműködés az iskolában észlelt egyes konfliktusok, erőszakjelenségek megoldásában. A szülők a pszichológus bevonásához előbb hozzá is járultak, majd a panaszos később visszavonta az engedélyét, de ezt már egyáltalán nem vették figyelembe. Az ombudsman felidézte, hogy a bánt

talmazott gyermek esetében beilleszkedési zavarra, érzelmi bántalmazásra utaló korábbi jelzés nem volt, így arra sem volt jogi-szakmai indok, hogy őt kötelezzék a részvételre a pszichológusi foglalkozáson. A szülő határozott kérésére tehát a pszichológusnak fel kellett volna függesztenie a gyermekkel való foglalkozást. A panaszos szülő sérelmezte, hogy a pszichológus a foglalkozásain vallási hovatartozásra, illetve a gyermek vallásgyakorlására vonatkozó kérdéseket is feltett, vallásos tartalmú szöveget olvastatott fel. A biztos tévesnek tartotta az igazgató érvelését, hogy a felolvasatott szöveg olyan forráselemzésnek tekinthető, mint amikor a tanítási órán a Bibliából idéznek egy részt. Kifejtette, hogy a világnézetiileg semleges állami iskolában a pszichológus foglalkozásának nem lehet része a vallási hovatartozás iránti érdeklődés, a vallásgyakorlással kapcsolatos kritikai észrevételek. A szülő és a gyermek kéréseit a pszichológus figyelmen kívül hagyta, a gyermek vallásgyakorlási szokásairól érdeklődött, majd megkérdőjelezte azokat. A biztos megállapította, hogy a pszichológus etikailag vitatható eljárása a lelkiismereti és vallásszabadsággal, a szülő neveléshez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az esetet követően a panaszos szülők a gyermeket egy másik iskolába írták át. Ezért az ombudsman az igazgatónál, a tankerületi központnál, a Klebelsberg Központ elnökénél, valamint az illetékes gyámhatóság vezetőjénél csak a jövőre nézve tudott intézkedéseket kezdeményezni az aggályos gyakorlat javítására, valamint a későbbi visszásságok megelőzésére. A beérkezett válaszok szerint az egyes intézkedés címzettjei eleget tettek a jelentésben foglaltaknak.

### **A tulajdonhoz való jog**

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

Az AJB-1668/2018. számú ügyben a termőföld értékesítéséhez szükséges földbizottsági jóváhagyás és képviselő-testületi döntés hiányosságainak alapjogi visszásságait tárta fel az ombudsman, ami közvetve összefüggésben áll a tulajdonhoz való jog érvényesülésével. A biztos panaszbeadványok alapján

vizsgálta a helyi földbizottságok, a képviselő-testületek termőföld tulajdonjog átruházásához szükséges jóváhagyási eljárásait, áttekintette az eladók alkotmányos érdekeinek érvényesülését. Az érintett ügyekben a panaszosok el kívánták adni a termőföldjeiket, azonban a helyi földbizottságok és a települési önkormányzatok képviselő-testületei nem támogatták a vevőként jelentkező személyek tulajdonszerzését. Emiatt az eladók földjeiket nem tudták értékesíteni, mert nem volt olyan helyi földműves, aki a szerződés szerinti vevő helyére lépett volna és megvásárolta volna az eladandó területeket. A biztos a helyi földbizottságok szerepének, jogállásának tisztázása mellett megvizsgálta az adásvételi szerződések jóváhagyási eljárását, a földbizottságok – a nevükben eljáró agrárkamarák – és képviselő-testületek döntéseit. Ezek szerint a földbizottsági állásfoglalásokban rögzíteni kell az alapul szolgáló tényeket és adatokat, a kialakított álláspont indokait úgy kell meghatározni, hogy azok világosak és nyomon követhetőek legyenek. A biztos jelezte, hogy ha a képviselő-testületek döntései mögött nem valós, konkrét adatokkal alátámasztott és megfelelő indokok állnak, vagy azok hiányoznak, úgy ezen eljárások, illetve döntések alapjogi jogsérelmekhez vezetnek. A konkrét ügy kapcsán megállapította, hogy sem az eljáró megyei agrárkamara álláspontja, sem pedig a képviselő-testület döntése nincs adatokkal vagy tényekkel alátámasztva, így a termőföld-adásvétellel kapcsolatos eljárás és döntés sérti a jogállamiság elvét és a jobbiztonság követelményét, visszásságot okoz az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogainak érvényesülésében.

A hatályos szabályozás alapján a földbizottságok (agrárkamarák) nem csak a vevők termőföld tulajdonszerzését tudják megakadályozni, hanem az eladók rendelkezési jogának az érvényesülését is. Az eladó földtulajdonosok érdekeivel ugyanis sem a földbizottságok, sem a képviselő-testületek nem foglalkoznak, pedig ők is a helyi földközösségek tagjai. Az sincs szabályozva, hogy mi a teendő, ha az eladó tulajdonát másnak sem tudja értékesíteni. Emiatt nem lehet biztosítani, hogy a helyi földbizottság tulajdonjog átruházással kapcsolatos döntése csak a vevőre (ajánlattevőre, elővásárlásra jogosult személyekre) vonatkozzon és olyan mértékben ne befolyásolja a tulajdonosok rendelkezési jogát, hogy azt ellehetetlenítse. Ennek oka, hogy – a jogszabályi előírások alapján – a földbizottságok és a képviselő-testületek az adásvétel-jóváhagyási eljárások során a tényállást nem teljes körűen, hanem csak a vevők oldaláról tisztázzák. A biztos jelezte azt is, miközben a termőföld „különös jogi természetéhez” a hasznosítási kötelezettség is szervesen kapcsolódik, addig a vizsgált földügyi előírások erre és az eladói érdekekre nincsenek figyelemmel. Emiatt a tulajdonától megválni nem tudó tulajdonos (a körülményeket nem kellően tisztázó hatósági eljárás miatt) olyan tevékenység „fenntartására” kényszerül, amely számára – kora, lakhelyváltozása vagy más élethelyzete miatt – már nem megoldható. A biztos felhívta a jogalkotó figyelmét a helyi földközösség érdekeinek védelme mellett az eladó földtu-

lajdonosok érdekeinek védelmére és érvényesítésére is. Mindezek alapján a biztos felkérte a polgármestert, hogy vizsgálják felül a konkrét döntést, és a megyei agrárkamarával együtt a jövőben fordítsanak fokozott figyelmet a jogszabályi előírások betartására, döntéseik megalapozására.

A polgármester válasza szerint a határozataik jogerőssé váltak. Hivatkozott a megyei kormányhivatal azon döntésére, amelyet vizsgálata során nem bocsátott az ombudsman rendelkezésére, továbbá a bírósági jogorvoslati lehetőség elmaradására, valamint arra, hogy a jogszabályi változások miatt az önkormányzatok képviselő-testületeinek szerepe a tárgykörben csökkent. Nem válaszolt azonban a döntés felülvizsgálatára irányuló kezdeményezésre. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa jelezte, hogy a jelentésében foglaltakat változatlanul fenntartja, az ügyet pedig az éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti. Megjegyzendő, hogy az ajánlással érintett megyei agrárkamara vezetője a biztosnak sürgetés ellenére sem válaszolt.

### 3.2.4.

#### A jogállami követelmények és az eljárási garanciák

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független és demokratikus jogállam. Ez az elvi deklaráció a jogrendszer egyik alapköve; olyan általános alapérték, amely kihat a jogrendszer egészére. A jogállamiság olyan követelményrendszert támaszt a jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára, amelyet eljárásuk minden pillanatában figyelembe kell venniük, amely zsinórmértékül szolgál minden tevékenységükre. A jogállamiság egyrészt az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában és a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni.

A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A jogállamiság másik nagy meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok, emberek és szervezeteik számára világos szövegű, áttekinthető normák kellenek, hiszen csak ekkor várható el, hogy e szabályokhoz igazítják magatartásukat. Visszamenőleges hatállyal nem lehet magatartásokat jogellenessé nyilvánítani vagy kötelezettségeket megállapítani. Kötelezettségek csak a jövőre nézve írhatóak elő, sőt, a jogszabályoknak olyan felkészülési időt kell biztosítaniuk, amely lehetővé teszi, hogy kiszámítható keretek között tervezhessenek a jogalanyok, azaz ne



egyik napról a másikra változnak a szabályok. A jóhiszeműen szerzett jogokat és a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság elve védi: az igazságosságnál ismét előrébb való a stabilitás, azaz bizonyos idő után az állam inkább eltekint a meghaladott kérdések bolygatásától.

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

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

1. A biztos 2018-ban számos jelentésében foglalkozott olyan eljárások vizsgálatával, ahol a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének az eljárások elhúzódása jelentette az akadályát.

1.1 Az AJB-138/2018. számú ügyben a panaszos a szomszédjával szemben lefolytatott birtokvédelmi eljárás során megállapított kötelezettség végrehajtásának elmaradását, valamint az önkormányzat intézkedésének elmaradását hiányolta. Az ügyben a biztos az illetékes jegyzőt megkereste, majd többször is sürgette, azonban választ nem kapott, aminek eredmé-

nyeként megállapította, hogy megkeresései teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságát, továbbá korlátozza alkotmányos jogkörének gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A biztos felkérte a kormányhivatal vezetőjét, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a megkeresésének a vizsgált szerv határidőben és teljes körűen tegyen eleget. A jegyző válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos ügyének rendezése megtörtént, a végrehajtási eljárás megszüntetésre kerül.

**1.2** Az AJB-460/2018. számú ügyben az ombudsman arra a megállapításra jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal ellentétes, ha a biztosításkötés során az eljárás elhúzódásából eredő károkat a vétlen ügyfélnek kell viselnie. Az ügy panaszosa a gépjárműve kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésének elhúzódó megkötése miatt kiszabott fedezetlenségi díj eltörlése és visszafizetése ügyében fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványában előadta, hogy vásárolt egy gépjárművet, amelyre vonatkozóan ugyanazon a napon az üzembentartói jogot átruházta. A vásárláskor a Wáberer Hungária Biztosító felé az üzembentartó kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási ajánlatot tett. A Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalánál több, mint egy hónap múlva sikerült átíratni a gépjárművet. A Wáberer Biztosító törlésértesítője szerint a szerződéskötést követő 30 napon belül az üzembentartói minőség járműnyilvántartásba történő bejegyzésének elmaradása miatt a biztosítási szerződés nem lépett hatályba. A Generali Biztosítónál új biztosítást kötöttek, ahol a biztosítási díj mellett a Magyar Biztosítók Szövetsége által megállapított fedezetlenségi díj is megállapításra került. Ez utóbbit méltánytalan elbírálásnak tartja panaszos, mivel rajta kívül álló okok miatt nem teljesült a gépjármű átírása. A jelentésben a biztos egyrészt a fedezetlenségi díjat terhelő baleseti adó összegére vonatkozó megállapítást tett. Másrészt hangsúlyozta, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény a fedezetlenségi díj fizetési kötelezettség esetében az ügyfélnek fel nem róható elhúzódása esetére nem tartalmaz mentesítő rendelkezéseket, holott a kódszótár bővítését igénylő eljárás 30 napon túli elhúzódása a hatósági ügy ügyintézési határidejére vonatkozó szabályozásnak megfelelően, a kérelmezőtől függetlenül megtörténhet. Így a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg a törvény módosítását, mentesítő szabályokkal való kiegészítését. A jelentés nyomán a felügyeleti jogkört gyakorló Magyar Nemzeti Bank elnöke megkereste a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás ágazatban tevékenykedő biztosítókat a baleseti adó-számítási gyakorlat felmérését illetően, ennek eredményeként átfogó vizsgálat lefolytatását nem látta szükségesnek. A nemzetgazdasági miniszter a szabályozás módosítását nem tartotta indokoltnak.

**1.3** Az AJB-2977/2018. számú ügyben a panaszos jogosítvány meghosszabbítása iránti kérelmét még az eljárás megindítása előtt visszavonta, és az általa befizetett illeték visszatérítését kérte. A panaszos kérelmét a kormányhivatal elutasította. A panaszos ezt követően a NAV-hoz fordult, és a feladóvevény eredeti példányát becsatolva kérte az illeték visszatérítését. Az általa befizetett illetéket azonban a kérelme benyújtását követő fél év elteltével sem térítették vissza. A biztos megállapította, hogy a kormányhivatal megalapozatlanul utasította el a panaszos illeték-visszatérítési kérelmét. Az adóhatóság eljárása során észlelte a kormányhivatal döntésének megalapozatlanságát, és felülvizsgálatra kérte a hivatalt, ezt követően a kormányhivatal saját eljárását felülvizsgálva az illeték visszatérítését kérte az adóhatóságtól. Az adóhatóság a Magyar Államkincstár visszaigazolását követően visszatérítette az illetéket a panaszos részére. Az alapjogi biztos megállapította azt is, hogy a kormányhivatal által elkövetett eljárási hiba miatt a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásság keletkezett, az illeték visszatérítésére irányuló eljárás indokolatlanul elhúzódott. A vizsgálat megállapításai alapján az ombudsman felkérte a kormányhivatal vezetőjét, belső képzés szervezésével tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a hivatal ügyintézői a jövőben ne kövessenek el hasonló eljárási hibákat.

**2.** A jogállamiság nem kizárólag a szűk értelemben vett hatósági eljárások tekintetében érvényesülő követelmény. Az ombudsman egy vizsgálat során a szabálysértési őrizet kapcsán, két esetben köztisztület etikai eljárásával összefüggésben, egy alkalommal a közterület-használat rendjének szabályozása körében hiányolta a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesítését.

**2.1** Az AJB-469/2018. számú ügyben egy civil szervezet a szabálysértési őrizet szabályozását érintően kereste meg a biztost. A beadványozó aggályosnak tekintette, hogy a szabálysértési törvényi szabályozás értelmében a tettenérés nem kizárólag a szó szerinti elkövetéskor való tettenérést jelenti, hanem azt az esetet is lefedi, amikor az elkövetéstől már eltelt 48 óra, amelyen belül a rendőrség elfogja az elkövetőt. A beadványozó megítélése szerint továbbá a törvényi szabályozásból hiányoznak azok a bűnügyi őrizet kapcsán megjelenő garanciák, amelyek biztosítják a szabadságelvonással járó kényszerintézkedés Alaptörvénynek való megfelelését. Emellett a beadvány az alaptalanul elrendelt szabálysértési őrizet miatti kártalanítás kérdését is érintette. Ezzel párhuzamosan egy magánszemély jogi képviselője az idegenrendészeti eljárásban elrendelhető őrizet miatti kártalanítás vonatkozásában kérte a biztos vizsgálatát. Mindkét beadvány sérelmezte, hogy az alaptalanul – de nem törvényt sértően – elrendelt szabálysértési és idegenrendészeti őrizet ellen egyik ágazati törvény sem tartalmaz jogorvoslati lehetőséget,

illetve objektív alapú állami kártalanítási felelősséget. A két beadvány azonos alkotmányossági alapjaira tekintettel a biztos összevont vizsgálatot folytatott. A vizsgálat során a biztos a jogállamiságból eredő, az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése szerinti kártalanításhoz való joggal, továbbá a személyi szabadsághoz való joggal összefüggő visszasság veszélyét tárta fel. A biztos ezek alapján a vizsgálatról készült jelentésében felkérte a szabálysértési jogalkotásért felelős belügyminisztert, hogy fontolja meg a szabálysértési őrizet törvényi szabályozásának módosítását, különösen az őrizetbe vétel elrendelésének alapját képező, szubjektív mérlegelési szempontok beiktatásával. Ezen túl a biztos felkérte az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert, hogy fontolják meg, hogyan lehetne ágazati törvényi szabályozás szintjén biztosítani az alaptalan, de nem törvénytörő bünygyi, szabálysértési és idegenrendészeti őrizetbe vétel miatti kár megtérítéséhez való jogot. A megkeresett tárcák a biztos által megfogalmazott ajánlásokat részben elfogadták, és ígéretet tettek a szabálysértési őrizet törvényi szabályainak felülvizsgálatára, különösen arra, hogy a szabálysértési őrizet elrendelésére vonatkozó szabályok közt az egyedi mérlegelésen alapuló feltételek megjelenjenek, de a biztos kártalanítási jogot érintően megfogalmazott álláspontját nem osztották.

**2.2** Az AJB-654/2018. számú ügyben a panaszos a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolványának igénylésével összefüggő orvosi felülvizsgálattal kapcsolatos eljárást sérelmezte. Sérelmezte az őt 2015-ben vizsgáló orvos bánásmódját, eljárását, ezért megkereste a Magyar Orvosi Kamara Országos Etikai Bizottságát, de mivel a panaszolt orvos ekkor már nem rendelkezett kamarai tagsággal, a Kamara nem volt jogosult az eljárás lefolytatására. A biztos megállapította, hogy mivel a panaszolt orvos orvosi kamarai tagsága 2007-ben megszűnt, működési nyilvántartása 2010-ben lejárt, mind a panaszolt orvos, mind az őt alkalmazó kormányhivatal jogsértően mulasztott. Mivel a panaszolt orvos a kifogásolt vizsgálat idején nem volt kamarai tag, ezért került sor a Magyar Kormánytisztviselői Kar Etikai Bizottsága előtti eljárásra, a Kar Hivatásetikai Kódexe azonban nem alkalmas orvosi etikai vétségek megítélésére, minősítésére. A biztos megállapította, hogy a panaszosnak nem az adekvát szabályzattal kellett beazonosítania a panaszolt cselekményt, így sérült a tisztességes eljáráshoz való joga. Az ombudsman aggályosnak tartotta azt is, hogy az MKK Hivatásetikai Kódexe alapján a panaszos számára nincs lehetőség a fellebbezésre, mivel csak az eljárás alá vont kormánytisztviselő élhet jogorvoslati jogával az elsőfokú elmarasztaló határozat, a bizonyítottság hiányában az eljárást megszüntető határozat ellen, a panaszt tevő nem. A biztos megállapította, hogy a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar a Hivatásetikai Kódexében a jogorvoslat kapcsán megfogalmazott szabályaival visszasságot okozott a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A biztos felkérte a kormány megbízottat, hogy a szervezeti egységek figyelmét

felhívva, a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az orvos-szakértőkre vonatkozó jogszabályi feltételek betartására. Felkérte a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar elnökét, hogy a Kar Hivatásetikai Kódexe jogorvoslati szabályainak felülvizsgálatát végezze el. A kormány megbízott tájékoztatása szerint lépéseket tett a jelentésben a visszásságok jövőbeni jelentkezésének megelőzése érdekében. A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar elnöke az ombudsmant arról tájékoztatta, hogy a Kar Etikai Kódexének felülvizsgálata előkészítés alatt áll.

2.3 Az AJB-2726/2018. számú ügyben is vizsgálat tárgyát képezte a jogállamiság elvének a kamarák, köztestületek működésében történő érvényesülése. A panaszos beadványa szerint a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (MISZK) etikai eljárása tisztességtelen volt, amiből eredően kára keletkezett. Egy igazságügyi szakértő a panaszos kiskorú gyermekével kapcsolatban – klinikai szakpszichológusként – szakértői véleményt készített, amelyet a másik szülő fel is használt a gyermek elhelyezésének megváltoztatása iránt általa indított perben. A panaszos különböző szabályszegésekre hivatkozva etikai eljárást kezdeményezett a szakértővel szemben. Egy évvel később tűzött ki érdemi tárgyalást az Etikai Tanács, majd határozatában elmarasztalta a szakértőt. A másodfokon eljáró Etikai Tanács döntésével a szakértőt felmentette. A másodfokú döntés indokolásának a lényege az volt, hogy ha az elbíráláskor hatályban lévő etikai kódex rendelkezései szerint a cselekmény már nem etikai vétség, akkor nem lehet szankciót alkalmazni. A másodfokon eljáró Etikai Tanács azt észlelte, hogy a cselekmény elkövetésekor hatályos Kódex szerinti etikai vétségek a vonatkozó hatályos törvény szerint már fegyelmi vétségnek minősülnek. A cselekmények azonban az új törvény fegyelmi részének hatálybalépése előtt történtek, így fegyelmi vétségként (még) nem értékelhetők. Az Etikai Tanács azt is megállapította, hogy a panaszolt cselekmények az elbíráláskor hatályos Etikai Kódex szerint (már) nem minősülnek etikai vétségnek, ezért a másodfokú Etikai Tanács az eljárás alá vont szakértőt felmentette. A panaszos az előlegezett díjat – mivel végül nem marasztalták el a szakértőt – nem kapta vissza.

A jelentés szerint ugyanakkor az Etikai Kódex enyhébb megítélésre vonatkozó szabályát nem lehet úgy értelmezni, hogy azzal a jogalkalmazó kikerülje a törvényalkotónak azt az egyértelmű és világos szándékát, hogy a kérdéses cselekményeket továbbra is – ráadásul szigorúbb megítélés alá vont – normasértéseknek kell tekinteni. Az ombudsman szerint a MISZK által vizsgált normasértő cselekményeket nem lehet arra hivatkozva szankció nélkül hagyni, hogy az elkövetéshez képest az elbíráláskor még súlyosabb normasértésnek számítanak. A panaszos szempontjából ez tisztességtelen és a törvényalkotó céljának kiüresítését is jelenti. A biztos megállapította, hogy a MISZK azzal, hogy etikai bizottsága a panaszos által kezdeményezett eljárás

rást lezáró jogerős határozatában nem szankcionálta a foglalkozás szabályait érintő normák nyilvánvaló megsértését, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A tisztességes eljárás elvéből következik az is, hogy jelen ügyben az eljárási díj visszajár a panaszosnak, tekintettel különösen arra is, hogy az eljárást az elkövetéskor hatályos törvény szerint folytatták le, az akkori törvény azonban nem írt elő a panaszos részére díjelőlegezési kötelezettséget. Az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált ügyben a MISZK azzal, hogy etikai bizottsága a panaszos által kezdeményezett eljárásban az elsőfokú határozatot a hiánypótlások befejezését követően majdnem egy évvel, a másodfokú határozatot pedig a panasz beadásától számított két évvel később hozta meg, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sértette. Az ombudsman felkérte a MISZK vezetőjét, hogy hívja fel az Etikai Tanácsok tagjainak figyelmét az általuk lefolytatott eljárásokat érintő törvényi garanciák érvényesülésének jelentőségére, azok maradéktalan betartására, ezen felül gondoskodjon arról, hogy a jelentésben megfogalmazottakra tekintettel a panaszos kapja vissza az általa megfizetett eljárási díjat.

**2.4** Az AJB-1492/2018. számú ügyben a jogállamiság érvényesülése nyomán kérdésként merült fel az, hogy a közterület-használati engedély kibocsátására irányuló eljárás során érvényesülniük kell-e a közigazgatási eljárásra vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi garanciáknak. Egy kávéházat működtető gazdasági társaság önálló aláírásra jogosult ügyvezetője panaszában Belváros-Lipótváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének az V. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló rendeletével (Ör.) kapcsolatos aggályaival összefüggésben kérte a biztos segítségét. A panaszos szerint az Ör. egyes rendelkezései jogszabályba ütközőek. Az ügy háttéréként előadta, hogy a korábban évenként át folyamatosan és jogszerűen működő vendéglátó egység teraszának működését az Önkormányzat lehetetlenné teszi a közterület-használati engedély kiadásának megtagadásával, miközben a vállalkozás – panaszosi előadás szerint – pénzügyileg fenntarthatatlan terasz nélkül. A panaszbeadvány nyomán az Ör. érintett rendelkezéseivel kapcsolatban jelentkezett a közigazgatási eljárásra vonatkozó garanciák érvényesülésének kérdése. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közterületi ingatlanok közfeladat megvalósítását szolgálják, a tulajdonosi jogok gyakorlása célhoz kötött, a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonos államot, illetve az önkormányzatokat. Így az ilyen területek használatára vonatkozó szabályokat az önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg.

A fentiek alapján az Ör. szabályait jelen ügyben is a közigazgatási jog sajátosságai szerint kell megítélni. A polgári jog általános elveivel ellentétben a közigazgatási jogban jellemzően nincs diszkrecionális mérlegelési jog

a jogviszony létrehozására. Nem dönthet tehát az Önkormányzat parttalan mérlegelés alapján, hogy a közterület-használatra szerződést köt-e, hanem a döntés meghozatalakor az Ör. által taxatív feltételek szerint kell eljárnia, és döntését ezekre figyelemmel indokolnia. Az Önkormányzat továbbá köteles alakszerű döntés meghozatalára, amellyel kapcsolatban az érdemi jogorvoslat lehetőségét is biztosítani kell. A közterület-használat rendjét az Önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében természetesen a szabályozása alá vonhatja, de az ilyen szabályozásnak a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáit biztosítani kell. Az Ör. azonban azáltal, hogy a polgármester döntését tulajdonosi hozzájárulásként nevesítve magánjogi jognyilatkozatnak minősíti, e garanciális elemeket nem biztosítja. A biztos megállapította, hogy az Ör. rendelkezései alkalmasak arra, hogy az önkormányzat közterület-használat engedélyezését érintő gyakorlatával összefüggésben felvessék a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog, valamint a jogbiztonság követelménye sérelmének a veszélyét, így e jogokkal összefüggő visszásságot valósítanak meg. A biztos felkérte a képviselő-testületet, hogy fontolja meg a közterület-használat rendjét szabályozó Ör. olyan irányú módosítását, mely szabályozás révén a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciái érvényesülnek. A polgármester arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentésben foglaltakat megfontolandónak tartják és az Önkormányzat a közterületi rendeletet ennek figyelembevételével törekszik majd módosítani a jövőben.

3. A végrehajtási eljárások vizsgálata során a biztos a tárgyévben a részletfizetés, valamint a szünetelés intézményének gyakorlati kérdéseivel kapcsolatban adott ki jelentést. Az AJB-1359/2018. számú ügyben a panaszos részletfizetési kérelmére az önálló bírósági végrehajtó tíz hónap elteltével válaszolt, amikor már ingatlan-végrehajtás is folyamatban volt. Késedelmes válaszában a végrehajtó ugyan engedélyezte a részletfizetést, azonban a fizetendő részletek összegének meghatározásakor nem volt figyelemmel a panaszos egyéni körülményeire. A biztos a végrehajtó mulasztásával előidézett visszásságok orvoslása tárgyában felkérte a végrehajtót, tegye lehetővé – a panaszos nyilatkozatra kérésével –, hogy a panaszos a munkabérletiltás mellett élhessen a részletfizetés lehetőségével. Az AJB-1508/2018. számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy nem kapott tájékoztatást arról, milyen kölcsöntartozás alapján kezdték meg vele szemben a végrehajtást. Több alkalommal is kérte a végrehajtót, küldje meg részére a követelés alapjául szolgáló kölcsönszerződés egy példányát. A végrehajtónak ez a szerződés nem állt a rendelkezésére, ezért annak megküldésére a végrehajtást kérőt szólította fel, aki ennek ellenére sem küldte meg a dokumentumot. A végrehajtó a szerződés bekérése iránt további intézkedést az eljárás folytatása során nem tett, nem élt a végrehajtást kérő közreműködésének ösztönzését célzó törvényi lehetőséggel, ami miatt a panaszos ügyféli jogai

sérelmet szenvedtek. A biztos jelentésében arra kérte a végrehajtót, amennyiben a végrehajtást kérő az együttműködést megtagadja, a jövőben éljen a szünetelés megállapításának törvényben biztosított lehetőségével.

4. 2018-ban a biztos több alkalommal vizsgálta az adóhatóság által alkalmazott gyakorlatot. A tájékoztatási tevékenységet, valamint adókimutatást érintő megállapítások mellett a biztos a jogszabályoknak a konkrét esetet követő egyszerűsítését jelentő módosítása okán hívta fel az adóhatóságot méltányossági jogkörének gyakorlására, illetve élt jogalkotási javaslattal.

4.1 Az AJB-492/2018. számú ügyben a biztos egy – a kisadózó vállalkozások tételes adóját (KATA) választó – adózó panasza kapcsán indított vizsgálatot. A panaszos nehezményezte, hogy a NAV az egyéni vállalkozása körében 2012–2015. adóévekre vonatkozó bevallásai utólagos ellenőrzése alapján hozott határozatában megállapította, hogy a 2013. december 6. és 2015. december 31. közötti időszakban ingatlan bérbeadásból származó bevétele is volt, így két évre visszamenőleg kizárta a KATA szabályai alól, és az adott időszakra vonatkozó adófizetési kötelezettség elmulasztása miatt – a befizetett adó beszámításával – további négy millió forint megfizetésére kötelezte.

A biztos feltárta, hogy a NAV-nak a KATA alanyok nyilvántartásba vételéről szóló értesítő levele nem tartalmazta azt a konkrét információt, hogy a jogszerűen választott KATA adóalanyiság megszűnik, ha az egyéni vállalkozó ingatlan bérbeadásból származó bevételt szerez. Tekintettel a jogkövetkezmény súlyára – ami az adott esetben volt – valamint arra a tényre, hogy a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló törvény időközben történt módosításai révén jelenleg már bejelentési kötelezettséget is előír a bevétel megszerzésével kapcsolatban, a biztos javasolta az értesítő levél kiegészítését.

A jelentésben hangsúlyozta, hogy a konkrét adóellenőrzés lezárását és a jogkövetkezmények megállapítását követően a törvény módosításával a jogalkotó vélhető, a NAV-nak a biztos megkeresésre adott válaszából is kiolvasható szándéka a KATA szerinti kedvezményes adózási módból való kizárás jövőbeni, valamint a visszamenőleges időtartamának csökkentésére, így a KATA adózáshoz képest magasabb terhet jelentő egyéb adózási módok alkalmazási időtartamának csökkentésére irányult. Így javasolta a biztos, hogy a NAV vezetője vizsgálja meg a pótlék- és bírságtartozásra vonatkozóan biztosított méltányossági jogkörének gyakorlását az olyan fizetési kedvezmények elbírálása során, amit a jogszabályváltozást megelőző időszakban az ingatlan bérbeadásból származó bevétel elszámolása okán megszűnt KATA alanyok adóhatósági ellenőrzése alapján hozott határozatban előírt fizetési kötelezettségek tekintetében nyújtanak be. A NAV vezetője arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az értesítő levél



kiegészítése megtörtént, de szerinte a megszűnt KATA alanyok tekintetében az eltérő mérlegelési szempontok figyelembevétele a jogszabályi előírások alapján nem lehetséges.

**4.2** Az AJB-1157/2018. számú ügyben a biztos a személyi jövedelemadó (a továbbiakban: SZJA) meghatározott részének az adózó rendelkezései szerinti felhasználásával kapcsolatban tett nyilatkozat érvényességével kapcsolatban a NAV 2017. évi eljárását vizsgálta. Az ombudsman ennek során az adóhatóság 2018. évi tájékoztató anyagait is áttekintette. A magánszemélyek SZJA bevallásának módja a 2016. adóévtől egy új formával bővült: 2017. január 1-jétől lehetőség nyílik arra, hogy az állami adó- és vámhatóság elkészítse és egy erre a célra létrehozott elektronikus felületen elérhetővé tegye a magánszemélyek SZJA bevallási tervezetét. Ha ezzel a tervezettel az adózó nem ért egyet, kijavíthatja, kiegészítheti, a megfelelő nyomtatványon bevallást nyújthat be, mindezek hiányában a bevallási határidő elteltével a tervezet válik a magánszemély SZJA bevallásává. Az új bevallási móddal összefüggésben a 2017. évben különösen nagy jelentősége volt annak, hogy az adózó rendelkezési jogának érvényesíthetőségét ne korlátozza az a tény, hogy adott esetben az adózók a 2016. évi SZJA bevallás beküldési kötelezettségének hiányában közvetlenül nem szembesültek az SZJA egy része felajánlásának lehetőségével. Az ombudsman megállapította, hogy a 2016. évre vonatkozó rendelkező nyilatkozatot illetően az adózók előzetes tájékoztatása személyre szabottan, a megfelelő nyilvános fórumokon általános jelleggel egyaránt megtörtént. A 2017. évben az adóazonosító jelet a rendelkező nyilatkozatot tartalmazó borítékon, valamint a nyilatkozaton egyaránt fel kellett tüntetni. Ennek elmaradása esetén a nyilatkozattételre nyitva álló határidőt követően, annak jogvesztő jellege miatt hiánypótlás már nem volt lehetséges. Az adminisztrációs jogszabályi előírások egyszerűsítése következtében azonban a 2018. évben tett nyilatkozatok esetében az adóazonosító jel okán az érvénytelenség kérdése már csak akkor merül fel, ha az adóazonosító jel sem a borítékon, sem a rendelkező nyilatkozaton nem szerepelt. Mindezekre tekintettel a biztos felkérte a pénzügyminisztert, hogy fontolja meg a 2016. adóévre vonatkozóan 2017. évben tett, az akkor hatályos szabályozás alapján érvénytelennek minősülő rendelkező nyilatkozatok utólagos különleges elbírálását lehetővé tevő szabályozás megalkotását arra az esetre vonatkozóan, amikor a felajánlásról nyilatkozó adózó adóazonosító jele egyértelműen azonosítható volt (legalább a nyilatkozat megtételére szolgáló nyomtatványon vagy a borítékon feltüntetésre került). Az előzőek mellett az ombudsman megállapította, hogy a 2018. év vonatkozásában említett adminisztrációs egyszerűsítést a NAV honlapjáról a vizsgálat időpontjában letölthető tájékoztató füzet nem tartalmazta. Ebben a tekintetben a biztos felhívta a NAV

vezetőjét, a jövőben fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a közzétett tájékoztatók, így különösen a rendelkező nyilatkozatokra vonatkozóan készített információs anyagok megfeleljenek a hatályos jogszabályi előírásoknak, és az adóhatóság tájékoztatási kötelezettségének megfelelő teljesítése érdekében gondoskodjon azok szükségszerű aktualizálásáról. A jelentésben foglaltak alapján a pénzügyminiszter a szabályozás módosításával egyetértett, kezdeményezése eredményeként a törvényt az ombudsman javaslatának megfelelő rendelkezéssel egészítették ki. A NAV vezetője intézkedett a tájékoztató füzet módosítása és közzététele iránt.

5. A jogállamiság elvének érvényesülése a tág értelemben vett közlekedés nyomán is felmerült.

5.1 Az AJB-9/2018. számú ügyben a biztos a közterület-felügyelet által készített kamerafelvételeknek és bírságolás során való felhasználásuknak a vizsgálatát végezte el, több panasz alapján. A panaszosok ugyanis vitatták a közigazgatási bírság kiszabásának jogalapját, jogszerűségét, kérdéseket tettek fel az objektív alapú bírságolással, illetve a jogorvoslattal összefüggésben, valamint a már befizetett bírságok esetében azok visszafizetésének lehetőségével kapcsolatban is érdeklődtek. A vizsgálat előzményét képezte, hogy a biztos a sajtóhírekből értesült a belügyminiszter önkormányzatok részére szóló leveléről, amely szerint a közterület-felügyeletek nem szabhatnak ki bírságot a térfelügyelő kamerák által rögzített képfelvételek alapján, hanem az illetékes rendőrségnél kell eljárást kezdeményezniük. A belügyminiszter és a huszonhárom fővárosi kerület polgármestere megkeresésével lefolytatott vizsgálat során számos kérdésben felmerült a szabályozás tisztázásának szükségessége. Problémaként jelentkezett a bírság kiszabásának jogalapja a közterület-felügyelő eljárása tekintetében, mivel a közterület-felügyelő hatóságként jár-e el, illetve az, hogy az általa lefolytatott eljárásra milyen szabályok vonatkoznak, az eljárást milyen döntéssel zárja le. Megállapítható volt, hogy a kerületek ugyanazért a szabályszegésért a büntetést nem ugyanazon rendelkezések alapján szabták ki. Van, amelyik objektív, és van, amelyik szubjektív alapon büntetett, sőt abban is eltért az értelmezésük, hogy a jogszabály rendelkezései melyik vétkességi formát alapozzák meg. Nem volt egységes a kerületek gyakorlata abban a tekintetben sem, hogy a kamera felvétele alapján kiszabott bírság helyszíni vagy távolléti bírságkiszabásnak minősül-e. Az sem állapítható meg egyértelműen, hogy pontosan mely kamerák tartoznak a speciális szabályozás hatálya alá. Nem egyértelmű, hogy a közterület-felügyeletek által üzemeltetett kameráknak milyen műszaki feltételeknek kell megfelelniük, mely szabályozás vonatkozik rájuk. Mindezek nélkülözhetetlenek a felvételen rögzített jármű üzembentartója objektív felelősségének, így a bírságkiszabás jogszerűségének megállapítása szempontjából.

Felmerült a bírság kiszabásával kapcsolatos előzetes értesítők problematikája, tekintettel arra, hogy a közterület-felügyelő a gépjármű szélvédőjére nem tudja az értesítést elhelyezni, annak ellenére, hogy a helyszíni bírság kiszabására vonatkozó szabályok ezt írják elő számára. A távolléti bírság kiszabására vonatkozó szabályok alkalmazása tekintetében ugyanakkor a kiküldött értesítők nem felelnek meg az erre irányadó, az egyes közúti közlekedési bírságok kivetésének részletes szabályairól szóló 42/2011. (VIII.11.) NFM rendelet szabályozásának, és a megnevezésük is önkormányzatonként eltér. Az érkezett válaszok alapján továbbá a felvételek továbbításának, valamint törlésének módja és határideje sem volt egységes. Fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a fővárosi kerületek eltérően értelmezik, ennek következtében pedig eltérően alkalmazzák az objektív és a szubjektív felelősség fogalmát. A közterület-felügyelet hatóságként történő megítélésében mutatkozó eltérések, a közterület-felügyelet eljárása során tett intézkedések, valamint a jogorvoslattal kapcsolatos hiányosságok jogbizonytalanságot eredményeztek, aminek következtében a szabályszegéssel érintett személyek tisztességes eljáráshoz, jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai sérültek. A vizsgálat során feltártak szerint a vonatkozó joganyag széttagolt, nem egyértelmű, egységes jogszabályi háttér kialakítására van szükség. Az ombudsman felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a közterület-felügyeletek által üzemeltetett térfigyelő-kamerákra és ezzel összefüggésben a kamerafelvételek alapján történő, a közterület-felügyeletek hatáskörébe tartozó eljárásra vonatkozó rendelkezések keret- és részletszabályainak felülvizsgálatát és azok összehangolását. A belügyminiszter a jelentésben foglalt megállapításokat elfogadta, és arról tájékoztatta a biztost, hogy a javaslatokra figyelemmel a szükséges jogszabályok felülvizsgálatát érintő intézkedéseket kezdeményez az innovációs és technológiai miniszter bevonásával, indítványozta továbbá a közterület-felügyelők részére figyelemfelhívó képzési segédlet előkészítését, együttműködve az önkormányzatokkal.

5.2 Az AJB-353/2018. számú ügyben a biztos a MÁV-Start Zrt. bírságolási, illetve panaszkezelési gyakorlatát tette vizsgálat tárgyává. A panaszos jogosulatlanul vett igénybe diákok számára biztosított utazási kedvezményt levelező tagozatos diákigazolványával. Az ellenőr ezért büntetést szabott ki vele szemben, amelyet a panaszos másnap befizetett. Utólagosan a panaszosnak több napi menetjegy árának megfelelő összegű bírság befizetésére irányuló fizetési felszólítást küldtek, amely indoklást nem tartalmazott. A panaszos sérelmezte a kialakult helyzetet, többször megkereste a MÁV-Start Zrt.-t, de leveleire választ nem kapott, és telefonos megkeresésre sem indokolták meg a döntést, illetve nem jelölték meg az Üzletszabályzatnak azt a részét, amelyet az ügyben alkalmaztak. A panaszos több év elteltével egy adósságkezelő cégtől kapott egy fizetésre felszólító levelet. A panaszos ismét megkereste

a MÁV-Start Zrt.-t, azonban választ továbbra sem kapott. A vizsgálat során megkeresett NFM válaszából kitűnt, hogy a vasúti igazgatási szerv által indított vizsgálat megállapította, hogy a MÁV-Start Zrt. kiterjesztően értelmezi a jogosulatlan bérelthesználatra vonatkozó szabályozást, és minden ilyen esetre úgy tekint, mintha az utas hamis vagy meghamisított bérlettel utazna. Ezért a vasúti igazgatási szerv felszólította a MÁV-Start Zrt.-t, hogy az érintett ügyeket vizsgálja fölül és a kiszabott bírságok összegét csökkentse. Az utazási társaság a panaszos ügyét ugyanakkor annak ellenére nem vizsgálta fölül, hogy a vizsgálat idejében az még folyamatban volt. Az ombudsman megállapította, hogy a MÁV-Start Zrt. által a vasúti igazgatási szerv utasítására lefolytatott, jogtalan bérelthesználat miatti bírság kiszabást érintő eljárásával érintett ügyek fölülvizsgálata, illetve a bírság összegének megfelelő mértékű csökkentése nem volt teljes körű. A panaszos kérelme ellenére a konkrét ügyet a társaság nem vizsgálta, illetve a panaszossal szemben kiszabott bírság összegét nem csökkentette, ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő. A fentiekkel összefüggésben a biztos felkérte a MÁV-Start Zrt. vezérigazgatóját, hogy a konkrét ügyet vizsgálja fölül és a pótdíj megfelelő részének visszafizetéséről gondoskodjon.

**5.3** Az AJB-3346/2018. számú ügyben a panaszos beadványa szerint a rendőrség eljárása jogellenes volt, amikor németországi ideiglenes rendszám használata miatt megbírságolták. A panaszos 2018-ban Németországban vásárolt egy kisbuszt, ennek hazaszállításakor Magyarország területén megállították a rendőrök, akik forgalmi engedélyét és a rendszámot elvették, ezen kívül helyszíni bírságot is kiszabtak. Az eljáró rendőrök intézkedésük alapjaként a Magyarországon 1980-ban kihirdetett ún. Bécsi Egyezmény előírásaira hivatkoztak. Az ombudsman vizsgálata során megállapította, hogy a rendőrség nem vette figyelembe, hogy a nagy számban előforduló hasonló esetekre nézve a Kúria elvi határozatként tette közzé azt a felülvizsgálati eljárás során született jogerős döntését, amely a németországi ideiglenes rendszám hazai felhasználhatóságával kapcsolatosan született. A Kúria 28/2017. számú közigazgatási elvi határozatának lényege, hogy a Németországban kiállított ideiglenes forgalmi engedély érvénytelenségének megállapítása és a gépjármű hatósági jelzésének a helyszíni ellenőrzéskor történő azonnali elvétele, a gépjármű továbbközlekedésének megakadályozása nem tekinthető jogszerű intézkedésnek, így az emiatt tett panasz elutasítása sem jogszerű. A Kúria általános érvényű jogi álláspontjának a legfontosabb eleme az, hogy a Bécsi Egyezményre a rendőrség nem hivatkozhat hasonló esetekben, illetve a hatályos jogi szabályozás lehetővé teszi az 5 napos németországi ideiglenes rendszám használatát. A Kúria előtti peres eljárás alperese az Országos Rendőr-főkapitányság volt, így a rendőrhatalóság az ítélet létezésével, tartal-

mával tisztában volt, mégis az addigi bírságotlasi gyakorlatot folytatta tovább. A biztos megállapította, hogy az a rendőrségi gyakorlat, amely a hivatkozott, jogerős kúriai ítélet meghozatalát, illetve elvi határozatként történő közzétételét követően is, a bírósági értelmezéssel teljesen és nyilvánvalóan ellentétes, jogszabálysértő jogértelmezésen alapul, sérti a tisztességes eljárásához való jogot és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét. Az alapvető jogok biztosja felkérte az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a jövőben a vizsgált ügyszőhöz hasonló esetekben a rendőri szervek a Kúria jogértelmezése figyelembe vételével járjanak el, továbbá tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a panaszos kapja vissza a vele indokolatlanul megfizettetett helyszíni bírság összegét.

6. A biztos a jogállamisággal összefüggő megállapításokat tett két esetben hivatalból indított vizsgálat keretében is, közszolgáltatók működését érintő jogi szabályozás tekintetében.

6.1. Az AJB-495/2018. számú jelentésében a biztos a Tolna megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálat (megyelátogatás) részeként a megyében a FŐGÁZ Zrt. székszárdi ügyfélszolgálati irodája működésének előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatával kapcsolatos megállapításait foglalta össze. Ezen vizsgálat célja volt egyebek mellett az ágazatra vonatkozó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatban a gyakorlatban felmerült esetleges ellentmondások tisztázása is. A vizsgálat – az ügyfélszolgálat működését érintő pozitív megállapítások, a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelő működés elismerése mellett – a következőket rögzítette ebben a kérdésben. A földgáz-szolgáltatást érintően a gyakorlatban felmerülő, esetlegesen a vonatkozó jogi szabályozással összefüggő problémák feltárása kapcsán a FŐGÁZ Zrt. Egyetemes Szolgáltatás Igazgatóság igazgatóhelyettese tájékoztatta az alapvető jogok biztosát a földgázellátásról szóló törvénnyel és a törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendelettel kapcsolatos módosítási javaslatokról. A felmerült javaslatok közül a biztos az észrevételekkel összefüggésben egyetértett a földgázelosztói értesítés tartalmának felülvizsgálatával – annak fogyasztói félreértelmezhetősége okán –, hiszen a pontos, egyértelmű jogszabályi rendelkezések elengedhetetlenek a jogbiztonság szempontjából. A biztos egyetértett a felhasználók értesítési módjára vonatkozó pontosításokkal, mivel azok az ügyintézés könnyítése érdekében indokoltak. Kiemelte, hogy a pontos, jól körülhatárolt definíciók, így a panasz fogalmának meghatározása, elengedhetetlenek a jogbiztonság szempontjából. Nem értett egyet a biztos a védendő fogyasztóknak megküldendő adatlap kiküldésének eltörlésével, valamint az évente egyszeri tájékoztatásuk eltörlésével, hiszen a fogyasztók minél teljesebb körű tájékoztatása indokolt. Nem értett egyet

az ügyfélszolgálatok vonatkozásában megfogalmazott módosításokkal sem, mely csupán a felhasználó kérése esetén írná elő a közszolgáltatónak az adatok, információk, dokumentumok hozzáférhetővé tételét és rendelkezésre bocsátását. Nem tartotta indokoltnak a megjelölt jogszabályi rendelkezés ilyen irányú szűkítését, mivel ezzel a fogyasztók, felhasználók dokumentumokhoz, információkhoz való hozzáférési lehetősége, jogosultsága csorbulna. A jogszabályi előírások nem egyértelmű megfogalmazása a jogállamiságból fakadó jobbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idézhet elő. A visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében a biztos szükségesnek tartotta a földgázszolgáltatásra vonatkozó, a jelentésben tárgyalt szabályok pontosítását, ezért a vizsgálati jelentésben feltárt, alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető szabályozással összefüggésben felkérte az innovációért és technológiáért felelős minisztert, hogy tekintse át az észrevételekkel érintett ágazati szabályozást. A jelentésben foglaltakkal összefüggésben a miniszter rögzítette különösen, hogy maga sem támogatja a tájékoztatással, panaszkezeléssel kapcsolatban a fogyasztói jogok szűkítését.

**6.2** Az AJB-497/2018. számú ügyben a biztos jelentésében ugyancsak érintette az előzőekben tárgyalt kérdéskört. Az ombudsman a Veszprém megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó vizsgálat keretében is szükségesnek tartotta ellenőrizni a megyei közszolgáltató szervek ügyfélszolgálati tevékenységét, ennek érdekében munkatársai felkeresték a Nemzeti Közművek Földgázszolgáltató Zrt. Veszprémi Ügyfélszolgálati Irodáját. Az előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálat keretében megállapításra került, hogy az Iroda a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik. A kibocsátott jelentésben az alapvető jogok biztosa megismételte és megerősítette a Tolna megyét érintő helyszíni vizsgálat eredményeként készült jelentés megállapításait, miszerint a jogszabályi előírások nem egyértelmű megfogalmazása a jobbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézhet elő. A visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében a biztos e jelentésében is felhívta a figyelmet arra, hogy szükségesnek tartja a földgázszolgáltatásra vonatkozó szabályok pontosítását, ezért a jelentésben feltárt, alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető szabályozással összefüggésben ismételten rögzítette felkérését az innovációért és technológiáért felelős miniszter részére az észrevételekkel érintett ágazati szabályozás áttekintése tárgyában.

### 3.3.

#### A jogalkotással összefüggő tevékenység

A jogalkotási folyamatban kiemelt jelentősége van a normaszöveg kidolgozásának, mert a jogszabályok szakmai tartalmát már ekkor meghatározzák. A biztos a kodifikációs munkában – tekintettel alkotmányos szerepkörére – csak kivételesen vesz részt, jogalkotási javaslatok megfogalmazásával, jogszabálytervezetek alapjogi szempontú véleményezésével azonban érdemben befolyásolhatja a jogszabályok előkészítését.

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

#### 3.3.1.

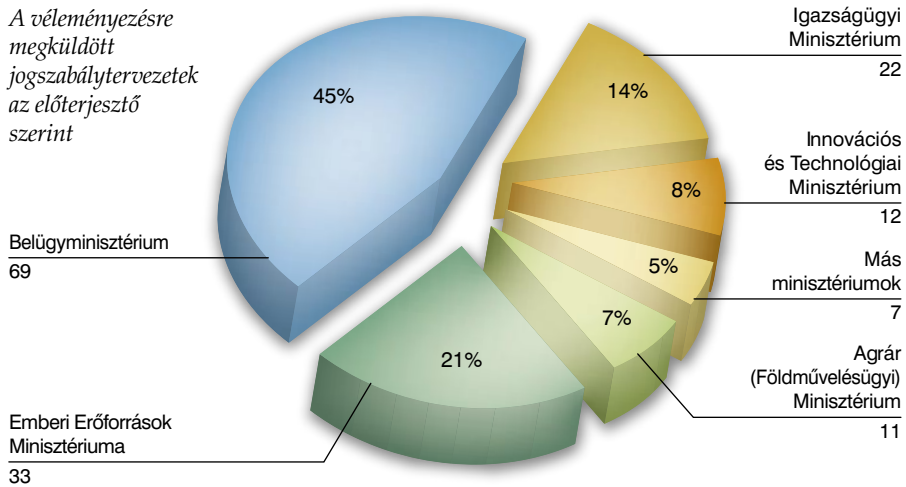
##### A jogszabálytervezetek véleményezése

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

2018-ban az alapvető jogok biztosát 154 jogszabálytervezet véleményezésére kérték fel. Ez 30 százalékkal kevesebb, mint az előző évi, amikor 219 jogszabálytervezetet küldtek meg részére. Ennek egyik magyarázata, hogy a beszámolási időszakban (amely az országgyűlési képviselő-választás és az új kormány megalakulásnak éve volt) kevesebb törvény született, mint az azt megelőző évben, valamint a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter is kevesebb rendeletet adott ki. Közrehatott azonban az is, hogy bár a minisztériumok számos előterjesztést megküldtek az ombudsmannak,

ezúttal sem tettek maradéktalanul eleget a véleményeztetési kötelezettségüknek. A jogszabálytervezetek több mint harmada a belügyi tárctól, közel negyede az Emberi Erőforrások Minisztériumától érkezett, egyes minisztériumok egyetlen előterjesztésükről sem kérték az alapjogi biztos véleményét.

*A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek az előterjesztő szerint*



2018-ban is folytatódott az a gyakorlat, hogy esetenként *alapjogi szempontból fontos előterjesztésekről maradt el az egyeztetés az ombudsmannal*. Így például a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló javaslatról sem kérték a biztos véleményét.

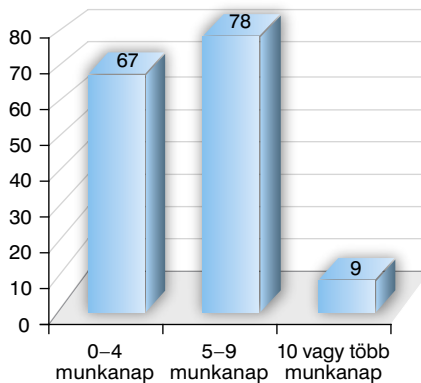
Az eredményes szakmai együttműködés példájaként említhető ugyanakkor, hogy az igazságügyi miniszter felkérésére az ombudsman közreműködött az Alaptörvény értékelése és hatályosulásának vizsgálata céljából létrehozott, az államszervezeti kérdésekkel foglalkozó albizottság munkájában, és kifejtette javaslatait e tárgykörben.

Az előterjesztéseket – a korábbi évekhez hasonlóan – 2018-ban is jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre, és a határidő meghosszabbítására vonatkozó eseti kéréseket a minisztériumok nem minden esetben méltányolták. A minisztériumok átlagosan *4,8 munkanapot* biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására. A határidők között azonban nagy eltérés volt tapasztalható, sok esetben csupán egy-két munkanap állt rendelkezésre a válasz megfogalmazására. Az előterjesztők gyakran éppen az alapjogi szempontból részletesebb elemzést igénylő jogszabálytervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt. Így például mindössze egyetlen munkanapos határidőt biztosított a belügyi tárca arra, hogy a biztos véleményezze a szabálysértési törvény módosításáról szóló előterjesztést, amely a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás szankcionálásáról rendelkezett.



### Véleményezésre biztosított határidő

A jogszabály-előkészítő szaktárcák által követett gyakorlat tételesen el-  
lentmond annak, hogy a Kormány  
ügyrendje alapján a kormányzati  
előterjesztéseknek és a miniszteri  
rendeletek tervezetének véleménye-  
zésére legalább tíz munkanapot kell  
biztosítani. A Kormány által megha-  
tározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, azon-  
kívül egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munka-  
napnál rövidebb. Az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy  
már évek óta a kivételes soronkívüliség vált általánossá, 2018-ban pedig  
a minisztériumok a véleményezések több mint 40%-ában nem tartották be  
az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait.



Az előterjesztőknek azért kötelességük lehetőségét biztosítani az om-  
budsman számára véleménye kifejtésére, hogy az alapjogi biztos felhívhassa  
a figyelmet a jogalkotás során érvényesítendő alkotmányossági szempon-  
tokra. A rövid véleményezési határidők azonban megnehezítik az érdemi vé-  
leményalkotást. A biztos ezért a véleményezés során kifejtett álláspontjától  
függetlenül minden esetben fenntartotta magának azt a jogot, hogy utólag is  
kezdeményezheti a már kihirdetett jogszabály módosítását.

Az ombudsman 2018-ban az *előterjesztések egyharmadában* fogalmazott meg  
érdemi véleményt. Ez egyrészt a kodifikációs hiányosságokra, jogtechnikai  
problémákra való figyelemfelhívást jelentett, de esetenként a biztos az elő-  
terjesztés visszavonását, illetve koncepcionális felülvizsgálatát javasolta.  
A jogszabályok előkészítése során kifejtett vélemények tartalmának nincs  
kötelező ereje, de segítheti a kodifikációs munka eredményességét, a hiá-  
nyosságok, ellentmondások kiküszöbölését. Az előterjesztők a véleményezett  
jogszabály-tervezeteket – átdolgozásuk esetén is – csak kivételesen küldték  
meg visszamutatás céljából, ami nehezíti annak áttekintését, hogy figyelem-  
be vették-e az alapjogi biztos észrevételeit.

Pozitív példa, hogy az új büntetőeljárásról szóló törvény végrehajtási  
rendeleteinek megalkotása keretében a biztos érdemi észrevételeket fogal-  
mazott meg a tisztességes eljáráshoz való jog, a sértetti jogok és a kisko-  
rúak védelme körében. A tárca az észrevételek egy részét megfogadta és  
a tervezetet azok alapján módosította. Az egyes migrációs tárgyú és kapcsol-  
ódó törvények módosításáról, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi  
Hivatal szakkonzuli hálózatának fejlesztéséről szóló előterjesztés tervezete

úgy rendelkezett, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, a tranzitónában elhelyezett, harmadik országbeli állampolgár különösen étkeztetésre – a különleges bánásmódot igénylő személyek kivételével – nem jogosult. A biztos az előterjesztéssel kapcsolatos véleményében arra kérte az előterjesztőt, hogy törvényi szinten biztosítsa az érintettek számára a minimális létfeltételeket, így különösen az étkeztetést. A tárca e javaslatot elfogadta, és a jogszabályba nem építették bele az étkeztetés biztosításával kapcsolatos korlátozást. A közjegyzőkről szóló törvény és az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló törvény módosítása során elfogadta a biztosnak a közjegyzőket, közjegyző-helyetteseket a kamarai választások tekintetében megillető választójogának gyakorlásával összefüggő észrevételeit. A tervezet normaszövegében átvezetett módosítások hozzájárultak a demokratikus köztisztviselési működés, a jogbiztonság értékeinek érvényesüléséhez. A jogalkotó figyelembe vette a biztos segítő, pontosító jellegű véleményét az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény tervezetének egyeztetése során is.

A jogszabály-tervezetek ombudsmani véleményezésekor kiemelt figyelmet kap az egységessé vált intézmény integrált szemléletének érvényre juttatása. Ezt segíti elő, hogy a vélemények előkészítésében a biztos és biztos-helyettesek, valamint a Hivatal főosztályai együttműködnek, így az egyes szakterületek szempontjai komplex módon, egymást kiegészítve jelenhetnek meg. Ennek a belső szakmai egyeztetésnek részese az OPCAT NeMM Főosztály is, mivel a nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi egyezményben meghatározott feladata a fogva tartást érintő jogszabály-tervezetek véleményezése. A vélemények előkészítésekor fontos kérdés, hogy a jogalkotás milyen hatással lehet az ombudsmantörvény alapján kiemelten védendő gyermeki jogokra, a jövő nemzedékek érdekeire, továbbá a nemzetiségek és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira. Ezt a különös gondosságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek több mint fele 2018-ban – mint ahogyan az előző évben is – a gyermeki jogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

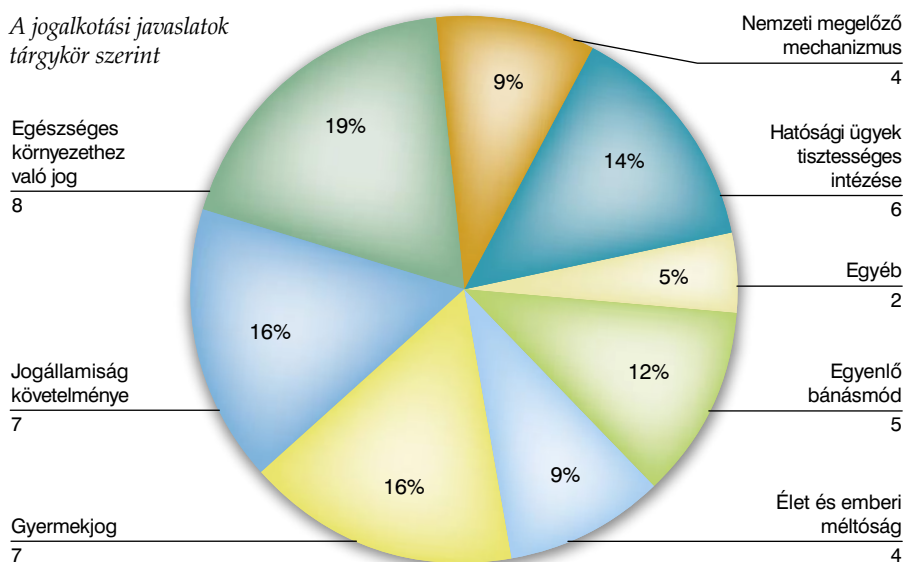
### 3.3.2.

#### Kezdeményezés jogszabály módosítására

Az ombudsman 2018-ban 119 jelentést adott ki, s mintegy 40 százalékukban, 43 ügyben kezdeményezte valamely jogszabály módosítását vagy általánosságban a jogi környezet áttekintését. A jogforrás szintje szerint csoportosítva – és figyelembe véve, hogy egy jelentésben a biztos akár több jogszabály, jogszabályi rendelkezés módosítására is ajánlást tehetett – az ombudsman 13 esetben törvény, 12 alkalommal kormány- vagy miniszteri rendelet, 4 ügyben önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezte, 21 jelentésében pedig

nem konkrét jogszabály, hanem egy adott szabályozás általános jellegű felülvizsgálatára tett javaslatot.

A jogalkotási javaslatok tárgykörei azt támasztják alá, hogy az integrált intézmény hatékonyan látja el az egyes alapjogok védelmét. A jogalkotási javaslatokat tartalmazó jelentések részletesebb bemutatása a beszámolóban az érintett alapjogokról szóló fejezeteiben található.



Az ombudsman, javaslattételi jogával élve, a jogszabály kiadására jogosult szervezet, a törvények esetében a feladatköre alapján érintett minisztériumot hívta fel a feltárt visszasság orvoslása érdekében szükséges jogalkotásra vagy annak előkészítésére. Az ombudsmantörvény rendelkezései alapján a jogalkotási javaslattal kapcsolatos érdemi álláspontjáról az érintett szervnek a jelentés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell tájékoztatást adnia.

Mindezek ellenére 2018-ban számos esetben késett a minisztérium válasza, sőt az is előfordult, hogy az írásbeli sürgetést követően sem, vagy csak hónapokkal a törvényi határidő leteltét követően érkezett meg. Gyakori volt az is, hogy a miniszter csak általános jellegű választ adott, amelyből nem tűnt ki, hogy támogatja-e a javasolt jogalkotást. Az érintett szervek a jogalkotási javaslat elfogadása esetén csak kivételesen adtak tájékoztatást arról, hogy milyen határidővel várható a jogalkotás vagy annak előkészítése.

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

azt is, hogy a jogszabályok előkészítését végző minisztériumoknak nagyobb figyelmet kell a jövőben fordítaniuk arra, hogy érdemi választ adjanak a részükre címzett jogalkotási javaslatokra.

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

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

1. A biztos nemzeti megelőző mechanizmusként az emberi erőforrások minisztere, az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter intézkedését kérte, hogy a bv. intézetbe bekerüléskor kötelező legyen a tudásfelmérő elvégzése a fiatalkorú fogvatartottak esetében. Kérte, hogy a jogalkotó gondoskodjon arról is, hogy a szabadságvesztés büntetést töltő, fiatalkorú fogvatartottak esetében a tankötelezettség a 21. életév betöltéséig álljon fenn. Az EMMI nem tartotta szakmailag indokoltnak, hogy a sajátos nevelési igényű tanulókon kívül más tanulói csoportra is speciális, az általános életkori szabálytól eltérő tankötelezettségi szabályt állapítson meg az ágazati törvény.
2. Az ombudsman felkérte a büntetőjogi jogalkotásért felelős igazságügyi minisztert, hogy intézkedjen annak jogszabályi szintű garantálására, hogy a szabadulás reális reményével számolhassanak az elítéltek a régi Btk. alapján történő jövőbeni elítéléseknél, továbbá a régi Btk. alapján elítélt azon személyek esetében, akiknek a feltételes szabadságra bocsáthatóságát a bíróság 40 éven túli időpontban jelölte meg. A miniszter nem értett egyet a javaslattal, álláspontja szerint e problémát nem jogi szabályozás útján, hanem az egyéni kegyelem intézményével lehet kezelni.
3. Az alapjogi biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben, valamint a NAIH elnökének véleményét megismerve, szakértők bevonásával – tegye meg a szükséges intézkedéseket az élettárs közeli hozzátartozói státuszának az egészségügyi ellátások területén irányadó egyértelmű meghatározásával, megállapíthatóságával összefüggő törvényi szabályozás megalkotása érdekében. A szaktárca jogszabályi pontosításnak nem látta szükségességét, és felvetette ugyan egy módszertani útmutató kiadását, de nincs információ arról, hogy ez elkészült volna.
4. Az ombudsman felkérte az igazságügyi minisztert, hogy – a Kúria, az Országos Bírósági Hivatal és az EMMI bevonásával – fontolja meg

a sürgősségi beszállítás indokoltsága megállapítására valamint a kötelező gyógykezelés elrendelésére vonatkozó, kellő részletességű speciális eljárásrend megalkotását. A miniszter a jogalkotási javaslattal nem értett egyet.

5. Az alapjogi biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy teremtsen meg a szükséges feltételeket a gondnokoltak és a törvényes képviselőnek biztosított jogosítványok gyakorlásához. Az EMMI indokoltan tartja, hogy az egészségügyi szolgáltató meg tudja győződni arról, hogy a nála egészségügyi ellátásra jelentkező gondnokság alatt áll-e, illetve a cselekvőképességének korlátozása milyen terjedelmű, az Igazságügyi Minisztériummal tartott szükségesnek egyeztetéseket folytatni. Az igazságügyi miniszter válasza szerint e kérdés összetettség miatt további szakmai egyeztetések szükségesek.
6. A jövő nemzedékek szószólója 2016 májusában a Fatestvér Program elnevezésű országos faültetési kezdeményezés részeként hozta nyilvánosságra jogalkotási javaslatát a fás szárú növények védelmére. A részletes szabályozási koncepcióban a fakivágással kapcsolatos panaszok alapján kiadott jelentések következtetései – a fás szárúak hatékonyabb védelme érdekében a fák telepítésére, ápolására, értékének megállapítására és kivágására vonatkozó szabályozási javaslatok – is egységesen megjelentek. A vonatkozó szabályozás módosítására még nem került sor.
7. Az építésügyben újként megjelenő településkép védelmi szabályozást, illetve az önkormányzatok kialakítandó helyi jogszabályaira vonatkozó javaslatokat 2017 folyamán külön állásfoglalásban foglalta össze a szószóló. A jogalkotó az állásfoglalásban tett javaslatokkal összhangban az önkormányzatoknak adott, eredetileg meglehetősen szűkös határidő vonatkozásában módosította is a településkép védelméről szóló törvényt és kitolta azt a 2017-es, illetve meghatározott esetekben a 2018-as év végére. Ugyanakkor az egyik fő alapjogi visszasságot hordozó szabályozási elemet, a helyi (építészeti) értékek védelmének a törvény erejénél fogva történő megszüntetését – az önkormányzatok feladat teljesítése függvényében – nem kezelte, így az állásfoglalásban vázolt visszas helyzet, az értékvesztés, a vonatkozó határidő lejártával – 2018. december 31. után – több településen be is következett.
8. A szószóló 2017 májusában a felszín alatti vizek védelmében elvi állásfoglalást adott ki, amelyben javasolta a Kormánynak hatástanulmány készítését és annak felmérését, hogy a kutak felülvizsgálata, a nem megfelelő helyen, illetve módon létesített kutak megszüntetése, illetve rendbetétele milyen társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi következményekkel jár és a negatív hatások milyen eszközökkel, intézkedésekkel előzhetőek meg, illetve hatástalaníthatók. Javasolta továbbá, hogy

a hatástanulmány alapján a Kormány az érintettek bevonásával országos programot dolgozzon ki a problémák megoldására. Az elvi állásfoglalásban felvetett problémák együttes kezelésére vonatkozó program a mai napig nem készült el.

9. A jövő nemzedékek szószólói többféle fórumon kérték a kármentesítésért felelős minisztériumoktól, hogy hozzák nyilvánosságra az érintett területeket, a kármentesítés állapotát, illetve a kármentesítés prioritási sorrendjét, és biztosítsák az adatok folyamatos elérhetőségét. A kérésnek máig sem tettek eleget.
10. A jövő nemzedékek szószólói több ízben és többféle módon is kérték az ivóvízhez való hozzáférésért felelős illetékes minisztériumokat, hogy az ENSZ határozata alapján emberi joggá minősített, vízhez és szanitációhoz való hozzáféréshez való jogra tekintettel az emberi méltóság megőrzéséhez szükséges 50 liter/fő/nap mennyiség elérését biztosítsák mindenki számára. Az ehhez szükséges jogalkotás a mai napig nem történt meg.

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

### 3.4.

## Az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről

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

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

Az AJB-822/2018. számú ügyben az alapvető jogok biztosja egy települési önkormányzat helyi adó rendeletével összefüggésben kérte a Kúria felülvizsgálatát. Az ügyben egy külföldön élő magánszemély fordult az ombudsmanhoz, előadva, hogy az önkormányzat helyi adó rendelete folytán a külföldön élő magánszemélyek adóterhe lényegesen nagyobb, mint a belföldön, de az önkormányzat illetékességi területén kívül élő magánszemély adóterhe.

A Hatv. szabályozásából kifolyólag csak az adózás szempontjából releváns körülmények adhatnak alapot adókedvezményre és -mentességre. Az a körülmény, hogy az adóalany az adott önkormányzat illetékességi területén él, tekinthető olyan helyi sajátosságnak, amely adómentességet vagy adókedvezményt indokol. A biztos álláspontja szerint azonban az, hogy az adóalany az önkormányzat illetékességi területén kívül hol él életvitelszerűen (külföldön vagy Magyarországon), a helyi adó és az önkormányzati adóhatóság szempontjából nem tekinthető olyan releváns körülménynek, ami az eltérő adómérték megállapítására alapot adna.

A konkrét önkormányzati rendelet vonatkozó szabályainak szövegszerű értelmezésével – az önkormányzat és a kormányhivatal közlésével ellentétesen – az volt megállapítható, hogy az építményadó vonatkozásában *a külföldön élő magánszemély adóterhe (ha az adó tárgyára tekintettel nem részesül kedvezményben) kétszerese a belföldön élő magánszemély adóterhének*. Hasonlóképpen, a telekadó tekintetében is közel kétszeres az életvitelszerűen Magyarországon (de az önkormányzat illetékességi területén kívül) élő magánszemély és az életvitelszerűen külföldön élő magánszemély adóterhe közti eltérés. A biztos indítványában hangsúlyozta: a helyi adókról szóló törvény keretei között az önkormányzati jogalkotó természetesen jogosult az adóteher további differenciálására, azonban e törvény arra nem ad felhatalmazást, hogy az önkormányzati jogalkotó annak alapján tegyen különbséget, hogy az adóalany Magyarországon él-e. Ezért az ombudsman kezdeményezte a rendelet vonatkozó részeinek megsemmisítését a Kúria előtt.

Figyelemmel arra, hogy az önkormányzat – az indítvány benyújtását követően – a szabályozást az indítványban jelzett szempontoknak megfelelően módosította, azaz a probléma rendeződött, a Kúria az eljárást megszüntette.



## 3.5.

## Az ombudsman OPCAT NMM tevékenysége

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény (CAT) az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel vált a hazai jogrend részévé. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről (Optional Protocol to the Convention Against Torture – OPCAT) szóló 2011. évi CXLI. törvény értelmében Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: OPCAT NMM) személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A jegyzőkönyv olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek

	OPCAT NMM látogatás	Dátum	Helyszínek
1.	A Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság Megyei Fogdáján, a Salgótarján Rendőrkapitányság előállító egységében és a Balassagyarmati Rendőrkapitányság előállító egységében	2018.01.30–31.	3
2.	A Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézményben	2018.05.22–23.	1
3.	A Szegedi Fegyház és Börtön III. Objektumának Krónikus Utókezelő Részlegén	2018.06.13–14.	1
4.	A Siklósi Rendőrkapitányság II. objektuma, a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrs, a Pécsi Rendőrkapitányság Gyárvárosi Rendőrőrs hivatali helyiségeiben és a Komlói Rendőrkapitányság előállító egységeiben	2018.09.17–18.	4
5.	A Vas Megyei Gyermekvédelmi Központ, Általános Iskola és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Nevelőszülői hálózatának 4 nevelőszülői családjánál	2018.10.25.	4
6.	Tökölön, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában (a 2015-ös látogatás utánkövetése)	2018.11.30.	1
7.	A Visegrádi Aranykor Alapítvány Idősek Otthonában	2018.12.11.	1

tartózkodnak. A feladat végrehajtására a Hivatalban 2015. január 1-jén megalkult az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály, ahol több szakma elismert képviselői: jogászok, pedagógusok és pszichológusok dolgoznak. A Főosztály munkatársai 2018-ban eseti jelleggel felhatalmazott, orvos és dietetikus szakértők közreműködésével 15 fogvatartási helyen tettek látogatást a fentiek szerint.

A látogatási helyszínek kiválasztásánál a Civil Konzultációs Testület javaslati és a fogvatartási hely típusa mellett földrajzi, valamint fogvatartási létszám szerinti elvek is érvényesültek, emellett a Főosztály a hazai és nemzetközi szervezetek OPCAT tárgyú jelentéseit is tanulmányozta a látogatási terv összeállításánál. A 2018. évi OPCAT NMM tevékenység fókuszában a személyi szabadságuktól megfosztott személyek *kapcsolattartáshoz való joga* állt. A látogatásokat a fogvatartási helyek számára a nemzeti megelőző mechanizmusok részére kiadott ENSZ ajánlásnak (Guidelines on national preventive mechanisms, United Nations CAT/OP/12/5, 25. pont) megfelelően a biztos előzetesen nem jelentette be. Az NMM 2018-ban egy alkalommal a nemzetközi elvárásoknak megfelelően utóvizsgálatot is végzett, és erről tájékoztatta a partnereit.

Az NMM a 2018-as év folyamán a következő jelentéseket tette közzé a honlapján:

	OPCAT NMM jelentés	A látogatás	A jelentés dátuma
1.	Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézetéről és az EMMI Debreceni Javítóintézet Nagykanizsai Telephelyéről	2016.09.13–14. és 09.26–27.	2018.03.23.
2.	A Budapesti Rendőr-főkapitányság XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egységéről	2016.12.06.	2018.03.06.
3.	A Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Fogdáról	2017.02.08.	2018.02.01.
4.	A Márianosztrai Fegyház és Börtönről	2017.03.13–14.	2018.11.28.
5.	A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumáról	2017.03.28.	2018.12.12.
6.	A Csongrád Megyei Aranyvizet Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthon vizsgálatáról	2017.09.12–14.	2018.08.13.
7.	A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogdáról	2017.10.19.	2018.10.10.
8.	A Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézményről	2018.05.22–23.	2018.12.15.

A jelentések nyilvánosságra hozatalát követően az alapvető jogok biztosa a hatóságokkal és a fenntartókkal dialógust kezdeményezett. Kiemelendő, hogy a Hivatal az OPCAT NMM tevékenységére továbbra sem kapott elkülönített költségvetési támogatást, azaz a működéshez szükséges anyagi fedezetet a meglévő költségeiből kellett kigazdálkodnia. Az éves beszámoló lezárásáig a fenti látogatások tapasztalatai alapján összesen 8 új OPCAT NMM

jelentés készült el. A jelentések az OPCAT NMM honlapján (<https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek-2018>) elérhetők. A biztos a törvényi rendelkezésnek megfelelően a 2018-ban végzett OPCAT NMM tevékenységéről is külön éves jelentést készít. Az éves jelentés címzettje az Országgyűlés és az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága (SPT), de az OPCAT NMM éves jelentést más hazai és nemzetközi szervezetek is megkapják.

### 1. AZ EMMI Debreceni Javítóintézete és annak Nagykanizsai Telephelye

Az NMM az AJB-493/2018. sz. ügyben 2016 szeptemberében 2-2 napos helyszíni látogatást tett az EMMI Debreceni Javítóintézetének székhelyén és a 2015. év végén átadott nagykanizsai telephelyén. Mindkét helyszínen mód van a javítóintézeti nevelésre ítélt és az előzetes letartóztatásba helyezett fiúk elhelyezésére, Nagykanizsán 48-48, Debrecenben 36-98 férőhelyen. További 12, illetve 8 férőhely utógondozottak ellátását biztosíthatta volna, amivel egyik helyszínen sem éltek. Nagykanizsán 50, Debrecenben 90%-os volt a kihasználtság.

Az intézetekben a speciális csoportokba büntetésből helyezték el a fiatalokat, így nem érvényesült a fogyatékossgal, illetve személyiségzavarral élő fiatalok támogatása. Életkori elkülönítést csak 14 éven aluliak esetében írtak elő, a 16 év alattiak és felettiak külön csoportban történő elhelyezésére nem törekedtek. A normaszegő fiatalok csoportból való kiemelését nem kezelték rendkívüli eseményként. Nagykanizsán a kiemelés feloldásáról általában a rendészek döntöttek.

Debrecenben néhány vizesblokk felújításra szorult, a biztonsági elkülönítő és a várakozó helyiség veszélyeztető volt. A jó tárgyi feltételekkel rendelkező Nagykanizsán az elhelyezés körülményeit rontotta a személyes tárgyak hiánya, a dekoráció sivársága és a megalázó légkört sugalló falitáblák kifüggesztése. Mind ezek, mind egyes alkalmazott büntetési tételek pedagógiai-pszichológiai és jogi szempontból egyaránt elfogadhatatlan tartalmi elemekre épültek.

Az élelmezéssel a meghallgatottak többsége elégedett volt. Az ellátás személyi feltételei közül kiemelhető, hogy Nagykanizsán két pszichológus helyett csak egyet foglalkoztattak. Egyik helyszínen sem volt elegendő ápoló; egy részük, valamint a debreceni gyermekfelügyelők 30%-a nem rendelkezett a szükséges szakképesítéssel. A fiatalok mindkét helyszínen teljes körűen vettek részt a munkafoglalkoztatásban és az oktatásban. Osztálykeret mellett egyéni formában is biztosítottak fejlesztést. A nem tanköteles korúak is kötelezően részt vettek a foglalkozásokon, az önként vállalkozók részesültek iskolarendszerű oktatásban. Az NMM megállapította, hogy akadozott az anonim panaszmechanizmus, és a javítóintézetben kevesebb a telefonálás időkerete a büntetés-végrehajtás intézeteiben engedélyezetténél. Volt olyan fiatal, aki kifogásolta, hogy a szüleivel való telefonálás közben nem használhatta az anyanyelvét. Családterápiás foglalkozások egyik helyszínen sem folytak.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az NMM 40 ajánlást tett. 4 ajánlást a fenntartónak, 29-et javítóintézet igazgatójának címzett. Az érintettek elfogadták az ajánlásokat, módosították az alap dokumentumokat, új eljárásrendeket dolgoztak ki az elkülönítésre, a fegyelmezésre, átszervezték a csoportbeosztást. A szükséges felújítási munkálatok egy részét 2018-ban elvégezték, és 2019 áprilisában a fenntartó közel 1,5 millió Ft-os támogatásával kialakítják Debrecenben a biztonságos várakozó helyiséget.

Az NMM 5 ajánlásban javasolta az emberi erőforrások miniszterének a javítóintézetek rendtartásáról szóló 1/2015. (I.14.) EMMI rendelet módosítását. A miniszter nem támogatta az alkalmazható szakemberek körének szűkítését, de a többi ajánlást elfogadva megkezdte a jogszabály módosításának előkészítését. Tervezi a rendészek létszámnormájának növelését, a külföldi állampolgárok kapcsolattartásának biztosítását. Indokoltnak és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) módosításával megvalósíthatónak tartja a javítóintézeti nevelésre ítélt alapfokú iskolai végzettség nélküli fiatalok tanköteles korának kiterjesztését. Az igazságügyi miniszter a biztos két ajánlásáról egyeztetést folytatott az emberi erőforrások miniszterével. Támogatják, hogy a Gyvt. módosításával a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalok lakhatását lehessen a javítóintézetek utógondozói részlegén is biztosítani. Szintén támogathatónak tartják központi nyilvántartás vezetését az írástudatlan fogvatartottakról, e célra a jelenleg működő Nevelési Napló Elektronikus Nyilvántartási Rendszere alkalmassá tehető.

## **2. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége**

Az AJB-1522/2018. sz. ügyben az NMM 2016. december 6-án előzetes bejelentés nélküli látogatást tett a BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egységében, ahol a látogatás idején egy fogvatartott személy tartózkodott.

Az előállító egység helyiségeinek erősen leromlott, elhanyagolt állapota, a tárgyi feltételek hiánya veszélyeztette a fogvatartottak emberi méltósághoz való jogának érvényesülését. Aggodalomra adott okot, hogy a rendőrkapitányságon előállított személy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 18. § (1) bekezdésében biztosított, a hozzátartozója értesítéséhez való jogát nem szabadságtól való megfosztása kezdetétől, hanem csak a Rendőrkapitányságra érkezését követően, és nem személyesen, hanem a szolgálatirányító parancsnokon keresztül gyakorolhatta.

Az NMM megállapította, hogy veszélyezteti a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának érvényesülését, hogy jogszabály nem biztosítja annak lehetőségét, hogy a fogvatartottak az általuk választott orvos vizsgálatát kérhessék.

A bánásmód tekintetében aggodalomra okot adó körülmény, hogy miközben az Alaptörvény értelmében az „alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletnek (Szolgálati Szabályzat) a bilincselést a fogvatartott veszélyessége esetén lehetővé tevő rendelkezése túlmege az Rtv. bilincselési esetekre vonatkozó taxatív felsorolásán, ami az alapvető jogok védelméhez és tiszteletben tartásához, az emberi méltóságához és a személyes szabadsághoz való joggal, valamint az alapvető jogok korlátozásának szabályaival összefüggő visszásságot okozott.

A Rendőrkapitányság munkatársai az előállított személyek esetében is a fogdai befogadás jóval súlyosabb szabályait alkalmazva, ruházátátvizsgálás helyett motozásnak vetették alá őket. Az NMM megállapította, hogy a ruházátától szinte teljesen megfosztott fogvatartottnak az előállító egységben történő leguggoltatása alkalmas volt arra, hogy az előállított személyben szégyenérzetet keltsen, ezért a megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében az NMM 8 kezdeményezést, ajánlást fogalmazott meg. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérte a BRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon a Rendőrkapitányság előállító egységének felújításáról, továbbá az alárendeltségében működő kapitányságok tekintetében arról, hogy az előállított személyek a hozzátartozók értesítésének jogát közvetlenül gyakorolhassák, valamint a munkatársak ne a fogdai befogadás szabályait alkalmazzák, és biztosítson számukra a fogvatartottakkal való bánásmóddal és emberi jogaikkal kapcsolatos képzéseket, konfliktus- és agressziókezeléssel kapcsolatos tréningeket. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérte a Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy gondoskodjon a helyiségek megfelelő takarításáról. Az Ajbt. 37. § alapján a belügyminiszter intézkedését kérte a Szolgálati Szabályzat bilincselésre vonatkozó előírásainak pontosítása, illetve a belügyminiszter és az emberi erőforrások miniszterének közös intézkedését kezdeményezte annak érdekében, hogy valamennyi fogvatartott számára lehetővé váljon a szabadon választott orvos vizsgálatának igénybevétele.

A hozzátartozó azonnali és közvetlen, nem a rendőri állomány általi értesítésével kapcsolatban az országos rendőrfőkapitány álláspontja – akihez a BRFK vezetője az Ajbt. 32. § (3) bekezdése szerint a kezdeményezést felterjesztette – az volt, hogy annak biztosítása sem gyakorlati, sem biztonsági szempontból nem megvalósítható. A belügyminiszter álláspontja szerint a Szolgálati Szabályzat nem terjeszkedik túl az Rtv. által szabályozott körön. A szabad orvosválasztás lehetőségének biztosítását az előállított személyek esetében a fogva tartás rövid időtartamára tekintettel, a további fogvatartotti kategóriákra vonatkozó rendelet javasolt módosítását pedig azért nem tartotta indokoltnak, mert az a törvényi

szabályozással ellentétes lenne. Az NMM e válaszokat tudomásul vette. Az érintett szervek, hatóságok további ajánlásokkal kapcsolatos észrevételeit, megtett intézkedéseit elfogadta.

### 3. BRFK Központi Fogda

Az AJB-496/2018. sz. ügyben 2017. február 8-án *utóvizsgálat* keretében a BRFK Központi Fogdán (a továbbiakban: Fogda) tett látogatást az NMM.

Az utóvizsgálat megállapította, hogy az előző látogatás óta a fogvatartási körülmények egyáltalán nem javultak. A befogadást megelőző orvosi vizsgálat során továbbra sem teljesült a független orvosi vizsgálat követelménye, mivel az egészségügyi személyzetten kívül a rendőrök is hallótávolságban voltak jelen.

A fogvatartottak számára nem volt elérhető egy olyan rövidített, közérthető tájékoztató, ami megkönnyítette volna az akkor használt terjedelmes, nehezen értelmezhető befogadási tájékoztató megértését.

Az utóvizsgálat során készített interjúkban több fogvatartott panaszolta, hogy késő éjszaka kerültek be a Fogdára, úgy, hogy előtte nem tudtak enni, éhesek maradtak. Nem kérdezték meg tőlük a fogdaőrök, hogy kérnek-e ételmet. Ebben az esetben számukra a legközelebbi étkezési időpont a reggeli volt. Az NMM álláspontja szerint az éjszaka során bekerült fogvatartottak részére fel kellene ajánlani az étkezés lehetőségét. Előfordult, hogy a Fogdára kerülést követően a fogvatartott nem tudta értesíteni a hozzátartozóját.

A fogvatartottak egyszemélyes zárkában történő elhelyezése bizonyos esetekben hasonló hatású lehet, mint a magánelzárás esetén. Ki kell emelni, hogy a Fogdán a fogvatartottak nem magánelzárásukat töltötték. Az egyszemélyes elhelyezés nem eredményezheti a kommunikációs lehetőségek jelentős beszűkülését, és nem vezethet szegregációhoz. A magánzárkás fogva tartás rendkívül romboló hatással van az érintett mentális, szomatikus és szociális egészségére. A Fogda orvosa is javasolhatja indokolt esetben a fogvatartott nem egyedüli elhelyezését, amit a fogva tartásért felelős nem hagyhat figyelmen kívül. A fogvatartottak elhelyezésénél törekedni kell arra, hogy lehetőség szerint ne egyedül helyezték el őket a zárkákban, természetesen szem előtt tartva az elkülönítési szempontokat és a biztonságos őrzés követelményét.

A fogvatartottak számára nem volt elérhető könyv, újság, televízió- vagy rádiókészülék. Olvasnivalók biztosításával a fogvatartottak tétlenül töltött idejét értelmes tevékenység válthatná fel.

A női fogvatartottak zárkájában rossz volt az ablaknyitó, ezért a szellőzés sem volt megfelelő. Több fogvatartott panaszkodott arra, hogy csak hideg vízzel tudott fürdeni és a helyiségekben bogarakat látott. A bútorok repedezettek voltak, felvált a helyiségek linóleumborítása. A Fogda lépcsőházában a fűtőcső burkolatán horpadások voltak találhatóak. A zárkákban továbbra

sem volt kellő természetes fény, a neoncsövek vibrálását a személyi állomány és a fogvatartottak is kifogásolták. A fogvatartottak zárkáiban nem volt WC, oda az őrk engedték ki a fogvatartottakat. A fogvatartottak szerint az őrk csak jelentős késéssel reagáltak a jelzésre.

A sétaudvar is nagyon leromlott állapotban volt, a felújítás nem odázható el. A BRFK 2016. évi fogdajelentése szerint – a részleges felújítási munkálaton túl – a Fogdát teljes körűen fel kell újítani.

A személyi állomány munkavégzési körülményei sem változtak: az őrk szerint a pihenő- és öltözőhelyiségben sürgető leginkább a felújítás. Az őri pihenőkben továbbra is gyér volt a természetes megvilágítás.

A budapesti rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a BM a Fogda felújítására 323 millió forintot irányzott elő. A Fogda tervezett felújítása során új melegvízhálózatot építenek ki, keverő csaptelepeket szerelnek fel, a zárkákat összenyitják és kibővítik, a zárkaajtókat és ablakokat lecserélik, vandálbiztos illemhelyet és kézmosókat építenek ki a zárkákbán. Felújításra kerülnek a fűtési- és világítási rendszer, a közös fürdőhelyek, a sétaudvar, a falak és a teljes padozat, valamint a személyi állomány öltözői.

Az orvosi vizsgálat során jelen lévő rendőrökkel kapcsolatban a rendőrfőkapitány kifejtette, hogy a rendőri jelenlétre az egészségügyi személyzet kérésére és biztonsága érdekében van szükség. A fogvatartott hozzátartozójának értesítése a fogvatartottal szemben eljáró szerv feladata. Őrizetbe vétel esetén a hozzátartozó értesítését a nyomozó hatóság végzi.

A budapesti rendőrfőkapitány az orvosi vizsgálaton jelen lévő rendőrökkel és a fogvatartottak tekintetében a hozzátartozó vagy más harmadik személy értesítésével kapcsolatban a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes állásfoglalását kérte. Eszerint az egészségügyi személyzet testi épségének biztosítása, a rendkívüli események megelőzése érdekében nem elfogadható, hogy a rendőr hallótávolságon kívül helyezkedjen el. A rendőri intézkedés során, a közterületen szolgálatot teljesítő rendőr nem rendelkezik olyan kommunikációs eszközzel, hogy hozzátartozót vagy más személyt értesítsen. A rendőrségről szóló törvény az értesítési kötelezettséget fogalmazza meg a rendőrség részére, aminek minden esetben eleget tettek.

#### **4. Márianosztrai Fegyház és Börtön**

Az AJB-474/2018. sz. ügyben az NMM 2017. március 13–14. között előre be nem jelentett látogatást tett a Márianosztrai Fegyház és Börtönben (Intézet), mely a látogatás idején 524 fogvatartott befogadására volt alkalmas, telítettsége 119,08%-os volt.

Számos zárkában túllépték az elhelyezhető létszám kereteit, így az egy fogvatartottra jutó terület jelentősen elmaradt a hazai és nemzetközi előírások szerinti minimális élettértől. A poloskafertőzöttség az Intézet által tett intéz-

kedések ellenére is fennállt. A fegyelmi zárkák mérete és állapota nem volt megfelelő, és az NMM visszasságokat állapított meg a biztonsági elkülönítéssel összefüggésben is.

Aggodalomra adott okot, hogy egyes látogatásra érkező hozzátartozókat a ruházatátvizsgálás kereteit túllépve ellenőriztek. A családi kapcsolatok fenntartását, fejlesztését a látogatófogadó helyiség átalakítása is veszélyeztette. Az NMM a telefonos kapcsolattartással összefüggésben is tárt fel visszasságot.

Az egészségügyi szakmai stáb túlterhelt volt. A gyógyszerhez jutással kapcsolatos panaszok körében különös aggodalomra adott okot, hogy asztmás fogvatartottak nem tarthattak maguknál asztmapumpát. 2016 szeptember óta két pszichológus is tartozott az Intézet állományába, de az egy pszichológusra jutó fogvatartotti létszám továbbra is túl magas volt. Az önkárosítással szembeni fellépés terén egy, a látogatás idején bekövetkezett eset rendszerszintű problémára hívta fel az NMM figyelmét, aki az egyszemélyes, elkülönített elhelyezésre vonatkozó szabályokat áttekintve feltárta, hogy annak bizonyos típusai esetében egyáltalán nem kerül sor a fogvatartott vizsgálatára, más esetekben pedig kétséges, hogy annak során megtörténik-e a mentális állapot megfelelő felmérése.

A látogatásban közreműködő dietetikus a diétás étlapon az étrendnek nem megfelelő élelmiszert is talált. A fogvatartottak ételmezésének normatív háttere kapcsán az NMM rámutatott, hogy a részletszabályok rendeleti szintű megalkotása nem történt meg.

A fogvatartottak munkáltatása terén aggodalomra adott okot a védőfelszerelés viselésének esetenkénti elmaradása, valamint a mellékhelyiségek és az étkezőhelyiségek állapota. Nem volt megfelelően biztosított az írástudatlan fogvatartottak oktatásba való bevonása, és többen panaszolták, hogy nincs lehetőségük szervezett programokon való részvételre. Az NMM felhívta a figyelmet, hogy a rossz fizikai körülményekre tekintettel kiemelten fontos, hogy a fogvatartottaknak lehetőségük legyen idejük egy részét minden nap a zárkájukon kívül munkával, képzésekkel tölteni.

A fogvatartottak szerint az Intézetben sok a feszültség, ami konfliktusokhoz, tettelegességhez vezet. A személyi állomány fogvatartottakkal szemben tanúsított viselkedése kapcsán az NMM rasszista megjegyzésekről, egyéb verbális abúzusról és fizikai bántalmazásról is értesült. Felhívta a figyelmet az ilyen magatartásokkal szembeni fellépés szükségességére.

A személyi állomány létszámhiánya 12,5%-os volt, ami elsősorban a körlet-felügyelői státuszokat érintette. Jellemző volt az egy személyre jutó magas fogvatartotti létszám és a sok túlóra. A dolgozók túlterheltsége, a kedvezőtlen munkafeltételek jelentős hatással lehetnek a mindennapi feladatok ellátására, a személyi állomány fogvatartottakkal szemben tanúsított magatartására, valamint a fogvatartottak közötti erőszak megelőzésének eredményességére is.



A feltárt visszasságok orvoslása érdekében az NMM jelentésében összesen 40 ajánlást, kezdeményezést fogalmazott meg. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján 5 ajánlás a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, 2 a Bv. Holding Kft. ügyvezető igazgatójának, valamint az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján 24 ajánlás az Intézet parancsnokának intézkedését kezdeményezte. Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján az NMM 2 esetben a legfőbb ügyész útján az illetékes ügyész vizsgálatát kezdeményezte. Az Ajbt. 37. § alapján az igazságügyi minisztert, a belügyminisztert és az emberi erőforrások miniszterét hívta fel jogszabály módosítására, illetve előkészítésére. Az érintett szervek, hatóságok ajánlásokkal kapcsolatos észrevételeivel, megtett intézkedéseivel kapcsolatos párbeszéd folyamatban van.

### 5. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum

Az AJB-501/2018. sz. ügyben 2017. március 28-án a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumába látogatott az NMM, megfigyelőként csatlakozott hozzá az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (SPT).

Egy ór a fogvatartottakkal és a személyi állomány tagjaival készített interjúk során folyamatosan jegyzetelt, hallótávolságon belül tartózkodott, fel kellett szólítani, hogy menjen távolabb. Emiatt számos interjú feszült hangulatú volt, nem érvényesült a bizalmasság alapelve. Az Intézet engedélyezett 158 férőhelyén 258 fő volt elhelyezve (168%-os telítettség). A fogvatartottak befogadását megelőző orvosi vizsgálatok során a Bv. személyzet nem tanúsított empatikus magatartást, a vizsgálat elnagyolt volt. Az egészségügyi dolgozók humánusan és szakszerűen viselkedtek a fogvatartottakkal. Az alagsori befogadó helyiségek világítása, szellőzése, mérete nem tette lehetővé az orvos és a fogvatartott közötti megfelelő vizsgálati helyzet kialakítását.

Az Intézetben jelentős volt a személyi állomány leterheltsége a létszámhiány és fluktuáció miatt.

Az Intézetben meglehetősen rosszak voltak az elhelyezési körülmények. Az alagsori falak állandóan vizesedtek, a víz- és elektromos hálózat folyamatos karbantartásra szorult. A nagy fogvatartotti fluktuáció miatt a zárkák felszereléseit és bútorait állandóan javítani kellett. Egyéni elhelyezés esetén néhány zárkában az egy fogvatartottra jutó élettér nagysága nem érte el a 6 m<sup>2</sup>-t. Számos zárkában nem volt megfelelő a világítás és a szellőzés az ablak elé szerelt kilátásgátló és a hibás szagelszívó miatt. Sok zárkában hiányzott a WC-deszka és fedél.

A fogvatartotti zuhanyzóknak hiányoztak a csapok szabályozógombjai, csövek és hegyes csap-csonkok álltak ki a penészes falakból. Egy zuhanyzó falán hegyes tárgyval karcolt graffitik voltak, ami arra utalt, hogy

a fogvatartottak éles tárgyakat tarthatnak maguknál, ami veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány biztonságát. Néhány fogvatartott csótányokat és poloskákat látott a zárakban. A fogvatartottak szerint az őnök lekicsinylő, megalázó hangnemben beszéltek velük és későn reagáltak a jelzéseikre. A fogvatartottak szerint napközben nincs mit csinálni, kevés programot szerveztek számukra.

A fogvatartottaknak adott gyenge minőségű műanyag evőeszközök eltörtek, így egy ideig evőeszköz nélkül kellett enniük. Csak úgy jutottak újra evőeszközhöz, ha vásároltak maguknak az Intézet boltjában. A fogvatartottak számára nem biztosítottak kellő gyakorisággal zöldséget, gyümölcsöt, tejet és tejtermékeket. A diétás étrendek szénhidrátértéke erősen ingadozott. Az ételek tálalása, szállítása során nem alkalmaztak hőtartó dobozokat. Az étlapok nem voltak kifüggesztve az Intézetben.

A fogvatartottak arról számoltak be, hogy az Intézetben a fogvatartottakat a kezüknél fogva a radiátorhoz bilincselték. Az NMM munkatársai megvizsgálták az állítólagos rögzítések helyszínét, ahol az egyik radiátor csövéreől le volt kopva a festék. Ez alátámaszthatta a fogvatartotti állításokat. Az állítások tisztázása érdekében az NMM több, véletlenszerűen kiválasztott kamerafelvételt vizsgált meg. Az egyik felvételen látható volt, ahogy egy fogvatartottat mintegy fél órán át a radiátorhoz bilincseltek és a fejére húztak egy fejtvédőt. Az intézetparancsnok tájékoztatása szerint az önkárosító magatartás és az esetleges támadás megelőzése céljából rögzítették a radiátorhoz a fogvatartottat. A tárgyhoz rögzítésre vonatkozó állítások tisztázása meghaladja a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét, ezért az eset kivizsgálása érdekében a legfőbb ügyészhez fordult.

A fogvatartottak és a személyi állomány tagjai közül néhányan úgy nyilatkoztak, hogy az Intézetben jelen vannak ún. legal highs-ok (legális hangulatjavító szerek), amelyeknek a jelenléte feszültséget, agressziót és kiszámíthatatlan magatartást eredményezhet.

Az NMM véletlenszerűen kiválasztott esetekben vizsgálta a kényszerítő eszközök alkalmazását. A vizsgált iratokból kiderült, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazása jogszerű, szükséges és arányos volt, érvényesült a fokozatosság elve.

## **6. Csongrád Megyei Aranyviziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthona**

Az AJB-406/2018 sz. ügyben az NMM 2017. szeptember 12–14-én a Csongrád Megyei Aranyviziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthonában (továbbiakban: Intézmény) tett helyszíni látogatást.

Az Intézmény 1954 óta nyújt elhelyezést, ellátást, ápolást és gondozást idősek részére, összesen 300 férőhellyel rendelkezik.

A jelentés javaslatot tett arra, hogy a gondnokság alá helyezési eljárás megindítására tett kezdeményezést megelőzően mérlegelésre kerüljön, hogy az ellátott részére történő segítség nyújtása a támogatott döntéshozatal igénybe vételével, a cselekvőképességet nem érintő támogató kirendelésével is megoldható lehet-e.

A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy az Intézmény a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 2. számú mellékletében megállapított szakmai létszámnormának történő megfelelés érdekében tegyen meg mindent az ápolók és gondozók számának növelése érdekében, és törekedjen arra, hogy minél nagyobb létszámban alkalmazzon szakápolókat a hiányzó létszám betöltése során.

Az Intézményben a lakószobákban nem biztosított az egy ellátottra jutó 6 m<sup>2</sup> lakótér, figyelemmel arra, hogy a túlszűfoaltság miatt egy-egy szobában sok esetben 8, sőt akár 12 ágy is elhelyezésre került.

Az Intézmény akadálymentessége nem megoldott, és az épület műemléki jellege miatt nem is megoldható. Az Intézménynek helyet biztosító épületek a jelenlegi férőhelyszámnak megfelelő 300 ellátott elhelyezésére nem alkalmasak. A kastélyépület idősek otthona céljára történő igénybevételenek célszerűsége általában véve is megkérdőjelezhető, a jelentés megállapítása szerint ez a probléma az intézményi férőhely-kiváltás folyamata során oldható meg.

Az ellátottak ételmezése tekintetében a nyersanyag-kiszabati ívek hiánya és így az ételek tápanyagtartalmának ellenőrizetlen volta, valamint a jogszabályban előírtnál kevesebb kalória biztosítása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jelentés megállapította, hogy az ellátottak rendszeres orvosi vizsgálata, idősebb korukra is figyelemmel, mindenképpen indokolt lenne. Azokat az ellátottakat, akik valamilyen gyógyszert szednek, az Intézmény orvosának vagy – pszichiátriai jellegű megbetegedés esetén – a pszichiáter szakorvosnak megfelelő időközönként meg kell vizsgálnia abban az esetben is, ha nincs panaszuk. A jelentés javaslatot tett arra is, hogy az Intézmény egy vagy több pszichológust alkalmazzon, aki az ellátottaknak a pszichés megbetegedéssel járó tünetek enyhítésében segítséget tud adni, a szorongással küzdők számára csoportfoglalkozásokat szervez. A pszichológus a szenvedélybeteg lakók gyógyulását is előmozdítaná.

A jelentés megállapította, hogy az intramuszkuláris injekciók egészségügyi szakápoló szakképzettséggel nem rendelkező gondozók által történő beadása veszélyezteti az ellátottaknak az Alaptörvény XX. cikkében biztosított testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő jogát.

A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy az ellátottak szeméremérzetét sérti, és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód

tilalmába ütköző visszásság veszélyét jelenti, hogy az ellátottnak egyes esetekben a másik nemhez tartozó ápoló segít a fürdetésben, valamint hogy az ablakon keresztül a folyosóról belátni a fürdőhelyiségbe.

A jelentés rámutatott arra, hogy a ruhák közösen történő használata az ellátottnak az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott. A ruházatot valamennyi lakó esetében egyéniesíteni kell, és a mosást követően az ellátottnak a saját ruháit kell visszakapnia. A jelentés szerint problémát jelent, hogy nem volt intimszoba az Intézményben. Ennek hiánya az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal, valamint az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az Intézmény és a fenntartó az ajánlásokat elfogadta, és a visszásságok orvoslása érdekében megtette a megfelelő intézkedéseket.

## 7. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogdája

Az AJB-510/2018. sz. ügyben, az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus 2017. október 19-én a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság (FMRFK) Központi Fogdáján tett látogatást.

A látogatás célja a fogvatartottakkal való bánásmódnak, valamint a fogvatartottak élelmezésének vizsgálata volt. A látogatócsoport tagjai megtekintették a fogda helyiségeit, betekintettek a releváns dokumentumokba, valamint interjúkat készítettek a fogvatartottakkal, a fogda parancsnokával és a szolgálatban lévő őrsparancsnokkal, illetve a beosztott állomány tagjaival, valamint megtekintették az udvaron parkoló fogvatartott-szállító járművet. Kiemelten vizsgálták a fogvatartottak élelmezését és a fogvatartottak egészségügyi ellátását – a látogatásban orvos- és dietetikus szakértő is közreműködött – és a fogvatartottak kapcsolattartásának lehetőségeit. Az OPCAT egyezményt és az NMM-et a fogdai őrszemélyzet nem ismerte. A zárkák mérete a jogszabályi előírásnak megfelelt.

A Fogdán rendezettség, tisztaság fogadta a látogatócsoportot. Az őrszemélyzet munkavégzési körülményei megdöbbentőek voltak. A vizsgálat visszásságokat tárt fel a rossz munkavégzési körülmények, a kulturált pihenési, étkezési lehetőség és a női őrszemélyzet elkülönült öltözködési, tisztálkodási lehetősége vonatkozásában. Emellett a zárkákban látott ablaknyitó szerkezet és annak kezelhetősége balesetveszélyes, illetve önsértés okozására alkalmas volt. Az életmentő és egyéb orvosi eszközök, az egyszer használatos védőkesztyű hiánya nemcsak a fogvatartottak egészségügyi ellátását, hanem az egészségügyi szolgálat dolgozóinak egészségét is veszélyezteti.

Az orvosi vizsgálatoknál az azonos nemű rendőr a vizsgálóhelyiség ajtajában állt vagy a behajtott ajtón túl, a helyiségen kívül várakozott, így a Fog-

dán alkalmazott vizsgálati módszer – a fedetlen altesttel történő guggoltatás, ami nemcsak a szemrevételezést végző orvos, hanem a jelen lévő őr számára is láthatóvá teszi a fogvatartott testüregeit – a megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okozott. A vizsgálat feltárt további hiányosságokat: a fogvatartottakra vonatkozó orvosi véleményeket az őrparancsnoki irodában tárolták nyitott farekeszben, így ezekhez az őrsemélyzet is hozzáférhetett. A szolgáltatási szállító gépjárműben a fogvatartotti utastér biztonsági öveinek hiánya veszélyeztette a fogvatartottak testi épségét.

Az NMM összesen 9 ajánlást fogalmazott meg, 1 ajánlást az ORFK vezetőjének, 8 ajánlást az FMRFK vezetőjének. A címzettek – a zárkák speciális ablaknyitó szerkezetének cseréje kivételével – valamennyi javaslatot elfogadták. Az FMRFK vezetőjének ezen válaszát az NMM elfogadta.

## 8. Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény

Az AJB-2479/2018 sz. ügyben az NMM 2018. május 22–23-án a Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézményben (továbbiakban: Intézmény) tett helyszíni látogatást. Az Intézmény alapfeladata személyes gondoskodást nyújtó tartós bentlakásos szociális ellátás keretében fogyatékos személyek, pszichiátriai- és szenvedélybetegek teljes körű ápolása, gondozása. A jelentés az Intézménybe kerülést megelőző előgondozás tekintetében megállapította, hogy az ellátottak többsége a hozzátartozó kezdeményezésére került az Intézménybe. Ennek kapcsán a jelentés felhívta a figyelmet a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (továbbiakban: CRPD) 19. cikkére az önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról.

Az ápoló-gondozó munkakörben dolgozó személyek száma nem érte el a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 2. számú mellékletében megállapított szakmai létszámnormát. A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy az Intézmény tegyen meg mindent az ápolók és gondozók számának növelése érdekében, és törekedjen arra, hogy minél nagyobb létszámban alkalmazzon szakápolókat a hiányzó létszám betöltése során. A jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy a személyes gondoskodás körébe tartozó feladatokat ellátó személyek részére munkaruhát kell biztosítani. A jelentés azt is megállapította, hogy indokolt lenne a munkavállalók képzési lehetőségeit szélesíteni, lehetővé tenni számukra a CRPD és az OPCAT rendelkezéseinek megismerését, továbbá a munkavállalók számára biztosítani kell a szupervíziót a kiégés elkerülése és a dolgozók lelki egészségének támogatása érdekében.

Az Intézményben az egy főre vonatkozóan a jogszabályban előírt lakóterület a nyolcszemélyes lakószobákban nem volt biztosított. Az ellátottak

rendelkezésre szolgáló illemhelyek és fürdő- vagy zuhanyzó lehetőségek száma a jogszabályban meghatározott számot nem érte el. A jogszabályi előírással ellentétben továbbá a lakószobákban 4-nél több személy került elhelyezésre. Az egy főre jutó lakóterület, valamint a jogszabályban előírt számú illemhelyek és zuhanyzók hiánya az ellátottaknak az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő jogával, valamint az Alaptörvény B) cikkében rögzített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.

A jelentés megállapítása szerint a tartós érzelmi, valamint közös gazdálkodást is megvalósító párkapcsolatokra figyelemmel, a párok közös elhelyezését biztosító szobák hiánya az Alaptörvény VI. cikkében biztosított, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggő visszásságot valósított meg.

A jelentés megállapította, hogy a cukorbetegségben szenvedő lakók vércukorszint-kontrollja nem biztosított étrendi ok miatt, és felhívta a figyelmet arra, hogy a lakókra e tekintetben is szükséges megfelelő odafigyelést tanúsítani; amellet, hogy elmagyarázzák nekik az étrend betartásának fontosságát, csökkenteni kell annak a lehetőségét is, hogy más ételéhez hozzáférhessenek. A jelentés javaslatot tett arra, hogy az Intézmény lehetőség szerint foglalkoztasson pszichológust, aki a lelki terhek feldolgozását, és gyógytornászt, aki az ellátottak fizikai jóllétét segíthetné. A fizikai és kémiai korlátozó intézkedések dokumentálása tekintetében a jelentés hiányosságokat állapított meg, ami az ellátottaknak az emberi méltósághoz, illetve személyi biztonsághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot valósított meg. A jelentés a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság 8. Általános Jelentésében foglalt megállapításnak megfelelően felhívta a figyelmet arra, hogy az ellátottak a lakótársuk ellátása során ápolási teendőket lehetőség szerint ne végezzenek. Az intézményben nem volt panaszláda, ami a panaszhoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

Összegzésként kiemelendő, hogy a 2018. évi, összesen 7 látogatás során az OPCAT által előírt rendelkezések – egyetlen helyszín kivételével – maradéktalanul teljesültek, az NMM látogató csoport tagjai a többi helyszínen akadálytalanul és korlátlanul hozzáfértek a fogvatartási helyekhez, a személyi szabadságuktól megfosztott személyekhez, valamint a fogva tartáshoz kapcsolódó dokumentumokhoz. A hatóságok és a fenntartók többnyire együttműködően álltak az NMM munkájához. Az NMM tevékenység lényegi eleme a hatóságokkal folytatott párbeszéd. Több alkalommal előfordult, hogy az ombudsman OPCAT NMM tárgyban született jelentései nemcsak hatósági, hanem társadalmi dialógus középpontjába is kerültek, így elmondható, hogy az NMM jelentéseinek nem elhanyagolható mértékű generális prevenció hatásuk is van.

### 3.6.

#### A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység

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

#### 3.6.1.

##### A bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése

2018-ban a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló elektronikus rendszeren keresztül 307 beadvány érkezett a Hivatalhoz. A törvényi definíció alapján 164 db, azaz a beadványok közel 54%-a volt ténylegesen közérdekű bejelentésnek tekinthető. A nem közérdekű beadványok az Ajbt. szerint panasznak minősülnek, ezeknek azonban csak kb. 12%-a volt vizsgálható az Ajbt. szabályai szerint, a többit – hatáskör hiányában – a biztos elutasította. A panasz kategóriába tartozó beadványok további 7%-a közérdekű bejelentés vizsgálata miatt benyújtott felülvizsgálati kérelemnek minősült. A bejelentők közel 81%-a kérte, hogy személyes adataik kizárólag a Hivatal részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapon történő ügyintézésre nincs lehetőség, ezért ez esetben érdemi ügyintézésre akkor van mód, ha a bejelentő a felhívást követően igénybe veszi az elektronikus rendszert. Az elektronikus rendszer használatára a Hivatal ügyfélszolgálatán is lehetőség van.

A közérdekű bejelentések tárgya a korábbi évekhez hasonlóan rendkívül szerteágazó volt. Így például érintették a tömegközlekedési társaságok

működését, közlekedési jelzések nem megfelelő állapotát, P+R parkolók elégtelen számát, parkolási díjakat, mozgáskorlátozott parkolási igazolványok ellenőrzésének gyakorlatát, önkormányzatok gazdálkodását és jogalkotását, környezetvédelemhez kapcsolódóan illegális személtelhelyezést. Kitértek továbbá az élővíz, talajvíz szennyezésére, hulladék égetésére, zajhatás kifogásolására. A rendőrség hatáskörébe tartozó kérdésekben szerepelt az internetes megtevesztés, adathalászat, kábítószer-birtoklás és -keresedelem. Az adózás kapcsán cégek és magánszemélyek adózást elkerülő magatartásának bejelentése. Egyéb témák is megjelentek, pl. adatvédelem, fogyasztóvédelem, fűtés korszerűsítés, közintézmények ingyenes látogathatóságának elégtelen működése, korrupciós tevékenység.

2018-ban a leggyakrabban megkeresett eljáró szervek a következők voltak:

1. Innovációs és Technológiai Minisztérium
2. Vas Megyei Kormányhivatal
3. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala
4. Nemzeti Adó- és Vámhivatal
5. Budapesti Rendőr-főkapitányság
6. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
7. Emberi Erőforrások Minisztériuma
8. Budapest Főváros Kormányhivatala
9. Pest Megyei Kormányhivatal
10. Heves Megyei Kormányhivatal

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a *beadványok körülbélül az esetek 60%-ában voltak megalapozottak*. Ezen ügyekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében. A Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentések kivizsgálása kapcsán, a teljesség igénye nélkül – a publikus kivonatban feltüntetett ügyazonosító megjelölésével – a *következő esetek említhetőek példaként*.

Az 1362530 számú ügyben a bejelentő arról nyújtott tájékoztatást, hogy egy budapesti székhelyű cég deszki telephelyén nem engedélyezett élelmiszeripari tevékenységet végez, erősen kifogásolható közegészségügyi körülmények között. A Csongrád Megyei Kormányhivatal szerint 2018-ban több hatóság is helyszíni ellenőrzést folytatott a bejelentésben megnevezett telephelyen. Ennek során a munkaügyi, munkavédelmi, népegészségügyi, illetve az élelmiszerbiztonsági hatóság különböző szabálytalanságokat tárt fel. A Kormányhivatal, illetve annak Szegedi Járási Hivatala a szükséges intézkedéseket megtette. Az élelmiszerlánc-felügyeleti, higiéniai-minőségellenőrzési felülvizsgálat során dokumentációs és higiéniai hiányosságok miatt az egészség működését felfüggesztették.



Az 1362978 számú ügyben a bejelentő kifogásolta Kőszegszerdahely község helyi környezetvédelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló rendeletét. Álláspontja szerint emellett az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának több rendelkezése is jogszabályellenes. A Vas Megyei Kormányhivatal arról nyújtott tájékoztatást, hogy törvényességi felügyeleti hatáskörben eljárva megvizsgálta a bejelentést. Kiemelte, hogy a beadvány alapvetően Kőszegszerdahely Község Önkormányzata képviselő-testületének a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló rendeletét, valamint a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét kifogásolta. A kormányhivatal a rendelet bejelentéssel érintett részeit megvizsgálva megállapította, hogy annak több rendelkezése a hulladéktörvény előírásaiba ütközik, azzal ellentétes tartalmú, és így alkotmányellenes. A beadvány szervezeti és működési szabályzat előírásaival összefüggő részével kapcsolatosan a Kormányhivatal megállapította, hogy annak több rendelkezése szintén jogszabálysértő. Mindezekre figyelemmel a Kormányhivatal a képviselő-testületnél a szervezeti és működési szabályzatot, illetve a rendeletet érintően törvényességi felhívással élt.

Az 1363406 számú ügyben a bejelentő arról nyújtott tájékoztatást, hogy Tiszacsege Város Önkormányzata a város köztemetőjében, annak közvetlen szomszédságában épületbontásból származó, nagy mennyiségű hulladékot jogellenesen helyezték el. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatalának Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya előzetes értesítés nélkül hatósági ellenőrzést tartott és megállapította, hogy a köztemető szennyvíztisztító teleppel szomszédos területen hozzávetőleg 100 tonna téglahulladék, emellett a temető északkeleti oldalán 30 tonna beton hulladék található. A hulladékot jogellenesen helyezték el az érintett területen. Az Önkormányzat, nyilatkozata szerint, a feltárt hulladékot arra engedéllyel rendelkező hulladékhasznosító szervezettel kívánta kezelteni, majd a keletkezett terméket utak karbantartására tervezte felhasználni. Tekintettel arra, hogy az Önkormányzat e kötelezettségének nem tett eleget, a környezetvédelmi hatóság közigazgatási hatósági eljárást indított, és határidő tűzésével kötelezte az önkormányzatot a keletkezett hulladék kezelésére.

Az 1363726 számú ügyben a bejelentő sérelmezte, hogy egy Debrecenben telephellyel rendelkező cég nem tartja be a területe mellett található utcák forgalmi rendjére vonatkozó szabályokat annak ellenére, hogy az lakó-pihenő övezet. Emellett az érintett területen közlekedő gépjárművek rendszeresen a megengedettnél magasabb sebességgel haladnak. A bejelentés vizsgálata során eljáró Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala az érintett utca forgalmi rendjének módosítási lehetőségét áttekintette. Megállapították, hogy már 2016-ban a kérdéses területen lakó-pihenő övezet jelölése mellett,

20 km/órás sebességkorlátozást vezettek be, valamint a tehergépjárművekre vonatkozóan behajtási tilalom elrendeléséről gondoskodtak. Emellett úgynevezett „New Jersey” előre gyártott betonelemekkel pályaeltolást és leszűkítést hajtottak végre. Az új forgalmi rend bevezetése óta eltelt időszakban a Debreceni Rendőrkapitányság is több alkalommal hajtott végre helyszíni ellenőrzést. Az Önkormányzathoz az érintett területen szabálytalanul közlekedő járművekkel kapcsolatban panasz nem érkezett, álláspontjuk szerint a bevezetett intézkedések megfelelőek, azok módosítását nem tartják indokoltnak. Ugyanakkor a lakók nyugalma szem előtt tartva az Önkormányzat ismételten felvette a kapcsolatot a Debreceni Rendőrkapitánysággal, amely arról nyújtott tájékoztatást, hogy az érintett terület forgalmát visszatérően ellenőrzik, és erre a jövőben is kiemelt figyelmet fordítanak.

Az 1363828 számú ügyben a bejelentő kifogásolta, hogy a Kormány által 2018. évben meghirdetett, egyszeri 12 ezer forintos rezsicsökkentés nem minden magyar állampolgárt érint. A Kormány először arról intézkedett, hogy az erre elkülönített összeg a gázfelhasználók és a távfűtést használók között kerüljön felosztásra, majd a későbbiekben kiterjesztette a támogatást a gázellátással nem rendelkező települések lakóinak egy részére is. Álláspontja szerint e települések között nem szerepeltek a városok, kizárólag községek, így a juttatásból kimaradtak a városok közigazgatási határain belül élő, gázszolgáltatással és távhőszolgáltatással nem rendelkező háztartások. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a Kormány diszkrecionális jogkörét gyakorolta az egyetemes szolgáltatást igénybe vevő lakossági földgázfogyasztók részére biztosított, téli rezsicsökkentésről szóló kormányrendelet, valamint a téli rezsicsökkentés kiterjesztése érdekében a települési önkormányzatok 2017. évi szociális célú tüzelőanyag vásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatás nyújtásáról szóló kormányhatározatok elfogadása során. A Kormány rendeletében a gázfogyasztókat, határozataiban a távhőszolgáltatást igénybe vevő fogyasztókat, a szociális célú tüzelőanyag támogatásra jogosultakat és a kiépített gázhálózattal nem rendelkező települések háztartásait kívánta támogatásban részesíteni. A kormányhatározatok az egyszeri tüzelőanyag-támogatást a szociális célú tüzelőanyag-vásárláshoz kapcsolódó támogatás kiegészítő intézkedéseként tekintik. A szociális célú tüzelőanyag-vásárláshoz kapcsolódó támogatásra csak az 5000 fő lakosságszámot meg nem haladó önkormányzatok pályázhattak. A kiépített gázhálózattal nem rendelkező településeknél a téli rezsicsökkentés kiterjesztéséről szóló kormányhatározatnak megfelelően a belügyminiszter ingatlanonként 12 ezer forint összegű költségvetési támogatást nyújtott a kiépített gázhálózattal nem rendelkező települési önkormányzatok számára. A támogatás elosztásának módját és a támogatási összeg lakossághoz történő eljuttatásának feltételeit a helyi viszonyok figyelembe vételével alakították ki az önkormányzatok.

Az 1364735 számú ügyben a bejelentő jelezte, hogy Gödöllő közigazgatási területén egy szennyvíz-átemelő szennyvize közvetlenül belefolyik a Besnyői-patakba, mely védett természeti területet is érint. A vízfolyás medrét a kifolyó szennyvíz több helyen megbontotta, ezért a bejelentő feltételezte, hogy a környezetszennyező állapot hosszabb ideje fennáll. A patak vize a szennyvíz miatt erősen zavarossá, vegszerszagúvá vált. A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának tájékoztatása szerint a megjelölt terület belterületi ingatlan, mely nem áll természetvédelmi oltalom alatt, de a Besnyői-patak teljes hosszában része az országos ökológiai hálózat ökológiai folyosó övezetének. Az érintett terület közvetlenül határos a Gödöllői Dombvidék Tájvédelmi Körzettel és a Gödöllői-domb-ság elnevezésű, kiemelt jelentőségű természet-megőrzési területtel is. A Besnyői-patak külterületi szakasza országos jelentőségű, fokozottan védett természeti terület. A Besnyői-patakba történő szennyvízbevezetés ügye a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság hatáskörébe és illetékességébe tartozik. Az Igazgatóság tájékoztatása szerint a közérdekű bejelentésben jelzett napon, 2018. július 2-án anyaghibából fakadó csőtörés volt az érintett átemelő utáni szakaszon, ezért azt leállították. Így a rendszer legmélyebb pontján tisztítatlan, nyers szennyvíz folyt a Besnyői-patakba, műszaki becslés alapján körülbelül 800 m<sup>3</sup>. A hibát még aznap elhárították, ezt követően a normál üzemrend helyreállt. A rendszer üzemeltetője a hibát bejelentette a területi vízügyi és vízvédelmi hatóság felé, s ennek alapján rendkívüli vízszennyezési bírság kiszabására irányuló eljárás indult. Az eljárás során a hatóság helyszíni szemlét tartott. Megállapításra került, hogy a rendszer üzemszerűen működik, szabálytalanságot nem tapasztaltak. Ezt követően, 2018. augusztus 15-én a rendszer üzemeltetője bejelentést tett a területi vízügyi és vízvédelmi hatóság felé. A hatóság ismét helyszíni ellenőrzést tartott, amelynek során megállapították, hogy a nyomóvezetéken repedés keletkezett. A meghibásodás elhárítását az üzemeltető aznap elvégezte, ezért a Besnyői-patakba szennyvízbefolyás nem történt. Az üzemeltető a szennyződést eltávolította és a terület fertőtlenítését elvégezte.

Az 1366096 számú ügy szerint egy Baranya megyei muzeális intézmény a honlapja alapján a nemzeti ünnepeken nem biztosította teljes körűen a jogszabályban előírt, díjtalan látogatást, az állandó kiállítások megtekintése ingyenes volt, a kedvezmény azonban nem vonatkozott az időszaki tárlatokra. A bejelentés vizsgálata során az EMMI Kultúráért Felelős Államtitkárságának Múzeumi Főosztálya arról nyújtott tájékoztatást, hogy a weboldal látogatói információi alapján a bejelentés megalapozott. A muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről szóló kormányrendelet értelmében nemzeti ünnepeken, állampolgárságra való tekintet nélkül a muzeális intézmények kiállításai díjtalanul látogathatók. A jogszabály a muzeális intézmények valamennyi kiállítására vonatkozóan díjmentes

látogathatóságot rendel el. Így a Főosztály elektronikus körlevelet adott ki a működési engedéllyel rendelkező muzeális intézmények vezetői részére, a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezmények tárgyában. A szaktárca nyomatékosan kérte, hogy a későbbiekben nagyobb figyelemmel legyenek valamennyi kiállítás vonatkozásában, a nemzeti ünnepek idején elrendelt díjmentes látogathatóság jogszabályi előírásoknak megfelelő biztosítása vonatkozásában.

Az 1366239 számú ügyben a bejelentő arra hívta fel a jogalkotó figyelmét, hogy ha egy gyűjtőkéményes társasházban, az egyik háztartásban elromlik a régi típusú kazán, akkor annak cseréje csak a kéménybe bekötött összes készülék egyidejű cseréjével és a kémény átalakításával (béleléssel) oldható meg. Így a társasház többi lakója a még jól működő készülékek cseréjére kényszerülhet. Mindezt a problémát az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezési kötelezettségeinek előírásáról, valamint forgalomba hozatalának és megfeleléség értékelésének általános feltételeiről szóló kormányrendelet módosítása okozta. 2016. július 1-jét követően – a típusengedély megszerzésének időpontjától függetlenül – nem vehető használatba egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználási helyen olyan fűtőberendezés, amely a helyiségfűtő berendezések és a kombinált fűtőberendezések környezettudatos tervezésére vonatkozó követelményekről szóló EU bizottsági rendeletben foglalt szezonális helyiségfűtési hatásfokra, vízmelegítési hatásfokra és hangteljesítményszintre vonatkozó előírásoknak nem felel meg. A kormányrendelet szerint tehát 2016. július 1-jét követően csak kondenzációs fűtőberendezés helyezhető üzembe. Az egyéni fűtési rendszerrel rendelkező családi házaknál és lakásoknál az elmúlt két évben már csak kizárólag kondenzációs kazánt lehetett telepíteni, azonban az olyan társasházi lakások, amelyek gravitációs gyűjtőkéménnyel rendelkeznek, 2018. szeptember 26-áig kaptak türelmi időt.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium tájékoztatása szerint az EU rendelet, illetve a kormányrendelet értelmében 2018. szeptember 26-át követően csak olyan fűtőkazán vagy kombi kazán hozható forgalomba és helyezhető üzembe, amely a nitrogénoxid-kibocsátásra vonatkozó követelményeket teljesíti. Az EU rendelet szerint az Európai Unióban közel ötmillió lakóház használ közös, nyitott égéstermék-elvezető rendszert. A meglévő helyiségfűtő kazánok és kombinált kazánok a közös, nyitott égéstermék-elvezető rendszerrel felszerelt lakóházakban műszaki okok miatt nem cserélhetők le hatékony kondenzációs kazánokra. Ezért a rendeletben foglalt követelmények lehetővé teszik, hogy a kifejezetten ilyen összeállításhoz készült, nem kondenzációs kazánok forgalomban maradjanak, hogy a fogyasztókat ne terheljék indokolatlan költségek és a gyártóknak legyen idejük hatékonyabb fűtési technológiát alkalmazó kazánok kifejlesztésére, elég idő álljon a tagállamok rendelkezésére a nemzeti épí-

tési szabályzatok kidolgozásához. Az EU rendelet fenti rendelkezése tehát lehetőséget ad, hogy a közös kéményt használó társasházakban szükségessé váló készülékcsere elvégzéséhez a B1 típusú kazánok kifejezetten ebből a szempontból forgalmazhatóak, üzembe helyezhetőek és használatba vehetőek legyenek. A B1 típusú kazánok és B1 típusú kombinált kazánok természetes huzatú helyiségfűtő tüzelőkazánok vagy kombinált kazánok, melyek a meglévő épületek lakó-ingatlanjai által közösen használt égéstermék-vezetékhez csatlakoznak, amelyen keresztül az égéstermék a kazánnak helyt adó helyiségből távozik. Az égési levegőt közvetlenül a helyiségből nyerik, és visszaáramlás-gátlót tartalmaznak. Kisebb hatékonyságuk miatt más célra nem használhatóak fel, mert úgy energiafogyasztásuk és üzemeltetési költségük is magasabb.

### 3.6.2.

#### Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata

A biztos *további jogosítványokkal* is rendelkezik a közérdekű bejelentésekkel összefüggésben. A közérdekű bejelentés – arra jogosult által történt – kivizsgálását követően a bejelentő – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – beadvánnyal fordulhat a biztoshoz, ha véleménye szerint bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta ki teljes körűen, illetve ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet vagy a bejelentését megalapozatlannak tartották. A kérelem alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését. Ennek keretében az érintett szervezet megkeresésére kerülhet sor, tőle tájékoztatás, valamint az ügy kapcsán releváns dokumentumok becsatolása kérhető. Ha szükséges, akkor az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, illetve, ha az ügy körülményei indokolják, helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha a biztos a lefolytatott vizsgálat alapján visszásságot tapasztal, annak orvoslására ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez.

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

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizsgálatára irányuló kérelem *61 esetben* érkezett a Hivatalhoz. A lezárt ügyek közül *61 ügyben* nem állapított meg a biztos alapjogi visszásságot a közérdekű bejelentés intézése során. 2018-ban összesen *9 ügyben* fordult elő, hogy

a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, sértült a petíciós jog, a jogbiztonság követelménye és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog.

1. Az AJB-387/2018. számú ügyben a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) a Magyarországon előforduló kórházi fertőzések magas száma miatt az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz (OTH) benyújtott közérdekű bejelentése vizsgálatát kifogásolta. A TASZ beadványa szerint, 2017. március 17-én az országos tisztifőorvosnak címzett, három közérdekű bejelentésében három különböző egészségügyi intézményben előforduló kórházi fertőzésekkel eredő, közérdekűnek tartott problémára hívta fel a figyelmet. A beadványokban hangsúlyozták, hogy a felsorolt esetek kapcsán olyan körülményekre szeretnék felhívni a tisztifőorvos figyelmét, amelyeknek az orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Éppen ezért nem az egyedi panaszok vizsgálatát kérték, hanem a rendszerszintű jelenség okait feltáró, helyszíni vizsgálat szükségességét emelték ki, amelyre az OTH hatáskörére és feladatkörére vonatkozó jogszabályok lehetőséget biztosítanak. Az országos tisztifőorvos a közérdekű bejelentések vizsgálatát elutasította, mivel álláspontja szerint az abban foglaltak egyéni jog- vagy érdeksérelmet feltételeznek, azaz panasznak tekinthetőek. A vizsgálat során megállapításra került, hogy a kórházi fertőzésekkel kapcsolatban benyújtott közérdekű bejelentésben foglaltak – az abban példálózó jelleggel bemutatott egyedi eseteken túlmutatva – olyan körülményre hívják fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálják. A biztos felkérte az országos tisztifőorvosi feladatokért felelős helyettes államtitkárt, hogy a közérdekű bejelentésben foglaltak kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

2. Az AJB-720/2018. számú ügy előzményeként a bejelentő a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz (NGM) fordult közérdekű bejelentéssel, amelyben tájékoztatást kért arról, hogy milyen indokok támasztották alá a pénztári járadékszolgáltatás törvényi szabályozásának módosítását. Ennek keretében felvilágosítást kért arról is, hogy miért volt szükség elkülönített saját tevékenységi tartalék kialakítására, és amennyiben ilyen tartalék biztosítására szükség volt, a tevékenységi tartalék mértéke mi alapján került meghatározásra. Bejelentésében a vonatkozó törvényjavaslat egyeztetése során keletkezett dokumentumok megismerését kezdeményezte, illetve abban az esetben, ha társadalmi egyeztetésre nem került sor, úgy az egyeztetés elmaradásának indokolását kérte. Az NGM általános jellegű tájékoztatást adott a bejelentő számára, konkrét kérdéseire nem reagált. A bejelentő újabb beadványokat küldött az NGM részére, amelyekben felsorolta, hogy

az eljáró szerv a válaszlevél mely kérdéseire nem tért ki, továbbá a vonatkozó jogszabály módosítására tett javaslatot. Az NGM válasza a konkrét javaslatok vizsgálatát mellőzte, és csupán arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a korábbi tájékoztatásában foglaltakat fenntartja. Ezt követően kezdeményezte a bejelentő közérdekű bejelentései intézésének felülvizsgálatát, miszerint azok nem kerültek teljes körűen kivizsgálásra, a válaszadásokra késedelmesen került sor. A rendelkezésére bocsátott iratok, tájékoztatások alapján a biztos megállapította, hogy az NGM a jobbiztonság, a petíciós jog és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő azzal, hogy nem teljes körűen vizsgálta ki a bejelentéseket.

3. Az AJB-396/2018. számú ügy előzményeként a bejelentő 2016. július 14-én Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalához fordult azzal, hogy vizsgálják ki a székesfehérvári Rába utcában található, csapadékvíz elvezetésére szolgáló csatorna tisztításához szükséges szolgalmi jog bejegyzésének lehetőségeit. Egy évvel később a bejelentő a közérdekű bejelentése intézésének vizsgálatát kérte a biztostól, mivel bejelentésére nem kapott választ, álláspontja szerint az nem került kivizsgálásra. A biztos megállapította, hogy a polgármester a tényállás tisztázási kötelezettségének eleget tett, a kérdéses csatorna működése és az azt szabályozó jogi környezet biztosított, amiről a csatolt iratok szerint az intézkedésre hatáskörrel rendelkező illetékes vízügyi hatóságnak is hivatalos tudomása van. Így e körben a közérdek sérelme nem volt megállapítható. Ugyanakkor a polgármester a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségét megsértette azzal, hogy a bejelentésre nem válaszolt, így a jogállamiság elvével, a petíciós joggal, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. A biztos felkérte az önkormányzat polgármesterét, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására, és az alapjogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése iránt intézkedjen.

4. Az AJB-404/2018. számú ügy előzményeként, a bejelentő 2016. szeptember 16-án fordult a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz (NKH) azzal, hogy a DB Cargo Hungária Kft. vasúti közlekedéshez kapcsolódó vizsgabejelentései valótlan adatokat tartalmaznak, továbbá megfelelő képzettség nélküli mozdonyvezetőket alkalmaz a cég, és ezzel a vonatkozó jogszabályi előírásokat megszegi. Az NKH közérdekű bejelentésként vizsgálta ki az ügyet, és hivatalból vizsgálatot indított a céggel szemben. A vizsgálat során megállapította, hogy megvalósulhattak a vizsgálatot megelőző időszakban a bejelentett szabálytalanságok, de a hiányosságokat felszámolták. Szervezeti jogutódlást követően a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) tájé-

koztatta a bejelentőt, hogy az önkéntes jogkövetésre tekintettel hatósági intézkedés megtétele nélkül megszüntette a vizsgálatot. Mivel a bejelentő a beadványaira kapott válasszal nem értett egyet, a biztostól kérte az eljárás kivizsgálását. A bejelentő szerint ugyanis a vizsgálat az ő kérelmére, nem pedig hivatalból indult, tehát az eljárásban ügyfélként szerepelt, így az NKH jogellenesen járt el azzal, hogy a hatósági eljárásban ügyféli minőségét nem ismerte el. A biztos eljárása során a Pkbt. vonatkozó rendelkezéseinek betartását és annak a közigazgatási hatósági eljárás szabályaival való kapcsolatát vizsgálta. Megállapította, hogy az NKH, illetve az NFM a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségét, valamint az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseket megsértette, és így a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő. Továbbá nem válaszolt a bejelentő 2017. január 13-án tett beadványára, amellyel a petíciós jog sérelmével összefüggő visszásságot okozott. A biztos felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására, és az alapjogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése iránt intézkedjen.

5. Az AJB-419/2018. és az AJB-582/2018. számú ügyek kezelésére az érintett azonossága miatt egy eljárásban került sor. Az AJB-582/2018. számú ügy előzményeként a bejelentő 2014. március 18-án közérdekű bejelentést nyújtott be a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséghez. Beadványában a környezetvédelmi hatóság intézkedését kérte a Püspökszilágy településen, a sportpálya melletti területen az önkormányzat által kihelyezett konténer, illetve az azzal összefüggő vélelmezett illegális hulladéklerakás ügyében. A bejelentő kifogásolta közérdekű bejelentésének a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala és Püspökszilágy Község Önkormányzata általi intézését, ezért 2017. január 26-án kérte ügye felülvizsgálatát. Álláspontja szerint az érintett hatóságok mulasztása és intézkedésének hiánya miatt a környezetszennyezés megszüntetésére nem került sor. Az AJB-419/2018. számú ügy előzményeként a beadványozó a Pest Megyei Kormányhivatal Váci Járási Hivatalánál nyújtott be közérdekű bejelentést 2017. április 18-án, Püspökszilágy településen, a csatornahálózat kiépítésénél keletkezett és deponált hulladék kezelésével kapcsolatban. A Váci Járási Hivatal a közérdekű bejelentést 2017. május 3-án áttette a Penci Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez (továbbiakban: jegyző). A panaszos kifogásolta a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályánál, hogy az önkormányzat 2017. június 6-án kelt válaszával kivizsgálás nélkül zárta le az ügyet. A kormányhivatal a közérdekű bejelentés intézésének kivizsgálását sérelmező panaszt 2017. augusztus 8-án áttette a hatáskörrel rendelkező biztoshoz.



Az AJB-582/2018. számú ügyben a biztos megállapította, hogy a felügyelőség a közérdekű bejelentés alapján indult eljárásában az intézkedési, kivizsgálási kötelezettségének csak részlegesen tett eleget. A jegyző az áttételt követően hatáskörét nem vizsgálta és a közérdekű bejelentő többszöri jelzése ellenére intézkedési, kivizsgálási és tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget. Ezáltal az eljárás során sérült a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog, valamint a petíciós jog. Az AJB-419/2018. számú ügyben a közérdekű bejelentés áttétele az érintett önkormányzathoz szintén megnehezítette a bejelentés tényállásának környezetvédelmi szakmai szempontok szerinti szakszerű vizsgálatát. A jegyző a közérdekű bejelentés alapján indult eljárásában hatáskörét nem vizsgálta, intézkedési, kivizsgálási és a bejelentő részére előírt tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, ezáltal sérült a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog és a petíciós jog. A jelentésben a biztos felkérte a kormány megbízottat, valamint a jegyzőt a jelentésben feltárt visszasságok orvoslására.

6. Az AJB-589/2018. számú ügy előzményeként a bejelentő 2016. október 26-án – több, helyi lakos támogatása mellett – írásban megkereste Diósd Város Önkormányzatát (a továbbiakban: önkormányzat) a település helyi építési szabályzata és szabályozási terve, illetve annak módosítása kapcsán. Ezzel összefüggésben kifogásolta egy helyi vállalkozás telephelyén folytatott ipari tevékenység zajhatását. Álláspontja szerint a gazdasági terület tulajdonosa, a telephellyel szomszédos ingatlanokon élők nyugalma – illetve olykor az építési szabályokra is – tekintet nélkül folytatja gazdasági tevékenységét, mely alapjaiban ellentétes a lakóövezeti besorolás céljával és rendeltetésével. Véleménye szerint a vállalkozás működtetése sérti az ott lakók egészséghez és pihenéshez való jogát, továbbá az egészséges környezethez való alapvető jogának érvényesülését. Közérdekű bejelentésben kérte az önkormányzatot, hogy helyszíni szemlét követően intézkedjen a gazdasági tevékenységet folytató cég működési engedélyének felülvizsgálata iránt. Az önkormányzat késedelmes és nem teljes körű válaszára tekintettel a bejelentő ügye felülvizsgálatát kérte a biztostól. Az eljárás során a biztos megállapította, hogy a jegyző az ügy vizsgálatának elhúzódásáról nem tájékoztatta a bejelentőt a panasztörvényben foglalt előírásoknak megfelelően. Az ügy érdemi vizsgálata kapcsán megállapításra került, hogy a vitatott zajvédelmi kérdéskör vonatkozásában a jegyző tényállás tisztázási kötelezettségének nem teljes körűen tett eleget, a szükséges intézkedéseket nem tette meg, emellett a közérdekű bejelentés kivizsgálására rendelkezésre álló 30 napos határidőt többszörösen túllépte, és erről a bejelentőt előzetesen nem tájékoztatta. E mulasztások a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszasságok idéztek elő. A biztos felkérte az önkormányzat polgár-

mesterét és jegyzőjét, hogy intézkedjenek a feltárt visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

7. Az AJB-2740/2018. számú ügy kapcsán a bejelentő 2018. január 25-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: főigazgatóság) főigazgatójának címzett, több pontban részletezett közérdekű bejelentést nyújtott be a Debreceni Javítóintézet Nagykanizsai Telephelyén (a továbbiakban: telephely) tapasztalt, álláspontja szerint felügyeleti intézkedésre okot adó munkahelyi körülményekkel kapcsolatban. A főigazgatóság vizsgálatot indított a bejelentés alapján, majd 2018. április 27-i levelében arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a beadvány fenntartó általi vizsgálata megtörtént, amelynek alapján a közérdekű bejelentésben megfogalmazott állításokat részben megalapozottnak találták. Más információt a tájékoztatás nem tartalmazott. A bejelentő azért kérte közérdekű bejelentése felülvizsgálatát, mert véleménye szerint a főigazgatóság tájékoztatásában nem tért ki a bejelentés megalapozottságát megállapító vizsgálat eredményeként megtett intézkedésekre, illetve ezek indokaira sem. A biztos jelentésében megállapította, hogy a Pkbt. értelmében az eljárásra jogosult szervnek a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – indokok megjelölésével – a bejelentőt tájékoztatnia kell. Az ügy érdemére vonatkozó tájékoztatás elmulasztásával tehát a főigazgatóság a jogbiztonsággal, a petíciós és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

8. Az AJB-1858/2018. számú ügy előzményeként a bejelentő 2017 tavaszán felhívta a Gárdonyi Önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) és az általa a városüzemeltetéssel megbízott Gárdonyi Városüzemeltetési Kft. (a továbbiakban: üzemeltető) figyelmét arra, hogy a Velencei tavon bizonyos kikötők üzemeltetéséhez szükséges engedélyekkel az üzemeltető nem rendelkezik. Bejelentésével párhuzamosan az ügyben a Nemzeti Közlekedési Hatóság jogutódjaként eljáró Budapest Főváros Kormányhivatal Közlekedési Főosztály Kikötői Osztályának tájékoztatását is kérte. A hajózási hatóság nyilvántartása szerint a kifogásolt üzemeltető az érintett kikötők vonatkozásában nem rendelkezett használatbavételi és üzemeltetési engedélyekkel – melyek birtokában lenne csak üzemeltethető a kikötő; és a kikötő fennmaradási engedélyezése ügyében eljárást nem kezdeményezett. A bejelentő 2018 januárjában újra közérdekű bejelentést tett az üzemeltető felé, de választ bejelentésére nem kapott. A bejelentő az elmaradt válasz és érdemi intézkedés hiánya miatt kérte közérdekű bejelentése intézésének felülvizsgálatát. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat

és az üzemeltető a közérdekű bejelentés vizsgálata során alkalmazott téves jogértelmezése, a válaszadás elmaradása a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. A jogszerű állapot helyreállítására vonatkozó intézkedések hiánya ugyancsak visszásságot okozott a jogbiztonság, a petíciós és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogokkal összefüggésben. Az ügyben megkeresett szervek tájékoztatása alapján a biztos feltárta, hogy a jogalkotó a kikötők engedélyezése során irányadó szabályozás kialakításával, valamint a jogalkalmazó szervek a hatékony jogalkalmazás iránti igényre való passzivitással együttesen olyan helyzetet teremtettek, amelyben évtizedeken keresztül az összes jogszabályi kötelezettség egyidejű teljesítése hiányában jogszerűtlenül működhetek az érintett kikötők, és ezzel a természetes személyek nagyobb csoportja kapcsán a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoztak. A biztos felkérte Gárdony Város Önkormányzatának polgármesterét, a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját, hogy intézkedjenek a visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Az érintett szervek az ismertetett valamennyi ügyben elfogadták a biztos ajánlását.

### 3.7.

#### A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása

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

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárásával összefüggésben 2018-ban nem érkezett állampolgári panasz.

### 3.8.

## A hatékonyabb ombudsmani feladatellátást segítő törvénymódosítási javaslatok

Az alapvető jogok biztosa áttekintette az elmúlt közel nyolc év jogalkalmazói gyakorlatát, és megállapította, hogy az AJBH intézménye a 2012-ben hatályba lépett törvényi szabályozás alapján eredményesen látja el feladatait. Az alapjogvédelem erősítése, a felmerülő jogértelmezési nehézségek kiküszöbölése azonban indokoltá teszi az Ajbt. korrekciós jellegű pontosítását, módosítását. Erre vonatkozó javaslatait megküldte az igazságügyi miniszternek, és e beszámoló keretében az Országgyűlés elé is terjeszti.

#### 3.8.1.

### Az NMM hatékony feladatellátását érintő kérdések

Az e tárgyban megfogalmazott javaslatok előkészítésekor az NMM feladatainak teljesítése során szerzett tapasztalatokon túlmenően az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: Albizottság vagy SPT) 2017. március 21. és 30. között tartott magyarországi látogatását követően, az NMM részére megfogalmazott megállapításait és ajánlásait is figyelembe vette.

1.1. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: OPCAT) 20. cikk a) pontja értelmében az állam annak érdekében, hogy az NMM a megbízatásának eleget tehessen, hozzáférést biztosít „valamennyi információhoz a szabadságuktól megfosztott személyek számáról a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, valamint a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről”.

Sajnálatos módon sem az Ajbt., sem más jogszabály nem rendelkezik arról, hogy az érintett kormányzati szervek az OPCAT 4. cikke szerinti adatszolgáltatási kötelezettségüknek milyen időközönként, formában és határidőn belül tegyenek eleget. Jogszabályi rendelkezés hiányában az eddigi

évek gyakorlata az volt, hogy az NMM minden év december közepén levélben kérte az érintett kormányzati szervek vezetőit, hogy az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyek adatait a december 31-i állapotnak megfelelően bocsássák rendelkezésére. Az adatszolgáltatásra irányuló kérésnek mindeddig valamennyi megkeresett szerv eleget tett, azonban az említett gyakorlat nem alkalmas arra, hogy az újonnan létesített fogvatartási helyek megnyitásáról, bővítéséről vagy bezárásáról az NMM haladéktalanul tudomást szerezzen.

A helyzet megoldása érdekében az Ajbt. olyan kiegészítését javasolja, amely előírná, hogy az érintett kormányzati szervek az OPCAT 4. cikk szerinti fogvatartási helyek december 31-i adatait (a fogvatartási hely neve, címe, férőhelyek száma, kihasználtsága, stb.) a következő év január 31-ig bocsássák az NMM rendelkezésére. Amennyiben a fogvatartási helyek számában a december 31-i adatszolgáltatást követően változás (intézménybezárás, új intézmény megnyitása, telep-, illetve férőhelyek kialakítása, bővítése, stb.) történne, arról az érintett kormányzati szerv haladéktalanul, de legkésőbb a változást követő 15 napon belül köteles legyen az NMM-et értesíteni.

1.2. Az Albizottság a nemzeti megelőző mechanizmus működéséhez szükséges emberi és pénzügyi források kapcsán aggodalmának adott hangot amiatt, hogy bár a „feladatokat legalább tizenegy munkatársnak kell ellátnia, az SPT látogatásának idején az NMM 9 munkatársból állt: a két orvosi poszt nem volt betöltve”. A testület aggodalommal töltötte el, hogy „csak 9 munkatárs foglalkozik a mechanizmus mandátumához kapcsolódó feladatokkal – ez kihatással van a mechanizmus Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó feladatainak maradéktalan végrehajtására. Egy, a részes állam összes fogvatartási helyére kiterjedő eredményes, rendszeres látogatási rendszer nem tud megfelelően működni egy korlátozott létszámú stábbal és betöltetlen orvosi pozíciókkal”.

Az AJBH az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésében előírt, orvosi szakképzettséghez kötött két köztisztviselői álláshelyet többszöri pályázat ellenére, jelentkezők hiányában nem tudta betölteni. Az említett helyzetben az AJBH által, az NMM látogatásokban közreműködésre alkalmazott hét eseti orvos szakértő (pszichiáter, geriáter, gasztroenterológus és belgyógyász) munkavégzése és díjazása az igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogszabályi előírások szerint történt.

Az NMM feladatainak teljesítésében közreműködő orvosok kiválasztása a Civil Konzultációs Testület tagszervezetei által ajánlott szakértőkből összeállított névjegyzék alapján, a jelölő civil szervezettel (Magyar Orvosi Kamara, Magyar Pszichiátriai Társaság, Magyar Gerontológiai és Geriátriai Társaság, stb.) való egyeztetést követően történt.

Az eseti orvos szakértők rendszeres alkalmazása mellett a két orvosi álláshely betöltésének hiánya az NMM látogatásainak szakszerű lebonyolítását érdemben nem akadályozza. Éppen ellenkezőleg, az a körülmény, miszerint lehetőség van a látogatásban közreműködő orvost vagy orvosokat a fogvatartási helyszín sajátosságaira figyelemmel kiválasztani, fokozza a helyszíni ellenőrzések szakszerűségét és hatékonyságát.

A feladatellátás során szerzett tapasztalatok alapján indokolt lenne határon kívül helyezni az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésének azon előírását, mely szerint az NMM teljesítésére állandó jelleggel felhatalmazott köztisztviselő munkatársak között kell lennie legalább két, orvos végzettségű személynek.

Ezzel lehetővé válna az alapvető jogok biztosa számára, hogy az NMM feladatai ellátásának szükségleteitől függően dönthessen arról, hogy kíván-e orvos végzettségű személyeket köztisztviselőként alkalmazni. A két betöltetlen orvosi álláshelyen jogász köztisztviselők alkalmazásával a jelenleg 6 jogász képzettségű köztisztviselő munkatársak száma egyharmaddal növekedhetne. A munkaerő átstrukturálása lehetővé tenné, hogy mind a látogatások, mind az elkészült jelentések száma számottevően emelkedjék.

1.3. Az OPCAT 18. cikk 2. pontja értelmében az államok a „szükséges intézkedésekkel biztosítják, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szaktudással. Törekednek a nemek egyensúlyára és az adott ország etnikai és kisebbségi csoportjainak megfelelő képviseletére”.

Az Albizottság a Svédországban, 2008. március 10. és 14. között tett országlátogatóról szóló jelentésében rámutatott arra, hogy az OPCAT által előírányzott megelőzés „szükségessé teszi a jogok és a feltételek ellenőrzését a szabadságtól való megfosztás kezdetétől egészen a szabadlábra helyezésig. Az ilyen ellenőrzést multidiszciplináris módon, például orvos, gyermek- és genderspecialista, valamint pszichológus részvételével, szigorúan a jogi előírásokra fókuszálva kell elvégezni”.

Az Albizottság idézett elvárásának ismeretében, az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésének módosítása esetén, indokolt lenne az Ajbt. 39/B. §-át egy újabb (5) bekezdéssel kiegészíteni, amely kimondaná, hogy „A helyszíni ellenőrzést multidiszciplináris módon, például orvos, gyermek- és genderspecialista, valamint pszichológus részvételével, szigorúan a jogi előírásokra fókuszálva kell elvégezni”.

1.4. Az Albizottság a Magyarországon 2017. március 21. és 30. között végzett látogatását követően, az NMM számára megfogalmazott megállapításai között észrevételezte, hogy a „nemzeti megelőző mechanizmus nem rendelkezik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalától eltérő identitással, nem csupán működésének jogi kereteit illetően, de intézményi kereteinek és független-

ségi garanciáinak vonatkozásában sem”. Az Albizottság idézett észrevétele kapcsán utalni kell a testület nemzeti megelőző mechanizmusok számára összeállított iránymutatására, mely szerint amennyiben valamely szervezet az NMM feladatait más funkciói mellett köteles ellátni, az NMM feladatai teljesítésére saját munkatársakkal és költségvetéssel rendelkező szervezeti egységet vagy főosztályt kell létrehozni.

Magyarországon az alapvető jogok biztosa az NMM feladatait más feladatai mellett, azokkal egyidejűleg teljesíti. Az Ajbt. hatályos szövege mindössze az NMM feladatai teljesítésének humán feltételeit szabályozza, azonban a feladatellátásnak az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalán belüli szervezeti garanciáiról nem rendelkezik.

Az Albizottság iránymutatásainak teljesítése érdekében megfontolandó az Ajbt. 41. § (3) bekezdésének oly módon történő kiegészítése, mely szerint „A Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban határozza meg. A Hivatalban a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait önálló szervezeti egység látja el”.

### 3.8.2.

#### Az ombudsmani jelentések bírósági kontrollja

Az Ajbt. 28. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Az alábbiakban ismertetett probléma egy NMM jelentéssel kapcsolatban merült fel, azonban általános jelleggel, valamennyi ombudsmani jelentést érintően jelentkezhet.

A Cseppkő Gyermekotthonban 2016 tavaszán tartott látogatásról szóló NMM jelentés egyes megállapításai kapcsán az intézmény igazgatója a Gyermekotthon jó hírnevének sérelme miatt személyiségi jogi pert indított az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala ellen.

Keresetében annak megállapítását kérte, hogy az NMM a „2016. november 14. napján közzétett jelentésében azzal, hogy azt állította, hogy a felperes által működtetett gyermekotthonban a növendékek túlsúlyos körülmények között élnek, ahol a drogfogyasztás, gyermekprostitúció, a nevelők által a gyermekek sérelmére végrehajtott erőszakos cselekmények történnek, továbbá az otthonban élő gyermekek között gyakori a testi, fizikai és szexuális erőszak, megsértette a felperes jó hírnévhez fűződő személyiségi jogát”.

A felperes másik kereseti kérelme azt volt, hogy a bíróság az AJBH-t a jelentés általa kifogásolt pontjainak törlése mellett 3 millió forint sérelemdíj és 1,5 millió forint vagyoni kártérítés, illetve ezek járulékaik megfizetésére, továbbá nyilvános bocsánatkérésre kötelezze.



Az ügyben eljáró bíróságok a keresetet elutasították, a jogerős ítéletet meghozó Fővárosi Ítéltábla azonban arra a megállapításra jutott, hogy személyiségi jogi perben érdemi vizsgálat tárgyává tehető, hogy az alapjogi biztos egyes közlései között fennáll-e belső koherencia, van-e ellentmondás a tapasztalati leírások között, és a jelentés eredményeként tett ajánlás, kezdeményezés is vizsgálható ebből a szempontból.

A Fővárosi Ítéltábla értelmezése szerint a bíróság előtt kizárólag az a korlát áll fenn, hogy nem vizsgálhatja azokat a konkrét bizonyítékokat, amelyek alapján az alapvető jogok biztos megállapításokat tett, értékelést, illetve következtetést vont le vagy jogszabályba ütközést állapított meg.

A fenti értelmezés – amennyiben általánosan elfogadottá válna a bírói jogalkalmazásban – azt eredményezné, hogy személyiségi jogi per keretében a bíróságok jogsértőnek minősíthetnék az alapjogi biztos megállapításait, az általa javasolt intézkedéseket, sőt akár abban az esetben is személyiségi jogi jogkövetkezményt alkalmazhatnának az ombudsmannal szemben, ha úgy ítélnék meg, hogy az általa vizsgált hatóság határozatával, eljárásával vagy annak elmulasztásával kapcsolatban nem kellően neutrális kifejezést használt.

Természetesen akceptálható az az álláspont, hogy az alapjogi biztos ne tehesen felelőtlenül, bárkivel szemben meggondolatlanul sértő kijelentést, az intézmény függetlenségének megóvása érdekében azonban nem elfogadható, ha a vizsgált hatóságok vagy az elutasított panaszosok a polgári jogi személyiségvédelem eszközeivel visszaélve próbálják „felülbíráltatni” az ombudsmani jelentés megállapításait, illetve az egyéb ügyzáró döntéseit.

Az eset kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy az Ajbt. az NMM immunitásának védelme érdekében semmilyen rendelkezést sem tartalmaz. A hasonló jogviták megelőzése érdekében a biztos megfontolásra javasolja az Ajbt. 39/A. § kiegészítését, amely kimondaná, hogy „(2) A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében kiadott jelentésre az Ajbt. 28. (4) bekezdése irányadó. A nemzeti megelőző mechanizmus jelentésében megfogalmazott intézkedésekre az Ajbt. 11. fejezetében írtakat kell alkalmazni”. Ezen túlmenően az Ajbt. 28. § (4) bekezdésének olyan tartalmú kiegészítését is, amely korlátozza, illetve kizárja a biztosi jelentésekkel szemben megfogalmazott igények (beleértve a jelentések egyes megállapításainak, javaslatainak törlése iránti keresetek) bíróság előtti érvényesíthetőségét.

### 3.8.3.

#### A közérdekű bejelentések vizsgálata

A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos új rendszer központi eleme, hogy az alapvető jogok biztosának vizsgálati jogköre kiterjed az állami szervek panasz-, valamint közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatára.

Az Ajbt. 38/C. §-a értelmében a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében az alábbi három esetben fordulhat az alapvető jogok biztosához:

- a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja;
- b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet;
- c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljesszűren.

Az eddigi tapasztalatok alapján az a megfogalmazás, hogy a „közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet”, parttalaná teszi a beadványozást, hiszen egy teljesen szubjektív elemet emel be az eljárásba.

Az „egyet nem értés” megjelenítése egy külön b) pontban azért sem indokolt, mert annak tartalmát – jogilag megfogható módon – az előzőekben idézett c) pont magában foglalja.

Megfontolandó az Ajbt. 38/C. § b) pontjának hatályon kívül helyezése.

Jelezni kell azt is, hogy az Ajbt.-nek a közérdekű bejelentésekkel összefűggő rendelkezései nem tartalmazzák, milyen határidőn belül lehet a vélelmezett visszasság orvoslása érdekében a biztoshoz fordulni.

Indokolt lenne ezért az Ajbt.-ben egyértelműen kimondani, hogy az alapvető jogok biztosához a közérdekű bejelentések megfelelő intézésére irányuló kérelemmel az eljáró szerv vizsgálatát lezáró tájékoztató levél közlésétől, illetve válaszadás hiánya esetén a közérdekű bejelentés benyűjtásától számított egy éven belül lehet fordulni.

### 3.8.4.

**Az intézmény kiszámítható és szakszerű működésének feltételei**

A jogalkotó az Országgyűlés munkáját közvetlenül segítő, illetve az Országgyűlés ellenőrző szervénél dolgozó köztisztviselők, illetve számvevők vonatkozásában részint már megteremtette az egyensúlyt a befektetett szak tudás, a minőségi munka és annak méltányos díjazása között. Ezzel is egyértelműsítette, hogy az Országgyűlés Hivatala, illetve az Állami Számvevőszék hatékony és befolyásmentes működésének biztosítása az Országgyűlés feladatellátásának alapvető biztosítéka.

Az ombudsmani intézmény alkotmányos jogállása párhuzamba állítható az Állami Számvevőszékkel, a végzett munka jellege (különösen a jogalkotás segítése javaslatokkal, véleményekkel) pedig rokonítható az Országgyűlés Hivatalában folytatott törvényelőkészítő tevékenységgel. E párhuzamoság ellenére az e három intézményben dolgozó, hivatásukat szakszerűen, az egészségesen vallott alkotmányos értékeink mentén gyakorló köztisztviselők

lők bérezése között nagyon jelentős, költségvetés-politikai okokkal nem indokolható eltérés tapasztalható az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalánál dolgozók hátrányára.

A Hivatal munkatársainak illetménye annyira alacsony, hogy nemcsak a klasszikus jogi pályák bérezésével és az AJBH-val hasonló jogállású intézmények köztisztviselőinek javadalmazásával nem versenyképes, hanem – az ott alkalmazott illetmény-eltérések következtében – egyes középszintű közigazgatási szerveknél dolgozó köztisztviselők juttatásait sem éri el.

A végzett munka színvonalának megőrzése, illetve erősítése azonban szükségessé teszi, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala személyi állományának bérezése összhangba kerüljön a munkavégzés nagyfokú társadalmi elismertségével. A bérrendezés ugyanakkor egyértelmű kifejezése lenne annak is, hogy Magyarország fontosnak tartja az alapjogvédelmi tevékenységet folytató intézmények folyamatos és hatékony működését, és kész biztosítani az ehhez szükséges pénzügyi forrásokat.

Megnyugtató megoldást az jelenthet, ha a jogalkotó az Ajbt. módosításával az AJBH személyi állománya részére – az Országgyűlés Hivatala köztisztviselői, illetve az Állami Számvevőszék számvevői esetében már alkalmazott megoldáshoz hasonlóan – speciális bértáblát ír elő.

# 4.

## A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója

### 4.1.

#### Bevezető gondolatok

Nemzetiségi biztoshelyettesi mandátumom 2013. október 21-i kezdete óta öt teljes év és néhány hónap állt rendelkezésemre a nemzetiségi jogterülettel kapcsolatos tevékenység folytatására. Fél évtized ugyan objektíve nem túl hosszú idő, mégis számvetésre, a nemzetiségi közösségek vezetőivel, a nemzetiségi szakemberekkel és a közösségek tagjaival és tagjai érdekében végzett közös szakmai munka értékelésére készlet. A visszatekintésre jó okot ad az is, hogy a rendszerváltás utáni időszak magyarországi nemzetiségi jogi rendszere a jelen beszámoló évében huszonöt éves lett: megtiszteltetés számomra, hogy e negyedszázad utóbbi éveiben munkatársaimmal együtt ombudsmanhelyettesként én is szolgálhattam nemzetiségi közösségeinket.

A 2013-as beszámoló még az átmenet krónikája volt: a jogszabályi és intézményi változások és átmenetek krónikája, a mandátumom szempontjából pedig alig két hónapos töredék év. A biztoshelyettesi pozíció kereteinek érdemi tartalommal való megtöltésére tett első kísérletként értékelem a 2014-es évet: a nemzetiségi közösségeink szervezeteivel és vezetőivel való ismerkedés, valamint az új típusú ombudsmanhelyettesi intézmény eszköztárának kialakítása jellemezte a munkánkat. A 2015-ös év tapasztalatai többek között arra figyelmeztettek, hogy a hatékony feladatellátás érdekében az összmagyar társadalom számára a tizenhárom elismert nemzetiségi közösség létéről, helyzetéről és jogaikról, valamint a nemzetiségi biztoshelyettes szerepéről és jogvédő feladatairól több ismeretet érdemes közvetíteni a létező jogszabályi keretek között, de újszerű eszközökkel és módszerekkel. Időközben a nemzetiségi joganyagban előforduló ellentmondások, egyes jogszabályok egymásra hatásából adódó, rendszer-jellegű egyenetlenségek, esetenként egyértelmű hiányok vagy a jogalkalmazás hibái egyre nagyobb számban jutottak a tudomásomra és váltak vizsgálatom tárgyává 2016-ban. A nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény ismertsége, az intézmény iránti bizalom 2017-ben is növekvő tendenciát mutatott: a panaszoknak és megkereséseknek nem pusztán a mértéke nőtt, hanem az érintett nemzetiségi jogterületek szerkezete is változott. Ez a tendencia 2018-ban is megmaradt: a nemzetiségi törvény és a nemzetiségi biztoshelyettesi feladat- és hatáskört

rendező jogszabály együttes olvasata biztató képet mutat – a nemzetiségi jogvédelem egyre hatékonyabban tud hozzájárulni a hazai nemzetiségi közösségek jogainak érvényesítéséhez.

A számok és tények – amint arról az alábbi beszámolóban is igyekszünk átfogó képet adni – makacs dolgok, a lényeg azonban mégis az emberi tényező. A nemzetiségi közösségek érdekében biztoshelyettesként végzett, növekvő mennyiségű és változó szerkezetű munka mögött emberi sorsok vannak: nemzetiségi identitásukat megélni és megerősíteni kívánó, esetenként azonban a származásukkal is összefüggésbe hozható hátrányos megkülönböztetést elszenvedni kénytelen emberek sorsa. A 2018-as beszámoló újabb pillanatfelvétel a huszonöt éves nemzetiségi törvény érvényesüléséről – arról a törvényről, amelyről őszintén hiszem, hogy célkitűzése, intézményrendszere kivételes értéket képvisel. Az önazonosság megőrzéséhez és az önszerveződés fejlesztéséhez a hozzárendelt költségvetési támogatással együtt széles mozgásteret enged az érintett közösségeknek.

A 2018-ban végzett munkánk is azokon az elveken és szakmai meggyőződésen, vizsgálati módszereken, új kommunikációs és kapcsolattartási platformokon zajlott, amelyeket biztoshelyettesi minőségemben nemzetiségi közösségeink érdekében szükségesnek, lehetségesnek és a leginkább hasznosnak tartottam. A jelen beszámoló bepillantást enged a nemzetiségi jogterület érvényesülésének aktuális állapotába: helyzetkép azokról a problémákról és kihívásokról, amelyekkel az érintett nemzetiségi közösségek képviselői és egyes tagjai védelmet és jogi érdekeik megjelenítését kérve a nemzetiségi biztoshelyettesi intézményt 2018-ban megkeresték és megtalálták.

*Szalayné Sándor Erzsébet*

## 4.2.

### A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi kerete

Magyarország Alaptörvénye – a nemzetközi sztenderdeknek és a hazai jogtörténeti fejlődésnek megfelelően – kiemelt figyelmet szentel a hazai nemzetiségeknek és jogaik védelmének. A szabályozás eszmei-ideológiai alapját a preambulum deklarációi adják, az egyéni és közösségi jogok foglalatát a XXIX. cikk rendelkezései jelentik, míg a jogvédelem egyik kiemelt garanciáját az alapvető jogok biztosáról és helyetteseiről szóló 30. cikk teremti meg. A korábbiakhoz hasonlóan a nemzetiségi biztoshelyettes beszámolója két szempontból elemzi a magyarországi nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatos munkát: a szabályozás érvényesülésével, másrészt az azt érvényesítő biztoshelyettessel foglalkozik.

1. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználat-hoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat-hoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tisztelőben tartására és védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését”*. Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: *„Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”*.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal

rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.

A jogalkotó a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (Njt.) kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze és széles körben biztosítsa.

2. Az Njt. 8. §-a szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és megteszi a külön törvény szerint szükséges intézkedéseket. A „külön rendelkezéseket”, vagyis a biztoshelyettes feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak – az érvényesítésére. Ennek elősegítésére a nemzetiségi biztoshelyettes folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdés d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az ombudsmanhelyettes közjogi helyzetére, illetve komplex feladat- és hatáskörére tekintettel a következőkben három különálló, ám organikusan összetartozó fejezetben mutatjuk be elméleti és protokolláris munkáját, valamint a panaszügyekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatait.

### 4.3.

#### A biztoshelyettes tevékenysége

Az Ajbt. igen szűkszavúan rendelkezik az ombudsman és a nemzetiségekért felelős ombudsmanhelyettes közös munkájáról, ezek a szabályok is nagyrészt a konkrét panaszügyek megoldásával kapcsolatosak. A törvény felhatalmazása alapján azonban Székely László, az alapvető jogok biztosa hivatalba lépése óta az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – elsősorban hatáskörök átruházásával – széles körű autonómiát biztosít helyetteseinek a jogvédelmi tevékenységük gyakorlására.

A 2017-es évhez hasonlóan 2018-ban is az SZMSZ rendelkezései alapján tekintjük át, hogy a biztoshelyettes milyen keretek között, illetve milyen módon és mértékben élt a rendelkezésére álló szakmai lehetőségekkel.

#### 4.3.1.

##### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

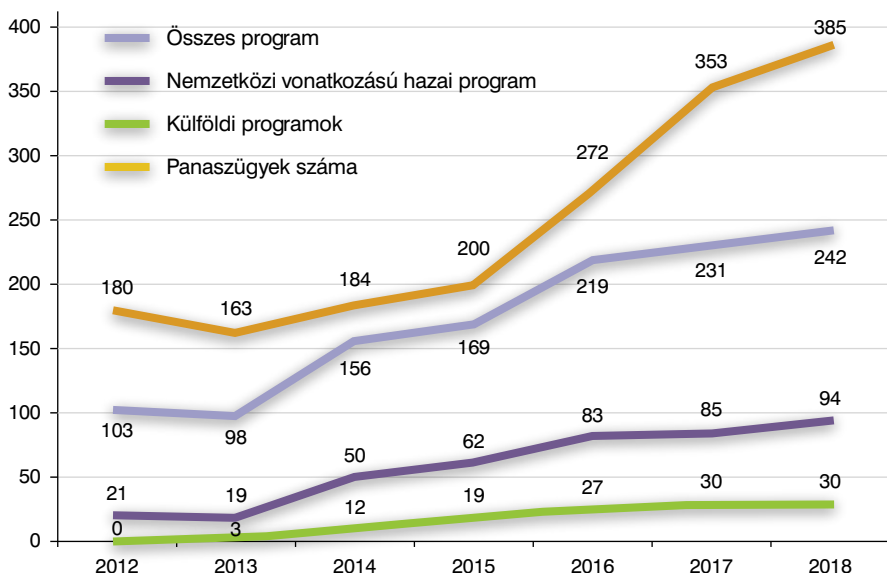
*„a) figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét”. (SZMSZ 12. §)*

A folyamatos szakmai kapcsolattartás, valamint információszerzés- és feldolgozás az ombudsmanhelyettes kiemelt feladata, amely valamennyi egyéb tevékenység alapjául szolgál, és elengedhetetlen a szakmai munka érdemi megalapozásához. Ennek megfelelően a biztoshelyettes 2018-ban is törekedett arra, hogy jelen legyen a nemzetiségi közösségek mindennapi életében, nyomon kövesse, gyűjtse és rendszerezze jogaik érvényesülésével, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetiségi közösségek aktuális helyzetével és a nemzetiségi közélettel kapcsolatos információkat.

A programok számában a biztoshelyettesi intézmény megalakulása óta folyamatos emelkedés tapasztalható, ettől a 2018-as év sem tért el: a biztoshelyettes és munkatársai 242 különböző szakmai programon, illetve nemzetiségi eseményen vettek részt az év folyamán itthon és a határon túl egy-



Titkársági programok száma és alapvető típusai, valamint a panaszügyek száma (2012–2018)



aránt. Külön ki kell emelni, hogy a biztoshelyettes és munkatársai 2018-ban is rendszeresen találkoztak személyesen is a közösség tagjaival, akár közvetlen szakmai megbeszélések, egyeztetések, akár a nemzetiségi közösségek rendezvényeinek, eseményeinek látogatása útján.

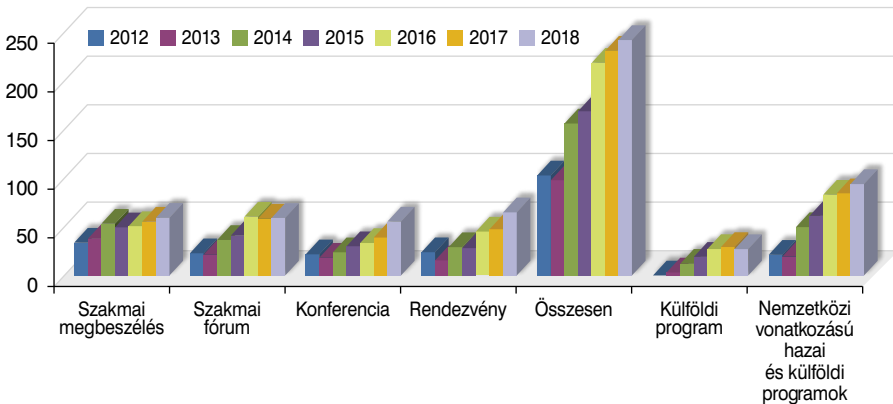
Említést érdemel, hogy az ombudsmanhelyettes szakmai programjai a közvetlen interakciókon túl jelentősen szélesebb körben fejtik ki a hatáskukat. Ahogyan az 1. ábrán is megfigyelhető, a szakmai aktivitás erősödésével párhuzamosan egyre többen fordultak a biztoshelyetteshez nemzetiségi témájú panaszukkal, beadványukkal. Az összefüggés különösen szembeűnő, ha a panaszok területi vonatkozásait is figyelembe vesszük: az ombudsmanhelyettes a 2018-as évben Csongrád és Komárom-Esztergom megyében tett látogatásait követően a beadványok száma rövid idő alatt a korábbiak sokszorosára nőtt. (Az ügyekkel kapcsolatos részletesebb elemzés a következő fejezetben olvasható.) A komplex folyamat eredményeként Szalayné Sándor Erzsébet hivatalba lépése, vagyis 2013. október 21-e óta a szakmai programok és a nemzetiségi tárgyú panaszbeadványok száma egyaránt a duplájára nőtt.

A közvetlen kapcsolatfelvételek jelentősége a programok típus szerinti bontásából is kirajzolódik: a személyesebb hangvételű, korlátozott létszámú szakmai megbeszélések és fórumok a titkársági munka közel felét (49%) tették ki. A konferenciák és egyéb rendezvények esetében elsősorban a közösséggel ápolott kapcsolatok megerősítésén volt a hangsúly, ezek jelentették az események 51%-át. 2018-ban a fentiekén túl hozzávetőlegesen minden

kilencedik programra (11%) külföldi út alkalmával került sor. A biztoshelyettes azonban nem kizárólag ekkor járt el nemzetközi ügyekben: tevékenysége 39%-ában olyan témák szerepeltek, amelyek a hazánkban élő nemzetiségek anyaországaihoz vagy az egyenlő bánásmód érvényesítését célzó nemzetközi intézményekhez kapcsolódtak.

A 2012–2018 közötti időszakot vizsgálva megállapítható, hogy az események száma programtípusonként is évről évre növekszik, jelentősebb emelkedés az elmúlt évben a szakmai konferenciák és a nemzetiségi rendezvények esetén volt tapasztalható.

*Titkársági programok száma, valamint típusai és változásai (2012–2018)*



Az alábbiakban néhány 2018-as, kiemelt jelentőségű hazai programot mutatunk be röviden, a speciális szakmai feladatokról szóló fejezetekben azonban az azokhoz kapcsolódó eseményekről is szót ejtünk.

2018 januárjában a nemzetiségi biztoshelyettes szakmai kerekasztal-beszélgetésre invitálta az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőit, hogy terveiről, a nemzetiségi közösség eseményeiről, megoldandó problémáiról, a közös feladatokról, így például az országgyűlési választásokkal kapcsolatos kihívásokról, illetve lehetőségekről, valamint a nemzeti érték-tárak nemzetiségi gyakorlatával kapcsolatban akkor még folyamatban levő vizsgálatáról egyeztessen.

2018 márciusában az AJBH Dísztermében mutatták be az Igazságügyi Minisztérium támogatásával létrejött „Erdély jogtörténete” című, hiánypótló tanulmánykötetet. A több mint félezer oldalas könyv 17 szerző és 9 lektor munkája, amely az ókortól napjainkig dolgozza fel a terület jogtörténetét. A művet az ombudsmanhelyettes mutatta be, aki pécsi egyetemi tanárként és a Kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem tiszteletbeli professzoraként is hosszú évtizedek óta a hazai és az erdélyi tudományos élet kiemelkedő képviselője.

Az ombudsmani hivatal, illetve a nemzetiségi biztoshelyettes 2018-ban egy másik jelentős szakmai kiadvány, Kukorelli István–Tóth Károly: „Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben” című kötete bemutatásának is otthont adott. A kötetet Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke és az ombudsmanhelyettes méltatták az ünnepélyes eseményen, majd a szerzők osztották meg a résztvevőkkel emlékeiket és az alapjogok aktuális helyzetével kapcsolatos gondolataikat.

*Évnyitó  
kerekasztal-  
beszélgetés  
az országos  
nemzetiségi  
önkormányzatok  
vezetőivel –  
Budapest*



*Az „Erdély  
jogtörténete”  
tanulmánykötet  
ünnepélyes  
bemutatója –  
Budapest*



*Konferencia az első  
nemzetiségi törvény megalkotásának  
150. évfordulója, valamint  
a nemzeti és etnikai kisebbségek  
jogairól szóló törvény  
létrejöttének 25. évfordulója  
alkalmából – Budapest*

Március 18-án az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága és Alexov Lyubomir szerb szószóló szervezésében a hazai nemzetiségi közélet egykori és jelenlegi szereplői nagyszabású nemzetközi konferenciával ünnepelték meg az első nemzetiségi törvény, az 1868. évi XLIV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulóját és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény létrejöttének 25. évfordulóját. Az ombudsmanhelyettes a „Nemzetiségek és törvényhozás Magyarországon” elnevezést viselő konferencián „Az 1993-as nemzetiségi törvény létrejöttének körülményei, visszaemlékezések” című előadásával járult hozzá a méltó ünnepeléshez.

A 2018-as év kiemelkedő eseménye volt az áprilisban lezajlott országgyűlési választás: a hazai nemzetiségi közösségek tagjainak második alkalommal nyílt lehetőségük arra, hogy parlamenti részvételüket biztosítsák. A választás során mandátumot szerzett német közösség ezúttal történelmet írt, önálló képviselőt az Országgyűlésben ugyanis 1933-ban volt utoljára. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata által állított lista 25.658 szavazattal szerzett kedvezményes mandátumot, így Ritter Imre korábbi német szószóló a megalakuló Országgyűlésben képviselőként folytathatja munkáját. Megalakult az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága is, amely 2018 szeptemberében megkezdte munkáját. Elnöke Ritter Imre német nemzetiségi képviselő, alelnöke Farkas Félix roma nemzetiségi szószóló lett.

2018 májusában az AJBH adott otthont a 2017/2018. tanév országos nemzetiségi online nyelvi verseny és országos nemzetiségi rajzverseny díjkiosztó ünnepségének és a pályázatra beérkezett legjobb művekből álló kiállítás megnyitójának. A pályázati felhívás nyomán beérkezett 600 versenyművet



*Országos nemzetiségi rajzverseny díjkiosztó ünnepsége – Budapest*

a zsűri négy, témájában és komplexitásában is eltérő tartalmú kategóriában értékelt („Mesevilág” – nemzetiségi meserészlet, mesefigurák; „Nagyszüleink/Őseink játéka”; „Hogyan éltek, hogyan laktak?” – nemzetiségi berendezési és használati tárgyaink; „A múlt díszei” – nemzetiségem népi motívumai). A kiállításon, amelyet a nemzetiségi biztoshelyettes nyitott meg és méltatott, összesen 50, nemzetiségi vonatkozású alkotás volt látható.

2018 júniusában a nemzetiségi biztoshelyettes Székely László biztossal együtt átadta a *Justitia Regnorum Fundamentum* díjat. Az elismerésre ebben az évben Mayer Évát, a Barátság folyóirat főszerkesztőjét találták érdemesnek, aki évtizedek óta fáradhatatlanul, kiváló szakértelemmel és empátiával segíti a nemzetiségi kulturális jogok érvényesülését. Az elismerést kiemelkedő újságírói, szerkesztői és kultúraszervezési tevékenysége elismeréseként vehette át. A Barátság folyóirat, amelynek Mayer Éva alapítója és felelős szerkesztője, nemcsak rendszeresen beszámol a hazai nemzetiségek életéről, rendezvényeiről, művészeti és tudományos teljesítményeiről, de fontos szerepet vállal a kisebbségpolitikai közélet alakításában is. A díj egyben a hazai német nemzetiségi újságírás és audiovizuális média elmúlt évtizedeinek elismerése is, amelynek Mayer Éva aktív alkotója a mai napig. A *Justitia Regnorum Fundamentum* az ombudsmanok által 2007-ben alapított díj, amelyet a biztos évente egy alkalommal ad át az alapvető jogok, nemzetiségi jogok és jövő nemzedékek jogai területén működő egy-egy – kiemelkedő szaktudású, illetve rendkívüli hatást gyakorló – szakember számára. A kialakult gyakorlat szerint 2014 óta a nemzetiségi jogok területén díjazott személyre a nemzetiségi ombudsmanhelyettes tesz javaslatot.

*Justitia Regnorum  
Fundamentum díj  
ünnepélyes átadása –  
Budapest*



2018 augusztusában a magyarországi németiséget és a teljes hazai nemzetiségi közösséget fájdalmas veszteség érte Heinek Ottó, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata elnökének halálával. Heinek Ottó az elmúlt három évtizedben elkötelezetten segítette a hazánkban élő német közösség útját: irányításával – számtalan egyéb eredmény mellett – ország-szerte megerősödtek a német önkormányzatok és civil szervezetek, önállósodtak és fejlődtek az oktatási intézmények, vezetése alatt született meg

az országos német önkormányzat stratégiája, eközben pedig erősödtek a hazánkban élő további nemzetiségekkel, valamint a más német kisebbségekkel való kapcsolatok. Méltósággal viselt, hosszan tartó betegsége után 2018. augusztus 20-án távozott. Búcsúztatásán több ezren köszöntek el tőle és rótták le kegyeletüket a budapesti Farkasréti temető Makovecz kápolnájánál; családja, barátai és kollégái mellett Áder János köztársasági elnök is jelen volt. Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsmanhelyettes búcsúbeszéddel tisztelgett Heinek Ottónak a hazai nemzetiségi politikában játszott meghatározó szerepe, meggyőző személyisége és nemzetiségi vezetői tevékenysége előtt. Halálát követően a német nemzetiségi közösség vezetését Schubert Olívia vette át, akit támogatásáról és együttműködéséről a nemzetiségi ombudsmanhelyettes is biztosított.



*Heinek Ottó búcsúztatása – Budapest*

2018. augusztus végén a nemzetiségi ombudsmanhelyettes előadásával vette kezdetét a nemzetiségi szakmai tanévnyitó konferencia, amelynek rendezésére a Nikola Tesla Szerb Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégiumban került sor. Az ombudsmanhelyettes beszédében felhívta a figyelmet a magyarországi nemzetiségi nevelés-oktatás fontosságára, valamint arra, hogy a nemzetiségi közösségek tagjainak számára – identitásuk megtartása és folyamatos fejlesztése szempontjából – kulcsfontosságú az anyanyelv megőrzése, valamint a fiatal generációk ösztönzése közösségük nyelvének elsajátítására és mindennapi használatára. A család mellett az anyanyelvi nevelés legfontosabb színterei azok az intézmények, ahol lehetőség nyílik arra, hogy a nemzetiségi közösségekhez tartozó gyermekek nevelésére-oktatására részben vagy teljesen nemzetiségi nyelvükön kerüljön sor.



*Konferencia  
a roma  
gyermekdalok  
gyűjteményéért –  
Budapest*

Az AJBH az Ethnix Művészeti és Oktatási Egyesülettel közös szervezésben 2018 szeptemberében adott otthont a „Konferencia a roma gyermekdalok gyűjteményéért” elnevezésű nemzetközi szakmai rendezvénynek. Az esemény résztvevői megvizsgálták, hogy az óvodai nevelés során a gyermekek – függetlenül nemzetiségi hovatartozásuktól

és nyelvi háttérüktől – találkozhatnak-e bármilyen formában a roma/cigány népköltéssel, illetve az óvodapedagógusok képzésük során milyen ismereteket szereznek a magyarországi roma közösségről. Ezek ugyanis alapvetően befolyásolhatják a nem roma gyermekek más kultúrák és népcsoportok iránti érzékenyítését és pszichoszociális fejlődésüket egyaránt.

A korábbi évek gyakorlatának megfelelően a biztoshelyettes támogatásával 2018-ban is lehetőség nyílt arra, hogy egy nemzetiségi közösség kiemelkedő eseményére a Hivatalban kerüljön sor. Novemberben az Országos Szlovák Önkormányzattal, a Magyarországi Szlovákok Kulturális Intézetével és a szlovák nemzetiségi szószólóval együtt szervezett Lami István emlékülésen a megjelentek közösen idézték fel a magyarországi szlovák közösség kiemelkedő alakját, Lami István néprajzkutatót, művelődésszervezőt, valamint pályatársak, tanítványok és hozzátartozói segítségével felelevenítették munkásságának legmeghatározóbb állomásait és eredményeit.

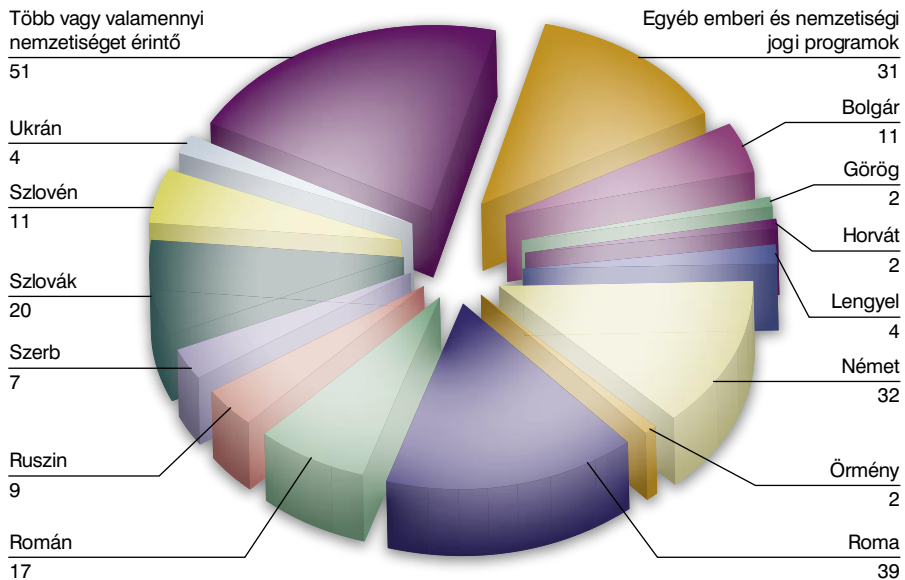


Lami István  
emlékülés –  
Budapest



A biztoshelyettes programjainak tervezése során 2018-ban is igyekezett minden nemzetiség számára elegendő időt és figyelmet szentelni. Az alábbi ábra jelzi a hazai közösségekkel ápolt intenzív kapcsolatot. A nemzetiségek szerinti megoszlás arányai a közösségek hazai demográfiai helyzetét tükrözik.

Kiemelendő, hogy a munka mintegy 25%-át olyan tevékenységek – így jellemzően a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülését érintő jogszabályokkal kapcsolatos szakmai tárgyalások és vizsgálatok – tették ki, amelyek minden nemzetiséget érintettek.



Titkársági programok megoszlása az érintett nemzetiségek szerint (2018)



## 4.3.2.

## A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

- „b) tematikus összefoglalóban évente, illetve a biztos kérése alapján – megfelelő határidő biztosításával – ezen kívül is tájékoztatja a Biztost, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól; valamint*
- d) információs, felvilágosító tevékenységgel, így különösen rendezvényeken való részvétellel, publikációs munkával segíti a hazai és nemzetközi közvélemény tájékozódását a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos ombudsmani tevékenységről”. (SZMSZ 12. §)*

A biztoshelyettes az előző években kialakított kommunikációs csatornák és a lefektetett szakmai sztenderdek alapján 2018-ban is folytatta a nemzetiségek és a többségi társadalom tagjai felé irányuló kommunikációját a hazai közösségeket érintő jogi és társadalmi kérdésekről. A korábbi évek gyakorlatának megfelelően a tájékoztatásra – és a visszajelzések interaktív módon történő fityelembe vételére – az alábbi formákban került sor:

1. aktív médiajelenlét;
2. saját médiafelületek – a világháló és a közösségi média a nemzetiségi jogok védelme szolgálatában;
3. megyelátogatások és helyszíni tapasztalatszerzés;
4. gyermekkonzultációk, szakmai és társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás.

## 4.3.2.1. Aktív médiajelenlét

A biztoshelyettes 2018-ban is folytatta nemzetiségi közösségeket érintő média-megjelenéssel kapcsolatban kialakított kétirányú stratégiáját: a korábbi évek tapasztalatai megerősítették abban, hogy a kifejezetten a nemzetiségi közösségek tagjainak szóló és őket érintő információkkal párhuzamosan fontos a többségi társadalom tagjai felé irányuló, a hazai nemzetiségek ügyeivel kapcsolatos tájékoztató munka is.

A nemzetiségi közösségek tagjainak megszólítása és folyamatos tájékoztatása továbbra is gördülékeny, hiszen valamennyi nemzetiség saját médiafelülettel rendelkezik, amely tájékoztató pontot és univerzális információforrást jelent számukra. A hazai nemzetiségi sajtó továbbra is rendszeresen foglalkozik a biztoshelyettes tevékenységével, különösen az adott közösséget érintő ügyek és az ombudsmanhelyettes által szervezett rendezvények, illetve szakmai események kapcsán. Ebben a munkában 2018-ban is kiemelkedő médiapartner volt a 2019-ben alapításának 25. évfordulóját ünneplő Barát-ság folyóirat. Pozitív és következetes tapasztalat, hogy a hazai fórumokon megjelenő híreket gyakran az anyaországi médiumok is átveszik, így

az ombudsmanhelyettes tevékenysége nemzetközi nyilvánosságot is kap. Idén a nemzetiségi média kiemelkedő eseménye volt az Unser Bildschirm német nemzetiségi televíziós magazin, egyben a hazai nemzetiségi televíziós tartalomszolgáltatás fennállásának 40. évfordulója. Az ebből az alkalomból szeptember 26-án szervezett ünnepi esemény jelentőségét jelzi, hogy annak fővédnöke Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes volt, az eseményen a biztoshelyettes és titkárságának munkatársai is részt vettek.

Az ombudsmanhelyettes 2018-ban 34 közleményben tájékoztatta a nyilvánosságot a nemzetiségi területen végzett tevékenységéről, és hívta fel a figyelmet a közösségeket érintő kiemelt eseményekre vagy általános emberi jogi témákra. Emellett számos sajtótájékoztatót tartott, többek között a megyelátogatásokat követően, amelyek különösen jelentősek abból a szempontból, hogy e sajtótájékoztatók és interjúk során a biztoshelyettes az adott megyében, illetve régióban élő nemzetiségeket érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatban is tájékoztatni tudta a helyi, adott esetben nemzetiségi média képviselőit.



*Interjú  
a Lami István  
emlékülést  
követően*

2018-ban is számos interjúfelkérés érkezett az ombudsmanhelyetteshez, ezek jellemzően a nemzetiségi portfólió aktuális ügyeihez, így a nemzetiségi nevelés-oktatás helyzetéhez, a szegregáció és integráció témájához és a nemzetiségi választásokkal kapcsolatos kérdésekhez kapcsolódtak. Külön is érdemes megemlíteni az egyetlen, nyomtatott formában megjelenő országos romániai magyar napilap, a Krónika 2018. április 15-i számában megjelent átfogó interjút, amelyben az ombudsmanhelyettes részletesen beszélt a nemzeti kisebbségek európai szintű jogvédelméről és ennek garanciáiról, így különösen az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának munkájáról és a Minority SafePack kezdeményezés sikerének közvetlen és közvetett következményeiről Európa kisebbségei számára.

#### 4.3.2.2. Saját médiafelületek – a világháló és a közösségi média a nemzetiségi jogok szolgálatában

Ebben az évben már teljes spektrumban a biztoshelyettes rendelkezésére állt az a korábbi évek során fokozatosan kifejlesztett kommunikációs portfólió, amely lehetővé teszi a nemzetiségi ombudsmanhelyettes kezdeményező típusú és interaktív média-megjelenésének tervezését és megvalósítását. E portfólió elemei:

- honlap (nemzetisegijogok.hu);
- Facebook profil (/ombudsmanhelyettes);
- Instagram oldal (/ombudsmanhelyettes);
- Twitter fiók (@MinorityOmbud).

A fenti kommunikációs csatornák a nemzetiségi közösségek és a többségi társadalom tagjaihoz egyaránt szólnak, a nemzetiségeket érintő legfontosabb híreket, rendezvények meghívóit vagy már megvalósult rendezvények beszámolóit, nemzetiségi civilek projektjeit összegyűjtve és kommunikálva. Az egyirányú tájékoztató tevékenységen túl azonban interaktív – vagyis az érintettek által is alakítható, szerkeszthető – fórumként is szolgálnak a Magyarországon élő nemzetiségek számára. Az említett kommunikációs csatornák emellett a nem nemzetiségi származású érdeklődőknek szánt oktató, tájékoztató, érzékenyítő és lexikon-jellegű ismeretgyűjtő szerepet is betöltik.

A platformok elindításukat követően hamar népszerűvé váltak a potenciális célcsoportjuk körében, aktív felhasználók száma fokozatos növekedést mutat. A biztoshelyettes honlapja látogatóinak száma havonta átlagosan 2000 fő volt. A Facebook-oldalhoz kapcsolódó bejegyzések átlagosan 11.000 felhasználóhoz jutottak el havonta, a legintenzívebb időszakokban pedig az elérések száma 14.000 fő volt. A nemzetközi szakmai körök és külföldi partnereink megszólítása érdekében létrehozott Twitter fiókon keresztül az információk a szakmai közösség több ezer tagjához juthattak el. Mivel az ombudsmanhelyettes Instagram oldala 2017 decemberében indult, ismertté válására a 2018. évben került sor; a felület követőinek száma mára elérte a 800 főt.

Valamennyi új kommunikációs felület beváltotta a hozzá fűzött reményeket, amelyet a felhasználói aktivitás mellett más mérhető adatok is visszaigazolnak: a biztoshelyettes ismertségének további növekedésével 2018-ban a korábbi évek adataihoz képest többen keresték meg a titkárságot problémáikkal, panaszügyeikkel, valamint tovább nőtt a szakmai szereplésre való felkérések száma is.

#### 4.3.2.3. Megyelátogatások és helyszíni tapasztalatszerzés

Az ombudsmani hivatal szervezeti sajátosságaiból adódóan nem rendelkezik megyei kirendeltségekkel vagy helyi irodákkal, így az elmúlt időszakban a helyi közösségekkel való kapcsolattartás alternatív útjait kellett kidolgozni.

A települési és területi önkormányzatokkal és társadalmi szervezetekkel kialakított jó együttműködés mellett a nemzetiségi közösségekkel való kapcsolatteremtésnek 2018-ban is kiemelten fontos és összetett formája volt a megyelátogatás.

A korábbi években kialakult gyakorlatnak és szakmai protokollnak megfelelően az alapvető jogok biztosja és két helyettese évente két alkalommal több napos helyszíni látogatást tesznek Magyarország egy-egy megyéjében. A látogatások elsődleges célja, hogy közvetlenül szerezhessenek konkrét információkat és benyomásokat az alapjogok érvényesüléséről Magyarország adott térségében. E találkozók azonban az adott megye vezetői, közigazgatási szakemberei, az ott működő egyes intézmények munkatársai és nem utolsósorban az ott élő nemzetiségi közösségek tagjai számára is jó alkalmat kínálnak arra, hogy közvetlen információkat kapjanak a Hivatal működéséről, a biztos és helyettesei munkájáról.

A megyelátogatások során a biztos és helyettesei találkoznak a megyei kormány megbízottal és a kormányhivatal főigazgatójával, majd jegyzői értekezletet tartanak a megyében található települési önkormányzatok jegyzői számára. Ezek az értekezletek alkalmat kínálnak arra, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes felhívja a részt vevő jogi szakemberek figyelmét a nemzetiségi jogok érvényesítésével kapcsolatos igazgatási feladatok fontosságára, illetve a jegyzőknek a nemzetiségi jogok biztosításával és érvényesítésével kapcsolatban felmerülő kérdéseire is érdemi választ adjon.

A nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes a megyelátogatások alkalmával rendszeresen felkeres több, nemzetiségi oktatást folytató, illetve a nemzetiségi identitás ápolásában fontos szerepet játszó kulturális, illetve egyházi intézményt, ahol az intézmény vezetői mellett a diákokkal és az adott nemzetiségi közösség tagjaival is találkozik. Azokon a területeken, ahol a roma nemzetiséghez tartozó személyek szegregált telepeken is laknak, a program rendszeres eleme e telepek felkeresése, az ott élőkkel való találkozás.

2018-ban az ombudsman és helyettesei Csongrád és Komárom-Esztergom megyékben tettek látogatást.

a) Az ombudsmanhelyettes Csongrád megyei látogatására 2018. június 5–6-án került sor. Programjának első napján megtekintette a Mórahalmon épülő szerb kulturális központ munkálatait és találkozott a kulturális turizmus fellendítését célzó Colourful Cooperation program partnereinek képviselőivel, valamint Mórahalom polgármesterével. A projekt célja egy magyar–szerb határtérséget átfogó kulturális stratégia kidolgozása, online magyar–szerb nyelvű információs és hírközpont, valamint a szerb kultúra központjának kialakítása a településen. A program során többek között felépül egy 400 fő befogadására alkalmas szerb kulturális és szakrális központ.

A jegyzői értekezletet követően a biztoshelyettes Deszkre utazott, ahol felkereste a Szent Száva Oktatási, Kulturális és Hitéleti Központot. A központ egyedülálló példája annak, hogy egy kis településen élő aktív nemzetiségi közösség összefogással, önkéntes munkával és odaadással, hogyan képes olyan közösségi teret létrehozni és működtetni, amely a legfiatalabbaktól a legidősebbekig kiszolgálja az igényeket, és hozzájárul a hagyomány és kultúra továbbéléséhez, valamint az identitás megerősödéséhez. Az épületben a kor elvárásainak megfelelően kialakított szerb nemzetiségi óvoda és iskola működik, de helyet kapott az egyedülálló gyűjteménnyel rendelkező tájház is. A szerb helytörténeti gyűjtemény részét képezik az 1700-as évektől napjainkig keletkezett különféle használati tárgyak, népviseletek, textíliák, egyháztörténeti dokumentumok, kéziratok, kiadványok. Az állandó kiállítást közel 500 darab, korabeli fényképfelvétel teszi élővé, emberközelivé.

Az ombudsmanhelyettes első napi programjait a Szegedi Keresztény Roma Szakkollégium vezetőivel, pedagógusaival, mentoraival és hallgatóival való találkozással zárta. A jó hangulatú egyeztetésen lehetőség nyílt értékelni az intézmény közel egy évtizedes működését és eredményeit. A megbeszélésen részt vett a fenntartó Szeged-Csanádi Egyházmegye magas rangú képviselője is, aki a püspök nevében is elkötelezett támogatásáról biztosította a roma szakkollégiumi mozgalmat és az ombudsmanhelyettes munkáját is.



*Látogatás a Szegedi  
Keresztény Roma  
Szakkollégiumban –  
Szeged*

Csongrád megyei látogatásának második napján a biztoshelyettes a szegedi Nemzetiségek Házában találkozott a helyi nemzetiségi közélet vezetőivel és kiemelt képviselőivel. Az intézmény jelenleg hét – a bolgár, görög, lengyel, német, örmény, szlovák, ukrán – önkormányzatnak biztosít székhelyet, és itt működik a Nemzetiségi Szövetség, amely 2000-ben azzal a céllal jött létre, hogy a Szegeden és Csongrád megyében működő nemzetiségi szervezeteket (önkormányzatokat, egyesületeket, valamint jogi személyiséggel nem bíró nemzetiségi csoportokat) és magánszemélyeket összefogja, koor-

dinálja. A beszélgetés kiemelt témái között a civil szervezetek finanszírozási anomáliái, az egyéni névhasználati jogok és a választásokkal kapcsolatos kérdések szerepeltek.

A sajtótájékoztatót követően Csongrád megyei munkalátogatását a biztoshelyettes a Szegedi Tudományegyetem nemzetiségi képzésekért felelős karainak vezetőivel és oktatóival való találkozással zárta. Az egyetemen négy nemzetiségi szak található, az intenzív értékmentő- és teremtő szakmai munka a Bölcsészettudományi Karon szerb, a Juhász Gyula Pedagógusképző Karon német, román és szlovák tanszékek keretében folyik. A széleskörű szakmai egyeztetés során a megjelent oktatók számos olyan problémát fogalmaztak meg, amely alapvetően érinti a nemzetiségi pedagógusképzés jelenét és jövőjét, ezen keresztül pedig a hazánkban élő nemzetiségi közösségek anyanyelvének és kultúrájának fennmaradását.



*Kerekasztal-  
beszélgetés a Szegedi  
Tudományegyetem  
nemzetiségi  
pedagógusképzésben  
érintett oktatóival*

b) 2018 decemberében az ombudsmanhelyettes az év második megyelátogatása során Komárom-Esztergom megyében járt. Programjának első elemeként a német és szlovák nemzetiségi óvodapedagógus- és tanító-képzések helyzetének megismerése érdekében meglátogatta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Vitéz János Tanárképző Központját, amely kisebb megszakításokkal 1842-től biztosítja a német és szlovák hallgatók képzését. Az intézményben jelenleg óvodapedagógus-képzés folyik napali és levelező tagozaton, német és szlovák nemzetiségi szakirányon. Tanító és óvodapedagógus diplomával rendelkező érdeklődők számára emellett német és szlovák nemzetiségi szakirányú továbbképzési szakokat is kínálnak.

Munkalátogatásának második napján a biztoshelyettes a felsőgallai német nemzetiségi általános iskolába látogatott. Az intézmény munkatársaival folytatott beszélgetés során az ombudsmanhelyettes egy jól működő és értékelvű közösséget ismerhetett meg, amelyben központi szerepet kap a német identitás erősítése és a nyelvtudás dinamikus fejlesztése is. A Felsőgallai Széchenyi István Általános Iskola elkötelezett, fiatal és képzett oktatógárdával, egyre

bővülő tanulói létszámmal és a hagyományt a modernitással ötvöző nevelési-oktatási módszerekkel igazi jó példa. A találkozón természetesen az oktatást érintő, jellemzően generális problémák is felmerültek, így például a tankönyvek, hanganyag, kreatív eszközök fejlesztése és az utánpótlás hiánya, valamint a gyermekek óraterhe egyaránt kihívás pedagógusnak és diáknak.

Komárom-Esztergom megyei programjának részeként Szalayné Sándor Erzsébet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Hatostelepen működő Jelenlét Programját is meglátogatta. Tatabányán három szegregátum és egy veszélyeztetett terület van a helyi esélyegyenlőségi program szerint, ezek



*Szakmai fórum  
a Felsőgallai  
Széchenyi István  
Általános Iskolában –  
Felsőgalla, Tatabánya*



*Beszélgetés  
a Magyar Máltai  
Szeretetszolgálat  
Jelenlét  
Programjának  
munkatársaival –  
Tatabánya*

a Hatostelep, Mésztelep, Baromállási dűlőút és a Barackos. A Mésztelepen 2014-ben, a Hatostelepen 2017-ben nyitott közösségi házat a Magyar Máltai Szeretetszolgálat. A szolgáltató központokban elérhetővé vált egy közös fürdő, mosási lehetőség, valamint egy máltai iroda, ahol többek között adósságrendezéshez, munkavállaláshoz nyújtanak folyamatosan segítséget. A rehabilitáció lehetőségeit a helyben dolgozó szociális munkások mellett

a Budapesti Műszaki Egyetem tanárai és hallgatói is felkarolták, az utóbbi időben aktív terepmunkával és tervekkel segítik a lakóhelyi szegregáció felszámolását. A Máltai Szeretetszolgálat Tatabányán két játszótér típusú játszóházat működtet, Tatabánya- Kertvárosban és a Bánhidai lakótelepen. Működésük alapja a még 1989-ben elindult „Játszva megelőzni” elnevezésű program. A játszótérek sajátosságai a modern, biztonságosan és korosztályosan tagolt kültéri elemek és az esztétikusan kialakított beltéri játszóházak. A Tatabányán működő intézmények állandó nyitva tartással, képzett szociális munkásokkal, ingyenes, több korosztályt és a kísérő felnőtteket is megcélzó programokkal várják az odalátogatókat.

Látogatása során az ombudsmanhelyettes a Vaszary János Általános Iskola Fekete Lajos Tardosi Szlovák Nemzetiségi Tagintézményét is felkereste. Az iskola képviselőivel folytatott beszélgetés során az ombudsmanhelyettes egy jól működő és értékelvű közösséget ismerhetett meg, amelyben központi szerepet kap a szlovák identitás erősítése és a nyelvtudás dinamikus fejlesztése is. Az iskola működése során kiemelkedően fontos szerepet tölt be az Országos Szlovák Önkormányzat és a települési szlovák nemzetiségi önkormányzat támogatása, valamint a polgármester elkötelezettsége a szlovák identitás megőrzése és erősítése mellett, amely egyben a kis létszámmal – összesen 79 gyermekkel és 10 tanárral – működő iskola feltétel nélküli megőrzését is jelenti.

Megyelátogatásának harmadik napján a biztoshelyettes a helyi és megyei nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel találkozott, a települési és területi német és szlovák önkormányzatok képviselőivel egyeztetett. A találkozó helyszíne Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, vendéglátója John Katalin alpolgármester volt. A beszélgetés során elsősorban a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok közötti együttműködés eredményeiről, a feladatalapú támogatás kérdéseiről, a nemzetiségi nevelés-oktatásról és a nyelvvesztés folyamatáról, valamint a közelgő önkormányzati választásokról és ennek kapcsán a nemzetiségi névjegyzékekkel kapcsolatos anomáliákról esett szó. Külön is tárgyaltak a társadalmi szemléletformálás kihívásairól: az érintettek a sajtóval kialakított harmonikus kapcsolat, digitális platformok kiépítése és a közösségi média segítségével is nyitni kívánnak a társadalom szélesebb körei felé, amelynek során kiemelt szempontnak tekintik a gyermekek és fiatalok megszólítását is.

Ugyanezen a napon kereste fel a biztoshelyettes a Bánhidai Szlovák Házat, az Országos Szlovák Önkormányzat Régiós Közművelődési Központját is. A helytörténeti intézmény és kulturális centrum Bánhidán, Tatabánya szlovákok által lakott részén található. A Bánhidai Szlovák Önkormányzat 2006-ban a helyi lakosság bevonásával újította fel a korábban szlovák nemzetiségi iskolaként működő épületet, és múzeumot létesített benne. Az intézmény a különböző szlovák kulturális és hagyományőrző csoportok heti



*A Szlovák Házban  
a helyi  
szlovák közösség  
tagjaival –  
Bánhida, Tatabánya*



találkozásainak is a színhelye: itt folyik a szlovák nyelvoktatás, a dalköri próbák egy része, a kézműves kör heti foglalkozása, valamint az alkalmoszerű rendezvények. Az Országos Szlovák Önkormányzat közgyűlésének döntése alapján 2010 januárjától ez az épület ad otthont az Országos Szlovák Önkormányzat Régiós Közművelődési Központjának is. E minőségében Bánhida lett a központja a Vértes-Gerecse Szlovák Régiónak, melynek Tardos, Oroszlány és Vértesszőlős szlovák nemzetiségi önkormányzatai és azok szlovák hagyományőrző munkájának támogatása és összehangolása a célja. A vendéglátók bemutatták banhida.hu címen működő honlapjukat és a rendelkezésükre álló gazdag mozgóképanyagot, amelyből több részletet is lejátszottak az ombudsmanhelyettesnek.

#### **4.3.2.4. Rendhagyó osztályfőnöki órák, szakmai és társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás**

Az elmúlt években több ombudsmanhelyettesi vizsgálat foglalkozott a nemzetiségi oktatással, ugyanakkor a nemzetiségi biztoshelyettes munkájával hozzá kíván járulni ahhoz is, hogy a nemzetiségi gyermekek és fiatalok jogtudatossága a gyakorlatban is növekedjék. Ennek érdekében már az elmúlt évek során is az Európa Tanácshoz kötődő több gyermekjogi projekt hazai megvalósítását segítette, több esetben együttműködésben a Reményt a Gyermekeknek Közhasznú Egyesülettel. Ilyen kiemelt projekt volt az Európa Tanács online gyűlöletbeszéd elleni ifjúsági kampányához (No Hate Speech Movement) készült kézikönyv és a Böngésző (Compass, the manual on human rights education with young people) elkészítéséhez nyújtott szakmai segítség, illetve a magyarországi kampányok megvalósításában való közreműködés.

Az idei évben is folytatódott a gyermekekkel, valamint a fiatalokkal közös munka: a gyermekjogi képzésekben való közreműködés mellett 2018 tavaszától rendhagyó osztályfőnöki órák keretében ismerkedtek a nemzetiségi iskolák diákjai a gyermekjogokkal és a nemzetiségi jogokkal. A módszertani alapot az Európa Tanács által kiadott különböző gyermekjogi kiadványok jelentették, különösen a „Nekem vannak jogaim, neked vannak jogaid, neki vannak jogai” című szakmai útmutató, valamint a Böngésző kézikönyv. A foglalkozások során szerzett tapasztalatokat a tréninget tartó munkatár-

sak minden esetben megosztották az intézmények igazgatóival és az osztályfőnökökkel is, akik több esetben is kezdeményezték a nem formális, tréning-jellegű nevelési-oktatási elemek tanrendbe illesztését. Az egyes kérdéseket két különböző tematika szerint dolgozták fel az eltérő gyermekcsoportok.

a) Fókuszban az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség

Az ombudsmanhelyettes tapasztalatai szerint a nem nemzetiségi nevelést-oktatást folytató iskolákba járó, felső tagozatos és középiskolás gyermekek csak minimális ismerettel rendelkeznek a magyarországi nemzetiségekről: a roma, valamint a német közösségeken kívül mást nem ismernek, és az ismerethiányból fakadóan sok esetben kizárólag sztereotípiákban gondolkodnak. Egy-egy foglalkozás ezért gondolatébresztő a fiatalok számára, ugyanakkor több alkalom szükséges ahhoz, hogy lehetőség nyíljon mélyebb beszélgetésre, több ismeret átadására.

- Márciusban a budapesti Klebelsberg Kuno Általános Iskola és Gimnáziumban nem formális oktatási módszertannal megvalósuló 45 perces foglalkozásokon az 5–8. osztályos tanulók a diszkrimináció, egyenlő bánásmód követelménye, gyűlöletbeszéd és iskolai bántalmazások témakörével ismerkedhettek meg.
- Áprilisban a hernádszentandrási InDaHouse Tanodában 90 perces foglalkozások keretében beszélgettek a gyerekekkel különböző korcsoportokban a gyermekjogok fontosságáról, az esélyegyenlőségről, a megkülönböztetés tilalmáról. A gyermekek a foglalkozások során elsősorban a diszkriminációt és az esélyegyenlőség hiányát látták akadálnak a gyermeki jogok érvényesülése, illetve érvényesítése során.

Általánosságban elmondható, hogy a nehezebb sorsú gyermekek érzékenysége emberi jogi kérdésekben erősebb, és sok esetben megélik alapjogaik sérelmét már fiatal korban. Az ilyen típusú foglalkozás lehetőséget ad a jogtudatosításra, valamint fórumot biztosít a negatív élmények megosztására is. A foglalkozások rávilágítottak arra, hogy a sztereotípiákról, a diszkriminációval érintett csoportokról és átfogó társadalmi problémákról szóló ismeretátadásra igény van, kiemelt cél ezért az objektív ismeretátadás tanár és diák számára egyaránt.

b) Fókuszban a nemzetiségi jogok

A fenti képzések tapasztalatait felhasználva – az emberi jogi érzékenyítési portfólióját kiegészítve – az ombudsmanhelyettes speciális nemzetiségi tematikájú képzéseket is kidolgozott. Az ugyancsak nem formális módszertannal megvalósuló 45 és 90 perces alkalmak során a munkatársak először a nemzetiségi jogok és nemzetiségi nyelvhasználat témáját dolgozták fel a középiskolás fiatalokkal. Az alkalmak során a diákok nagyon aktívak vol-

tak, emellett több, őket érintő gyermekjogi és nemzetiségi jogi kérdést tettek fel a munkatársaknak. Érezhetően szükség van arra, hogy a diákok beszéljenek a jogaikról és a felmerülő problémákról, tudatosuljon bennük, hogy nemzetiségi hovatartozásuk nem hátrány, az anyanyelv megőrzéséhez pedig – ahogyan az egyenlő bánásmód megkövetelésére is – joguk van.

A biztoshelyettes és munkatársai május 11-én a budapesti Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégiumba látogattak el, majd május 13-án a gyulai Nicolae Bălcescu Román Gimnázium Általános Iskola és Kollégiumban tartottak órákat.

*Rendhagyó  
osztályfőnöki óra  
a Nicolae Bălcescu  
Román Gimnázium,  
Általános Iskola  
és Kollégiumban –  
Gyula*



*Emberi jogi képzés  
az Országos  
Református  
Cigánymisszió  
munkatársainak –  
Bereksfürdő*



A közoktatási intézményekben megvalósított rendhagyó osztályfőnöki órák mellett a biztoshelyettes a jogtudatosítás és az emberi jogi képzések egyéb formáit is fontosnak tartja, ennek keretében az Országos Rendőr-főkapitánysággal és az Országos Református Cigánymisszióval együttműködött az egyes képzések megvalósításában. Ennek egyik szép példjaként kiemelhető az Együtt Egymásért című gyülekezeti munkatársképző projekt bereksfürdői Megbékélés Házában tartott képzési alkalma, amelyet az ombudsmanhelyettes is meglátogatott, titkárságvezetője pedig előadást tartott a nemzetiségi és egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogokról, valamint a hazai jogérvényesítési lehetőségekről.

Az ombudsmanhelyettes munkája során az általános társadalmi szemléletformálás mellett komoly hangsúlyt fektet a következő generáció szakembereinek érzékenyítésére is, ezért egyetemi hallgatóknak és doktori képzésben részt vevő szakembereknek is rendszeresen bemutatja a magyarországi nemzetiségi közösségek helyzetét, valamint a titkárság munkáját. Ennek keretében például a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék tudományos diákkörének, valamint Európa Központjának hallgatóit és oktatóit, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közjogi Körének tagjait és a Lippai Balázs Roma Szakkollégium hallgatóit is fogadta a Hivatalban.



*A debreceni Lippai Balázs Roma Szakkollégium hallgatóinak látogatása – Budapest*

A gyermekeket és fiatalokat érintő programok megvalósításán túl a nemzetiségi biztoshelyettes titkársága a különböző intézmények, kutatók nemzetiséget érintő kérdéseire válaszol, továbbá gyermekjogi kezdeményezésekben a nemzetiségi gyermekekre vonatkozó tapasztalatait megosztja, illetve szakmai segítséget nyújt. Ennek keretében, az ENSZ Gyermekek jogairól szóló egyezmény magyarországi végrehajtásának ellenőrzése kapcsán, a Hintalovon Alapítvány által indított és koordinált ENSZ kampány, illetve online gyermekjogi kérdőív megalkotásában is szakmai segítséget nyújtott, több gyermekjogi szervezettel és szakemberrel együttműködve, felhasználva a gyermekek részvételével megvalósult programok tapasztalatait és következtetéseit.

#### 4.3.3.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„c) figyelemmel kíséri és értékeli a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiája romákat érintő célkitűzéseinek megvalósulását”. (SZMSZ 12. §)*

Bár a szabályzat kifejezetten a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia érvényesülésének folyamatos vizsgálatáról rendelkezik, a roma integrációs politika figyelemmel kísérése azonban rendkívül szerteágazó feladat, így

az ombudsmanhelyettes részéről folyamatos szakmai és gyakorlati kapcsolattartást követel meg az érintettekkel.

A társadalmi felzárkózási stratégia célkitűzéseinek megvalósítása hosszú távú tervezést és komoly erőforrásokat igénylő tevékenység, ezért végrehajtása elsősorban a Kormány és az egyes minisztériumok feladata. A biztoshelyettes és az érintett kormányzati vezetők – így különösen az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság vezetői – között 2018-ban is folyamatos és sikeres volt a munkakapcsolat: szakértői és vezetői szinten egyaránt sikerült fenntartani és fejleszteni a korábban kialakított, rendszeres egyeztetéseken, kölcsönös bizalmon és konstruktív szakmai kooperáción alapuló együttműködést. Hasonlóan jó együttműködés alakult ki Farkas Félix roma nemzetiségi szószólóval, aki a Magyarországi nemzetiségek bizottságának alelnöki feladatait is ellátja.

Két szakosított konzultációs testület, a Roma Koordinációs Tanács és az Antiszegregációs Kerekasztal ülésein megfigyelőként vett részt a biztoshelyettes, illetve munkatársai, míg az Emberi Jogi Munkacsoport több tematikus munkacsoportjának munkájában önálló résztvevőként volt jelen. Ezek közé tartozott a Romaügyekért felelős Tematikus Munkacsoport mellett a Nemzetiségi Ügyekért, a Véleménynyilvánítás Szabadságáért és az Egyéb Polgári és Politikai Jogokért Felelős Tematikus Munkacsoport.

2018-ban kiemelt téma volt a lakhatási és oktatási szegregációs helyzetek komplex vizsgálata, az interszekcionalitás jelensége, valamint a helyi közösségek és az egyházak szerepe a felzárkózásban. Az ombudsmanhelyettes csatlakozott a Gyűlölet-bűncselekmény Elleni Munkacsoport szakmai konzultációs sorozatához és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem speciális tananyagfejlesztő projektcsoportjához is, amelyekben a romák elleni gyűlölet-bűncselekmények elemzésében és a látencia elleni intézkedések kidolgozásában is részt vett.

Az integrációs programok gyakorlati megvalósulását a biztoshelyettes személyesen is figyelemmel kísérte, ennek keretében szakmai konzultációkon és helyszíni vizsgálatokon találkozott a területen gyakorlati munkát folytató civil szervezetek tagjaival és helyi szakértőkkel. A találkozások során különösen az oktatás, a lakhatási szegregáció, az egészségügyi ellátáshoz való korlátlan hozzáférés és a digitális kihívások témái kerültek előtérbe. 2018-ban is kiemelten fontos partner volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, amelynek összetett szakmai profilja, gyakorlati tapasztalatai és kiterjedt szakmai hálózata révén az igények becsatornázása és a lehetséges megoldások kidolgozása is fontos segítségnek bizonyult.

A gyakorlati ügyeket bemutató fejezetrészen tételesen is elemezzük az együttműködés területeit és eredményeit.

#### 4.3.4.

### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes további feladatkörei

*„f) – h) az átruházott hatáskörben ellátható feladatok köre és*

*j) – l) a kizárólag közreműködés keretében megvalósítható feladatok köre”.*

*(SZMSZ 12. §)*

Amint arra már a korábbi beszámolóban is utaltunk, 2015. január 1-jétől az AJBH módosított Szervezeti és működési szabályzatának megfelelően új munkamegosztás alakult ki a nemzetiségi jogi területen, így a nemzetiségi biztoshelyettes átruházott hatáskörben eljárva nagyobb önállósággal végezheti a munkáját.

Az alapvető jogok biztosa a feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében – az alkotmánybírósági indítvány, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítvány, valamint a jogszabály-veleményezés kivételével – a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos egyes ügyek kiadmányozási jogát átruházta helyettesére. Ennek segítségével a biztoshelyettes kiadmányozhatja azokat a dokumentumokat, amelyek egy vizsgálat lefolytatásához szükségesek, valamint – jellemzően az egyes konkrét panaszügyek zárásához kapcsolódóan – az érintett szervek irányában önállóan élhet a veszélyeztető helyzet megszüntetésével kapcsolatos felhívással, az intézkedés kezdeményezésével, és az ajánlás kibocsátásának lehetőségével. Ugyanakkor a nemzetiségi vonatkozású jelentéseket a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes minden esetben együttesen kiadmányozzák.

A fent jelzett kivételek esetében a biztoshelyettes közreműködhet a feladatkörével összefüggő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatában és az ezzel kapcsolatos indítvány előkészítésében, valamint jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteinek véleményezésében.

A közigazgatási egyeztetés keretében az AJBH-hoz megküldött jogszabályok, illetve stratégiai dokumentumok véleményezése, illetve ennek belső koordinálása a Közjogi Főosztály feladata. A biztoshelyettes azonban részt vesz az észrevételezés folyamatában minden olyan esetben, amikor a dokumentum – akár közvetlen, akár közvetett módon – érinti a nemzetiségi jogokat, illetve a roma integrációs szabályozás valamely elemét. 2018-ban erre 26 esetben került sor, a biztoshelyettesi titkárságra eljuttatott dokumentumok többsége a választási eljárás, a köznevelés és közoktatás, egészségügyi ellátás és foglalkoztatás területéről érkezett.

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

## 4.3.5.

## A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„e) a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott visszasság esetén a Biztos intézkedését kezdeményezi és készíti elő; és i) szükség szerint kezdeményezi a Biztos intézkedését a c), d), e) pontban meghatározott esetekben”. (SZMSZ 12. §)*

Azokban az esetekben, amelyeknél nincs lehetőség önálló eljárásra, de szükséges lehet ombudsmani eszközök alkalmazása, a biztoshelyettes kezdeményező és javaslattevő szerepet tölt be. 2018-ban konkrét ügyben nem került sor a speciális kezdeményezési jogosultság alkalmazására, azonban az ombudsmanhelyettes több esetben is felhívta az ombudsman és az illetékes munkatársak figyelmét olyan „jogterületeken keresztül fekvő” esetekre, amelyekben a roma közösség érintettsége kifejezetten, de nem kizárólagosan megjelent, ezért azok vizsgálata más – különösen az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály vagy a Hatósági Főosztály – hatáskörébe tartozott. Ilyen téma volt például a szociális tűzifa elosztásának gyakorlata, a gyermekek családból való anyagi okból történő kiemelése vagy az aktív korúak ellátása és a közfoglalkoztatás. A vizsgálatok lefolytatásához és a jelentések elkészítéséhez a biztoshelyettes titkárságának munkatársai folyamatos szakmai segítséget nyújtottak.

## 4.3.6.

## A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„m) javaslatot tehet a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására”. (SZMSZ 12. §)*

Bár erre elvben lehetősége lett volna, a biztoshelyettes közvetlenül, saját hatáskörben nem tett javaslatot a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására vagy módosítására, közvetett módon azonban folyamatosan közreműködött a joganyag át- és kialakításában. Ebben kiemelt partnerei a nemzetiségi képviselő és a szószólók voltak.

A 2014-ben megújult nemzetiségi képviseleti rendszer kiemelt szereplőjévé vált az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága. Bár a szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban kezdetben számos szakmai és politikai vita folyt, a gyakorlat bebizonyította, hogy a testület a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően törvényalkotást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző hatékony intézménye lett

az Országgyűlésnek. Az első, 2014 és 2018 közötti országgyűlési ciklusban a szószólók sikereket értek el a finanszírozás átalakítása, a források kiterjesztése és az átláthatóság garantálása területén is.

A 2018-as országgyűlési választásokat követően a bizottság összetétele megváltozott. A magyarországi német közösség teljes jogú országgyűlési képviselőként juttatta az Országgyűlésbe Ritter Imre korábbi német nemzetiségi szószólót, valamint számos nemzetiségi közösség az előző ciklushoz képest új szószólót választott. A nemzetiségi bizottság 2018 őszén kezdte meg működését Ritter Imre német nemzetiségi képviselő elnöklete alatt. Megalakultak az új összetételű albizottságok is, így létrejött a Magyarországi nemzetiségek bizottsága feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kíséző albizottság (elnök: Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló), a Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottság (elnök: Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló) és az Önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság (elnök: Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószóló).

A korábban kialakított zökkenőmentes munkakapcsolatot folytatva az ombudsmanhelyettes titkársága továbbra is folyamatos szakmai kapcsolatban állt a nemzetiségi bizottsággal, amelynek ülésein a biztoshelyettes munkatársai minden alkalommal részt vettek.

A nemzetiségi bizottság több esetben is szakmai megbeszéléseket kezdeményezett az ombudsmanhelyetessel, valamint figyelembe vette és beépítette a biztos és a biztoshelyettes közös jelentéseinek és elvi állásfoglalásainak megállapításait az általa indított jogalkotási eljárások során.

A nemzetiségi bizottság 2018. október 9-én döntött az Njt. módosítását előkészítő munkacsoport megalakításáról. A biztoshelyettes a nemzetiségi bizottság munkacsoportját szakmai támogatásáról biztosította, ahogyan erre példa volt a törvény 2017. évi módosítása során is. Ezzel párhuzamosan, 2018. december 19-én az Igazságügyi Minisztérium Nemzetiségi Ügyekért Felelős Tematikus Munkacsoportja szintén napirendi pontként tárgyalta a jogszabály soron következő módosítására vonatkozó felkészülést. A Tematikus Munkacsoport ülésén a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának vezetője is részt vett, aki a nemzetiségi biztoshelyettes nevében a Tematikus Munkacsoport kodifikációs előkészítő munkájához is felajánlotta a szakmai segítséget, amit a bizottság elnöke örömmel elfogadott. Az együttműködés és az ezzel kapcsolatos előkészítő munkálatok megkezdődtek.

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottsága 2018. november 7-én tárgyalta meg a felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának alkalmazásával kapcsolatos vizsgálat megállapításait. Az albizottsági ülésen részt vett a nemzetiségi biztoshelyettes, annak munkatársai, valamint Maruzsa Zoltán, az EMMI köznevelésért felelős helyettes államtitkára és szakértő kollégái. A nemzetiségi



biztoshelyettes tájékoztatóját elfogadva a minisztérium képviselői is szükségesnek tartották a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet jelentésben jelzett szakaszának módosítását, és ígéretet tettek a jogszabály-módosítás tervezetének előkészítésére. A biztos és biztoshelyettes közös jelentésének összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között (a 4.5. fejezetben) található.

A fenti jelentés mellett a biztoshelyettes rendszeresen tájékoztatta a nemzetiségi bizottságot tevékenységéről, különösen a biztossal közösen kiadott jelentéseiről és önálló elvi állásfoglalásairól. A biztoshelyettes az alábbi ügyekben hívta fel a nemzetiségi bizottság figyelmét arra, hogy – az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek bevonásával, illetve véleményük kikérésével – tekintse át az adott területen kialakult jelenlegi gyakorlatot és fontolja meg a szabályozás módosításával kapcsolatosan közös álláspont kialakítását, szükség esetén kezdeményezze jogszabályok módosítását:

- A nemzetiségi közösségek szerepéről a helyi és regionális gazdaságfejlesztésben, turizmusban a Szlovén Mintagazdaság példája alapján (1/2018.);
- A nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmaival kapcsolatos gyakorlatról (2/2018.);
- A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a közszolgálati médiaszolgáltatás területén (3/2018.);
- A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a hazai filmművészet és filmgyártás területén (4/2018.).

Tekintettel a 2018. évi országgyűlési választásokra és az ezáltal lerövidült országgyűlési ciklusra, a nemzetiségi bizottságnak még nem volt módja az elvi állásfoglalások megtárgyalására, erre előreláthatóan 2019-ben kerül sor. A biztoshelyettes elvi állásfoglalásainak összefoglalói a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között találhatóak.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2017. évi tevékenységéről szóló beszámolót a fenti időkorlátokra tekintettel 2018-ban az Országgyűlés nem tűzte napirendjére, így a nemzetiségi bizottság sem tárgyalta meg azt.

#### 4.3.7.

#### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„n) nemzetközi tevékenységével elősegíti a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását”. (SZMSZ 12. §)*

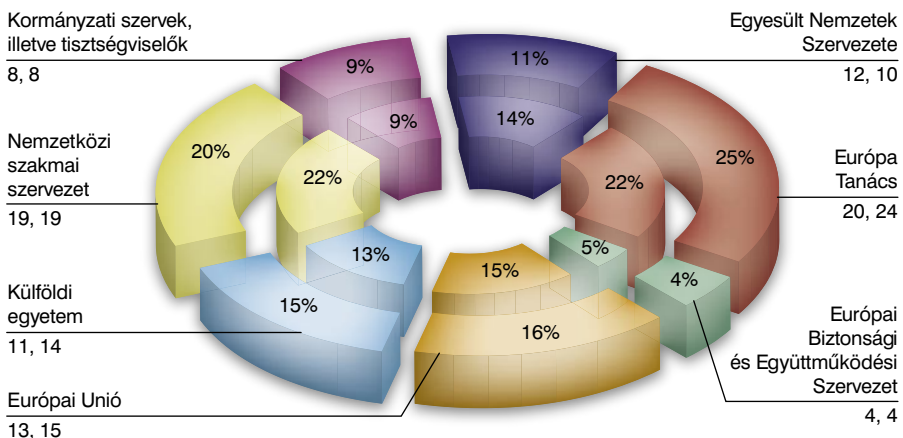
A hazai nemzetiségek helyzetének elősegítése érdekében szükségszerű a folyamatos nemzetközi kommunikáció és szakmai együttműködés a területen érintett szervezetekkel.

Az Ajbt. által biztosított hatáskörben a nemzetiségi jogterület számos lehetőséget kínál a nemzetközi fellépésre. Ezt elősegíti az AJBH nemzeti emberi jogi intézményi „A” státusza, a különböző regionális és nemzetközi szervezetek nemzetiségek kapcsán végzett tevékenysége, a nemzetiségek anyaországainak kormányzati és társadalmi szerveivel való kapcsolattartás. Számtalan esetben a nemzetközi kisebbségi jogi sztenderdeket ellenőrző testületek is a biztoshelyettestől kérnek olyan specifikus szakmai információkat, amelyek munkájukat segíthetik. Ezek a kapcsolatok kölcsönös előnyökkel járnak, hiszen a hazai jogvédelem sok esetben kéz a kézben halad a nemzetközi jogfejlesztő tevékenységgel: más országok vagy testületek eredményei sok esetben közvetlenül is felhasználhatóak a biztoshelyettes munkája során. A nemzetközi szakmai reprezentációt tovább erősíti Szalayné Sándor Erzsébet hazai és nemzetközi egyetemi oktatói tevékenysége és az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságában viselt állandó tagsága is.

A fentiekre tekintettel, a nemzetközi szervezetekkel, szakmai testületekkel, szakértőkkel és képviseleti szervekkel való folyamatos kommunikáció 2018-ban is kiemelt fontosságú volt az ombudsmanhelyettes munkájában, amit jól jelez, hogy a 242 biztoshelyettesi program közül 94, vagyis az összes esemény 39%-a volt nemzetközi vonatkozású.

Az esetek 62%-ában nemzetközi szervezet munkájával kapcsolatos tevékenység folyt a titkárságon, jellemzően a testületek ellenőrzési mechanizmusainak működéséhez és a stratégiaalkotáshoz kapcsolódó szakértői szintű együttműködés, illetve tárgyalásos folyamatok keretében. A kapcsolattartás fennmaradó 38%-át az információszolgáltatás és a jogszabályban is deklarált, „a hazai intézményrendszer értékeinek bemutatásával” összefüggő munka tette ki. Ez jellemzően személyes találkozók, konferencia-, illetve egyetemi előadások sorozatát jelentette.

*A nemzetközi kapcsolatok megoszlása a partnerek szerint (2017 és 2018)*



A 2017. és 2018. évi adatsorokat összehasonlítva megfigyelhető, hogy az ombudsmanhelyettes nemzetközi kapcsolataira a kiegyensúlyozottság és az állandóság jellemző.

A nemzetközi kapcsolatteremtés eszközeit az alábbiakban a következő kategóriák szerint mutatjuk be:

1. kiemelt nemzetközi vagy nemzetközi vonatkozású hazai programok;
2. együttműködés a szomszédos országokkal a nemzetiségek jogainak védelme terén;
3. V4-es országok ombudsmanjainak együttműködése;
4. Minority Safepack Initiative;
5. speciális nemzetközi megbízatás.

#### **4.3.7.1. Kiemelt nemzetközi vagy nemzetközi vonatkozású hazai programok**

##### **a) Társszervek**

A nemzetiségi biztoshelyettes számos, a nemzetiségi és az emberi jogok területén működő nemzetközi szervezettel és együttműködési fórummal ápol szakmai kapcsolatokat, amelyek keretében évről-évre egyre több rendezvényre szóló meghívásnak kell – személyesen vagy munkatársai útján – eleget tennie. Az egyes nemzetközi vonatkozású programok tematikus rendben történő ismertetése előtt röviden bemutatjuk legfontosabb nemzetközi partnerszervezeteinket:

- A 47 tagot számláló Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el a „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” címet viselő dokumentum szövegét. A nemzetközi szerződés 1998. február 1-jén lépett hatályba. Az azóta eltelt húsz év alatt az Európa Tanács tagállamai közül 43 állam aláírta, 39 állam ratifikálta is. A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között – a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája mellett – a Keretegyezmény központi szerepet játszik.
- Az Európa Tanács speciális, roma ügyekkel foglalkozó szakértői bizottsága a CAHROM, melynek munkájában az ombudsmanhelyettes 2017 óta vesz részt két másik nemzetközi szervezet, az Európai Emberi Jogi Intézmények hálózata (ENNHRI) és az Equinet felkérésére és képviselőként, ugyanis a CAHROM ülésén egyenlőbánságú szervek, ombudsmani hivatalok, civil szervezetek egyénileg nem vehetnek részt, viszont különböző ernyőszervezetek delegálhatják őket. A szakértői bizottság tevékenysége és ülése több ponton kapcsolódik a nemzetiségi biztoshelyettes roma nemzetiséget érintő tevékenységéhez, emellett a hazai roma lakosság európai szinten is jelentős lélekszáma szintén indokolja a bizottság munkájában való részvételt.
- Az OPRE Roma Platformot az Európa Tanács, az Európai Bizottság Alapjogi Ügynöksége (FRA), az Equinet és az ENNHRI közösen mű-

ködteti az európai emberi jogi intézmények, egyenlőbánásmód szervek részvételével, a roma tematikájú szakmai kérdések megvitatása és a jó gyakorlatok megosztása, illetve érdekérvényesítő és lobbizási tevékenység ellátása érdekében.

- Az ERIO (Európai Roma Információs Szolgálat) brüsszeli székhelyű nemzetközi képviselői szerv, melynek célja hogy formálja és alakítsa a romákkal kapcsolatos politikai és közgondolkodást. A szervezet célja, hogy valós információkat és mély elemzéseket biztosítson a romákról, így a politikai döntések előkészítése során széleskörű információt szolgáltat minden olyan témában, amely a romákat érinti az Európai Unió intézményrendszerében.
- Az Equinet (Európai Esélyegyenlőségi Hálózat) az egyenlőbánásmód intézmények európai hálózataként működő non-profit szervezet, amely aktív tevékenységet fejt ki az esélyegyenlőség előmozdítása és a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében. A 34 országban működő 46 tag között Magyarországot az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviseli.
- A nemzetiségi biztoshelyettes az AJBH képviselőjében részt vesz az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (UNHCR) mellett tevékenykedő, a nemzeti emberi jogi intézményeket tömörítő, azok munkáját segítő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetségének (GANHRI) munkájában, valamint e hálózat európai regionális szervezetének (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) tevékenységében.
- Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) független, tényeken alapuló tanácsokat nyújt az uniós és a tagállami döntéshozóknak. Célja, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos eszmecserék, szakpolitikák és jogszabályok célzottabbak legyenek és minél több hiteles információn alapuljanak.
- A biztoshelyettes gyümölcsöző szakmai kapcsolatokat ápol az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójával (FUEN) is. A 32 európai országból származó mintegy 90 tagszervezetével a FUEN az őshonos nemzeti kisebbségek, illetve őshonos etnikai csoportok legnagyobb európai ernyőszervezete, és így közel 60 millió, kisebbségben élő európai polgár képviselője. A FUEN a nemzeti kisebbségek szószólója a nemzetközi szervezeteknél, kiemelten az Európai Unióban, az Európa Tanácsnál, valamint az ENSZ-nél és az EBESZ-nél. A szervezet résztvevői státusszal rendelkeznek az Európa Tanácsban és konzultatív státusszal az ENSZ-ben.
- Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala tagja az ombudsmanok nemzetközi szintű együttműködését előmozdítani hivatott több szervezetnek is, így az Ombudsmanok Európai Hálózatának (The European Network of Ombudsmen – ENO) és az Európai Ombudsman Intézetnek is (European Ombudsman Institute – EOI).

## b) Magyarországi programok

- Február 13-án az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába látogatott az Európai Parlament Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottságának delegációja. Az európai parlamenti képviselőkkel folytatott párbeszédén a biztos, a biztoshelyettesek és munkatársai mellett részt vettek az Egyenlő Bánásmód Hatóság vezetői. A rendezvényen többek között szóba került a közérdekű adatok egyedi igénylésének hazai szabályozása, a civil szervezetek működésének magyarországi körülményei, az Isztambuli Egyezmény ratifikációjának folyamata és az otthonszüléssel összefüggő korábbi ombudsmani ajánlások.
- Szeptember 11-én „Társadalmi érték és felelősség a közzférában” címmel brit–magyar tapasztalatcserére és műhelykonferenciára került sor a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. A rangos eseményt a „PSR” (public social responsibility – társadalmi közfelelősségvállalás) egyetemi kutatói, magyar önkormányzati és államigazgatási szakemberek, valamint a téma brit szakértői mellett megtisztelte jelenlétével a brit királyi család tagja, a hazánkban tartózkodó András yorki herceg. A műhelyvitán a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának munkatársa számolt be az ombudsmanhelyettes társadalmi tudatformáló és felvilágosító tevékenységéről.
- Október 3-án, a Német Egység Napja alkalmából a német nagykövetség fogadást rendezett a Vigadóban. Az eseményen az ombudsmanhelyettes Volkmar Wenzel nagykövettel áttekintette a magyarországi német közösséget érintő aktuális kérdéseket. Szalayné Sándor Erzsébet az ünnep alkalmából kiadott közleményében külön megemlékezett a hajdan elűzött németek létszámának egynegyedét kitevő azon kitelepítettekéről, akik Németország szovjet megszállási zónájába kerültek és a létrejövő NDK polgáraivá váltak. Őket a történelem nemcsak választott magyar hazájuktól fosztotta meg, hanem egy diktatórikus ország polgáraivá tette, ahol – származásuk miatt – másodrendű állampolgárként kezelték őket. A német egység számukra egy régen várt álom megvalósulását jelentette, hiszen a jogfosztott menekült-lét és sok évtizednyi elnyomás után egy demokratikus és az emberi jogok, valamint az európai értékek mellett rendíthetetlenül elkötelezett szabad Németország polgáraivá váltak.



*Volkmar Wenzel nagykövettel  
a Német Egység Napján*

- Az Európai Tükör Szerkesztősége és a FIDE Magyar Tagozata közös konferenciát rendezett október 17-én a FIDE Magyar Tagozat megalakulásának 15. évfordulója alkalmából. A FIDE (Fédération Internationale pour le Droit Européen – Európai Jog Nemzetközi Szövetsége) olyan független nemzetközi egyesület, melyet 1964-ben Brüsszelben alapítottak annak érdekében, hogy tagállamok feletti szinten összekapcsolja az Európai Közösségek (ma EU) tagállamaiban létrehozott nemzeti egyesületeket. A Szövetség tevékenységének legfőbb céljaként az Európai Közösségek jogának és intézményeinek tanulmányozását és kutatását jelölte meg a több mint 50 évvel ezelőtti alapításakor. A konferencián az ombudsmanhelyettes „Az uniós egyenlő bánásmód irányelvek 15 éve” című előadásában átfogó képet adott az uniós antidiszkriminációs jogalkotás történetéről és struktúrájáról, a korai irányelvektől kezdve a horizontális esélyegyenlőségi irányelv megalkotása irányában tett lépésekig.
- Az alapvető jogok biztosa 2018. november 20-án jubileumi ünnepséget rendezett és kiállítást szervezett az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának 70. évfordulója alkalmából. A rendezvényen a nemzetiségi ombudsmanhelyettes a Nyilatkozat jelentőségét méltató előadást tartott. A rendezvényt megtisztelte jelenlétével Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló, Kramarenko Viktor, az Országos Ruszin Önkormányzat elnöke, Szuperák Brigitta ukrán nemzetiségi szószóló és Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószóló.



*Nemzetközi konferencia az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának 70. évfordulója alkalmából – Budapest*

c) Európai szintű regionális együttműködés

- Az Ombudsmanok Európai Hálózata regionális tapasztalatcserét szervezett a Szlovák Ombudsman Hivatalában 2018. február 22-én Pozsonyban. A szlovák, cseh és horvát ombudsman munkatársai mellett a munkamegbeszélésen részt vett az Európai Ombudsman képviselőjében Dr. Marta

Hirsch-Ziembinska és a nemzetiségi ombudsmanhelyettes több munkatársa is. Az egyeztetések kiemelt témái az uniós alapok felhasználása ellenőrzésének emberi jogi szempontjai, a határon átnyúló szociális juttatásokkal összefüggő kérdések és a migrációval kapcsolatos emberi jogi vonatkozások voltak.

- A nemzetiségi biztoshelyettes 2018. április 19-én Bécsben részt vett a „15 Years of Equality Bodies – 27 Years Austrian Ombud for Equal Treatment” című nemzetközi konferencián, amelyet a nyugdíjba vonuló Ingrid Nikolay-Leitner osztrák ombudsman tiszteletére rendeztek. Az esemény résztvevői az osztrák ombudsman munkatapasztalatainak összegzése mellett az uniós egyenlő bánásmód joganyag implementációjának tapasztalatairól és az ombudsmani hivatalok kelet-közép-európai fejlődéséről is átfogó képet kaphattak.
- Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának Európai Regionális Irodája és az Equinet közös szervezésében került sor június 1-jén Brüsszelben a „Befektetés az Esélyegyenlőségbe” című konferenciára. A rendezvény célja az egyenlőség kihívásainak kezelésével kapcsolatos európai szintű megoldások megvitatása és értékelése volt. Emellett folytatódtak az európai diszkriminációellenes és esélyegyenlőségi „horizontális irányelv” tervezetével kapcsolatos szakértői megbeszélések is, amelynek során javaslatok hangzóttak el a tíz éve felfüggesztett javaslat szakmai revitalizációja érdekében. A rendezvényen a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságvezetője vett részt.
- Az Európa Tanács „Kisebbségek és kisebbségi nyelvek egy változó Európában” címmel június 18–19-én konferenciát szervezett Strasbourgban, megemlékezve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, valamint a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája elfogadásának 20. évfordulójáról, amelyen az ombudsmanhelyettes megbeszéléseket folytatott.
- Az ENNHRI 2018. október 23–26. között Athénban tartotta meg éves közgyűlését, amely köré két napos tematikus konferenciát szervezett. A két rendezvényen 39 állam nemzeti jogvédő intézményeinek vezetői és az érintett nemzetközi szervezetek (ENSZ, ET, EBESZ) legmagasabb szintű képviselői vettek részt, összesen közel százan, köztük a nemzetiségi biztoshelyettes is. A közgyűlés központi eseménye az ENNHRI titkársága 2017-es tartalmi és pénzügyi beszámolójának megtárgyalása és elfogadása, az akkreditációs folyamatokról szóló beszámoló ismertetése és a tisztújító választások lebonyolítása volt.
- A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának vezetője 2018. november 7–9. között részt vett az Equinet „Equality bodies countering ethnic profiling” című szemináriumán, amely az etnikai profilalkotás európai helyzetével, az egyenlő bánásmód szervek ezzel kapcsolatos kihívásai-

val és feladataival foglalkozott. Az etnikai profilalkotás elleni küzdelemben egész Európában egyre fontosabb szerepet töltenek be az egyenlő bánásmód szervek.

- A Hivatal munkatársa 2018. november 19–21. között vett részt az Equinet „Not on our watch, Equality bodies fighting hate speech” című római szemináriumán, amely az egyenlő bánásmód szervezeteknek a gyűlöletbeszéd elleni küzdelemben betöltött szerepével foglalkozott. A rendezvény jó alkalmat kínált a gyűlöletbeszéd elleni küzdelem komplexitásának realizálására, az esélyegyenlőségi és a nemzeti emberi jogi intézmények e téren fennálló lehetőségeinek áttekintésére. Számos előadó kiemelte a gyűlöletbeszéd szankcionálása és a szólásszabadság mint alapvető emberi jog garantálása közötti egyensúly megtalálásának nehézségét. Jelezték továbbá azt is, hogy a gyűlöletbeszédnek több definíciója is létezik, meghatározható szűkebb (jogi) és tágabb (szociológiai) értelemben is. Tena Simonovic Einwalter, az Equinet vezetőségének elnöke, horvát helyettes ombudsman és az ECRI képviselője bemutatta az ECRI 15. sz., a gyűlöletbeszéd elleni küzdelemről szóló ajánlását.

d) Roma tematikájú nemzetközi együttműködési programok

- Az Európa Tanács Dosta! kampány gyermekváltozatához kapcsolódó gyermekkonzultációban való szakmai részvételre tekintettel meghívás érkezett az AJBH részére a „6th COE dialogue meeting with Roma and Traveller civil society to assess the implementation of the Council of Europe Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers (2016–2019)” című szakmai találkozóra. Az Európa Tanács romákkal kapcsolatos, elmúlt 3 évben kifejtett tevékenysége, valamint a 2019-től aktuális Tematikus Akció Terv elfogadása kapcsán fontos információkat osztottak meg a résztvevőkkel. Az ombudsmanhelyettes munkatársai megismerték az Inschool Projektet, amely hazánkban is elindult több intézményben. Az első rendezvény során a munkacsoportokban a gyakorlati ismeretek megosztásán túl javaslatokkal élhettek a résztvevők az akciótervvel kapcsolatban.
- A nemzetközi légi járatok utasainak a beszállást megelőző előzetes repülőtéri ellenőrzéséről szóló 1/2016. állásfoglalás nemzetközi disszeminációjában fontos szerepet játszott, hogy a CAHROM napirendjébe felvette az ügyet, és kapcsolatba lépett az Európa Tanács mellett működő Kanadai Állandó Képvisellel. Ennek eredményeképpen két éves hallgatás után érdemben reagált az állásfoglalásra a Kanadai Állandó Képviselő és a budapesti Kanadai Nagykövetség is, ugyanakkor érdemben továbbra sem jött válasz az ET melletti kanadai képviselőtől. A CAHROM utolsó próbálkozásként a hatodik napirendi pontban foglalkozott a kérdéssel. Emellett a roma holokauszt oktatásának módszertani áttekintésére alakult egy szakmai munkacsoport a CAHROM keretein belül, amelynek



kapcsán lehetőség nyílt arra, hogy a nemzetiségi ombudsmanhelyettes 2017 októberében kiadott „A roma holokauszt oktatásának társadalmi szemléletformáló szerepéről és hazai helyzetéről” szóló elvi állásfoglalását ismertessük.

- A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának munkatársa az ENNHRI-től és az Equinet-től felkérést kapott, hogy a CAHROM tizenötödik ülésén képviselje az emberi jogi intézmények hálózatát az OPRE-n elhangzott vélemények és problémák felvetése céljából. Az ülés megtartására 2018. május 22–25. között került sor Athénban.
- A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának munkatársa 2018. november 14-én részt vett az ERIO 7. workshopján, amely az egyenlő bánásmód szervezeteknek a romákat érintő lakhatási és egészségügyi diszkrimináció elleni küzdelemben betöltött szerepével foglalkozott. Az Erio és Equinet közös szakmai rendezvényén a romák lakhatási és egészségügyi helyzete kapcsán tartottak két műhelybeszélgetést. Ezeken a különböző európai egyenlő bánásmód szervek és az ombudsmani hivatalok romákkal foglalkozó szakemberei vettek részt, emellett több nagyobb civilszervezet is képviseltette magát.

#### **4.3.7.2. Együttműködés a szomszédos országokkal a nemzetiségek jogainak védelme terén**

##### **a) Románia – Erdély**

Szalayné Sándor Erzsébet még a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánjaként, 2004-ben épített ki széles körű szakmai együttműködést a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Karával. Azóta megszakítás nélkül tanítja az „Európajog” és „Az egyén jogi helyzete az Európai Unióban” című tantárgyakat alap-, illetve mesterképzésben, magyar nyelven. Tevékenysége elismeréseként 2015-ben az egyetem „Professor Honoris Causa” címmel tüntette ki.

Ugyanettől az évtől, vagyis 2015 óta részt vesz a Temesvári Nyugati Tudományegyetem (Universitatea de Vest din Timișoara) által indított, „Kisebbségvédelem az Európai Unióban” című, mesterszakos hallgatóknak tartott tantárgy román és angol nyelven történő oktatásában és e tevékenységét mandátumának további évei alatt, így 2018-ban is folytatta.

A biztoshelyettes az előadások és szemináriumok rendszeres megtartása mellett a határon túli magyar egyetemi szakkollégiumok munkájában is közreműködik, valamint rendszeresen találkozik a nemzetiségi jog és az emberi jogok iránt érdeklődő egyetemistákkal és PhD hallgatókkal.

A nemzetiségi ombudsmanhelyettes és titkárságának vezetője március 18-án „Kisebbségi közösségek és társadalmi együttélésük a 21. századi Európában” címmel előadást tartottak a Mikó Imre Jog- és Közgazdaságtudományi Szakkollégium által szervezett XI. Kolozsvári Szakmai Napok –



*A XI. Kolozsvári  
Szakmai Napok  
– Business & Law  
Talks szervezőivel  
– Kolozsvár*

Business & Law Talks elnevezésű rendezvényen. A Babeş-Bolyai Tudományegyetem auditoriumában, kiemelkedő érdeklődés mellett lezajlott előadás biztonságpolitikai, szociálpszichológiai, valamint jogi szempontból is elemezte a kisebbségek helyzetét, valamint külön is kitért az Európa Tanács szerepére és feladataira.

Az Erdélyi Magyar Jogászok Társasága és a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem meghívására a nemzetiségi biztoshelyettes a IV. Erdélyi Jogászyűlésen bemutatta a Veress Emőd professzor által szerkesztett „Erdélyi jogtörténete” című egyedülálló kötetet, Török Tamás titkárságvezető pedig „A pártatlanság vélelme” címmel tartott előadást a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos jogalkalmazás aktuális kérdéseiről. A 2018-as találkozóra Kisdisznód (Cisnădioara, Michelsberg) településen került sor.

#### b) Szlovákia – Felvidék

Az ombudsmanhelyettes 2018 áprilisában a Felvidékre látogatott. Három napos munkalátogatásának célja a szlovákiai kisebbségi jog és végrehajtásának tanulmányozása volt, különös tekintettel a magyar és roma nemzetiségek helyzetére. A hat állomásból álló körút részeként megbeszéléseket folytatott Tornalja város polgármesterével, a helyi művelődési központ igazgatójával, valamint Szlovákia neves kulturális antropológusával, Puskó Gáborral a helyi magyar közösség kisebbségi jogérvényesítésének lehetőségeiről és kihívásairól. Ezt követően meglátogatta a Kazinczy Ferenc Magyar Tanítási Nyelvű Alapiskolát, ahol az iskola vezetőivel és munkatársaival a roma integrációs stratégiákról és a Kedves Ház Projektéről egyeztetett. A munkaút második napján a biztoshelyettes találkozott és megbeszéléseket folytatott a felvidéki magyar felsőoktatás kiemelt intézményének számító Selye János Egyetem vezetőivel, majd a diákok számára előadást tartott és kerekasztal-beszélgetésen vett részt a pedagógusképzés, valamint az integráció és asszimiláció témájában. A harmadik napon látogatást tett a Karvai Magyar Tanítási Nyelvű Alapiskola és Óvodában és a Kertészeti és Mezőgazdasági Szakközépiskolában, ahol a helyi szakértőkkel a kisebbségi nevelés-oktatás kérdéseiről és kihívásairól egyeztetett.

A szlovák ombudsmani hivatal az AJBH kiemelt partnere, a nemzetiségi jogok területén pedig szoros együttműködés alakult ki a területen dolgozó kollégák között. Ennek keretében június 26-án Mária Patakyová szlovák ombudsman asszony pozsonyi hivatalában látta vendégül a nemzetiségi ombudsmanhelyettest. A baráti hangulatú szakmai megbeszélésen a felek áttekintették a nemzetiségi közösségeket érintő közös kihívásokat és eredményeket, nagy hangsúlyt fektetve a magyarországi szlovák és a szlovákiai magyar nemzetiségi nevelés-oktatás helyzetére, illetve a nyelvi-kulturális asszimiláció elleni küzdelem eszközeire. Külön is egyeztettek a két országban élő roma közösségek előtt álló kihívásokról, elsősorban a deszegregációs folyamatokról. Az ombudsmanhelyettes október 13-án részt vett Herczegh Géza nemzetközi jogtudós szobrának avatásán, amelyet születésének 90. évfordulója alkalmából szülőhelyén, a szlovákiai Nagykaposon helyeztek el. Az ünnepségen a családtagok körében lánya, Herczegh Anita férjével, Áder János köztársasági elnökkel együtt jelent meg.



*Találkozó Mária Patakyová szlovák ombudsmannal – Pozsony*

Az élénkülő felvidéki kapcsolatok részeként a nemzetiségi ombudsmanhelyettes titkárságának munkatársai 2018. október 26-án részt vettek a Bukovszky László, a Szlovák Köztársaság kormányának kisebbségi kormánybiztosa által Pozsonyban szervezett nemzetközi workshopon, amelyen a résztvevők a nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme terén fennálló új kihívásokat vitatták meg. A workshop előadói többféle szempontból, illetve helyzetből közelítették meg a kisebbségi nyelvhasználat, illetve a nyelvi jogok biztosításának-érvényesülésének kérdéskörét. A rendezvényen Paulik Antal, az Országgyűlés szlovák nemzetiségi szószólója is felszólalt.

#### c) Szerbia – Vajdaság és Szlovénia

Az ombudsmanhelyettes 2018 októberében hivatalos látogatás keretében fogadta a Szerb Köztársaság ombudsmanját és munkatársait. A szakmai megbeszélés során Zoran Pašalić többek között a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos tapasztalatcserék fontosságát hangsúlyozta.

A biztoshelyettes szeptember 5-én fogadta Boris Jesihet, a Szlovén Köztársaság szentgotthárdi főkonzulját. A megbeszélés során elsősorban a hazai szlovén közösséget érintő átfogó kérdések, így a nemzetiségi nevelés-oktatás, a nemzetiségi kétnyelvűség (közintézmények névhasználata, helységnévtáblák), a szlovén közösséget is erősen érintő elvándorlás kihívásai, valamint az arra adott helyi szintű válaszok, a határon átnyúló együttműködés lehetőségei, továbbá a nemzetiségi nyelvű hitélet került napirendre. A főkonzul emellett több konkrét ügyben is kérte az ombudsmanhelyettes segítségét.

#### 4.3.7.3. A V4-es országok ombudsmanjainak együttműködése

A négy visegrádi ország – Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyel Köztársaság, Szlovák Köztársaság – ombudsmanjai, illetve munkatársai találkozóit 2004 óta évente, rotációs elven rendezik meg a részes államok.

2018-ban a találkozót Lengyelországban, Gdańsk városában rendezték meg szeptember 16–18. között. A várost történelmi múltja miatt a „Szabadság városának” is nevezik, így a helyszínválasztásnak szimbolikus szerepe is volt: a hivatalos programra az Európai Szolidaritás Központjában került sor, ahol szeptember 17-én a résztvevőknek lehetőségük nyílt találkozni Lech Wałęsa Nobel-békedíjas lengyel politikussal, a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom egyik alapítójával, volt lengyel államfővel is. A rendezvényen az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviselőjében a nemzetiségi ombudsmanhelyettes és a jövő nemzedékek ombudsmanhelyettese vettek részt.



*A V4-es ombudsmanok éves szakmai találkozásójának résztvevői – Gdańsk*

A szakmai találkozón három kiemelt téma, a 70 éves Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának mai jogalkalmazási szerepe, a véleménynyilvánítás szabadságának helyzete és az emberi jogi nevelés-oktatás került a fókuszba. Az ombudsmanok, illetve kísérő munkatársaik részletesen ismertették az egyes országok vonatkozó jogszabályi környezetét és annak gyakorlati megvalósu-

lását, majd értékelték az ezekre reflektáló alapjogvédelmi tevékenységet. A részletes egyeztetések során nyilvánvalóvá vált, hogy a közép-kelet-európai térségben hasonló jogi és társadalmi kihívásokkal kell szembenéznie a független ombudsmani intézményeknek, amelyekben egyre inkább központi szerepet kapnak a nevelési-oktatási, valamint kommunikációs feladatok és a társadalom ismereteinek, attitűdjeinek hosszú távú pozitív formálása.

#### 4.3.7.4. **Minority SafePack Initiative**

A Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe (Mentőcsomag a kisebbségek számára – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért, röviden: MSPI) európai polgári kezdeményezést az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) indította útjára. Az indítvány előkészítésén 2011 óta a szervezettel együtt dolgozott a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a Dél-Tiroli Néppárt és az Európai Kisebbségek Ifjúsági szervezetének tagjaiból álló munkacsoport.

A polgári kezdeményezés intézményét az Európai Unió reformszerződése, a Lisszaboni Szerződés vezette be 2009-ben, és az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete szabályozza. A kezdeményezés az uniós polgárok számára a közvetlen demokrácia kiemelt eszköze: amennyiben hét uniós tagállamból legalább egymillió polgár támogatja az állampolgárok egy csoportja által benyújtott jogalkotási kezdeményezést, az Európai Bizottságnak meg kell vizsgálnia az uniós jogi aktusra irányuló jogszabálytervezet beterjesztésének lehetőségét. Segítségével jogalkotási javaslat előterjesztése indítványozható olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban az Unió hatáskörébe tartozik a jogszabályok alkotása.

Az MSPI célja, hogy arra ösztönözze az EU-t, javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. Ennek érdekében az aláírók arra kérik az Európai Bizottságot, hogy fogadjon el jogi aktusokat a regionális és kisebbségi nyelvekkel, az oktatással és a kultúrával, a regionális politikával, a részvétellel, az egyenlőséggel, az audiovizuális és egyéb médiatartalommal, illetve a regionális (állami) támogatással kapcsolatos kötelezettségekről.

Közel hat éves előkészítés, szervezés és számos jogi vita után az aláírás-gyűjtést szimbolikusan a megújuló bonchidai Bánffy-kastélyban 2017. május 20-án indították, és 2018. április 3-ig tartott, majd további három hónapot vett igénybe a hitelesítési folyamat. A FUEN elnöke, Vincze Lóránt 2018. július 31-én jelentette be, hogy az MSPI sikeres lett: a benyújtott 1.320.246 aláírás közül az Európai Unió 28 tagállamának nemzeti hatóságai 1.128.385-öt hitelesítettek. Azt is igazolták, hogy összesen 11 tagállamban (Bulgária, Dánia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia) sikerült elérni a szükséges minimális támogatói küszöböt.

Bár a kérdéssel érdemben már csak a 2019-es európai parlamenti választások után felálló Európai Bizottság tud foglalkozni, addig is fontos a téma napirenden tartása, a tagállami és az uniós döntéshozók pontos tájékoztatása a kezdeményezés céljairól.

Az ombudsmanhelyettes 2018. augusztus 1-jén kiadott közleményében hangsúlyozta, hogy a kezdeményezést támogató európai polgárok – köztük kiemelkedően nagy számban külhoni és hazai honfitársaink – tevékenyen hozzájárultak egy összeurópai szinten értékkeremtő állampolgári kezdeményezés sikeréhez, hiszen az Európai Unió minden tagállamában élnek olyan nemzeti kisebbségi közösségek, amelyek számára kiemelten fontos, hogy anyanyelvüket szabadon használhassák, egyedi kultúrájukat és hagyományaikat ápolhassák, megőrizhessék és fejleszthessék. A kezdeményezés segíthet ezt a szemléletet széles körben is megismertetni az európai államok polgárai körében, és ösztönözhet az értékek átvételére is. Az Európai Unió jelenleg már elismert alapértékei mellett a nemzeti kisebbségek jogainak a jelenleginél szélesebb körű biztosítása és uniós szintű védelme is szükséges ahhoz, hogy az európai béke és egység fennmaradjon és fejlődjön, és élő valósággá váljon az európai integráció jelmondata: „Egyesülve a sokféleségben”.

#### **4.3.7.5. Speciális nemzetközi megbízatás**

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el a „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” címet viselő dokumentum szövegét. A nemzetközi szerződés 1998. február 1-jén lépett hatályba. Az azóta eltelt húsz év alatt az Európa Tanács jelenlegi 47 tagállama közül 43 állam aláírta, 39 állam ratifikálta is, ezzel a Keretegyezmény az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott több mint kétszáz szerződés sorrendjében az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény mögött a második helyen áll a ratifikációk számát tekintve. A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között – a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája mellett – a Keretegyezmény központi szerepet játszik.

A fentiek végrehajtásának ellenőrzése érdekében létrehozott Tanácsadó Bizottság feladata, hogy a nemzetiségek jogainak érvényesüléséről szóló egyes országjelentéseket megvizsgálja és ezek alapján, illetve a szerződésben részes államokban tett helyszíni látogatások tapasztalatai alapján véleményezze az államok által a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtása érdekében tett intézkedéseket, valamint ajánlásokat tegyen. A Tanácsadó Bizottság független szakértőkből álló testület, állandó tagjainak száma 18 fő. A tagokat a Miniszteri Bizottság választja ki a Keretegyezményt ratifikáló államok által javasolt jelöltek közül.

*A Kisebbségvédelmi  
Keretegyezmény  
Tanácsadó  
Bizottságának tagjai  
2018-ban –  
Strasbourg*



Magyarország jelölése alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2016. május 25-i ülésén Szalayné Sándor Erzsébetet, a magyarországi nemzetiségek jogainak védelméért felelős ombudsmanhelyettest, egyetemi tanárt a kisebbségvédelem terén elért tudományos és nemzetközi jogi szakértői tevékenységére tekintettel a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának állandó tagjává választotta. Mandátuma 2016. június 1-jétől négy évre szól. Ezen időszak alatt a Tanácsadó Bizottság független és pártatlan állandó tagjaként lehetősége nyílik arra, hogy számos európai államban a nemzeti kisebbségek jogainak tényleges érvényesülését és különféle kisebbségvédelmi modellek eredményeit felmérhesse, egyúttal aktív résztvevője lehessen az európai szintű kisebbségvédelmi szttenderdek kialakításának.

#### 4.3.8.

#### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„o) véleményt nyilváníthat a Nemzetiségi Jogi Osztály tagjainak kinevezése, felmentése és más munkakörbe helyezése tekintetében”. (SZMSZ 12. §)*

A nemzetiségi jogterület szakmai felelőseként az ombudsmanhelyettes munkáját saját nemzetiségi titkársága és a Hivatal eltérő szervezeti egységéhez tartozó Nemzetiségi Jogi Osztály munkatársai segítik. Az összesen tizennégy fős közösségben tizenkét jogász és egy szociális munkás szakember mellett egy gépkocsivezető dolgozik együtt.

A biztoshelyettes hatáskörébe tartozó feladatok szakmai, adminisztratív és koordinációs előkészítését, valamint a feladatok folyamatos ellátását a Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkársága biztosítja. 2018-ban nyolc beosztott kolléga dolgozott a szervezeti egységben, közülük egy munkatárs félállásban, egy kolléga pedig az Európa Tanács Lanzarote Bizottsága mellé szakkondált nemzeti szakértőként. Velük kapcsolatban a munkáltatói jogokat

a biztoshelyettes gyakorolja. A stáb tagjai Benedek György, Iványi Klára, Kiss Balázs, Mohay Ágoston, Rózsás István, Rutai Zsuzsanna, Tordai Edina és Török Tamás (főosztályvezető) voltak.

A titkárság munkáját – az előző évekhez hasonlóan – gyakornokok segítették: Vajda Melinda (Eötvös Loránd Tudományegyetem BTK – szociológus BA), Mánya Petra (Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Románia – jogász szak BA), Kővári Kincső (Pázmány Péter Katolikus Egyetem BTK – pszichológia szak BA).

Az Általános Vizsgálati és Nemzetiségi Jogi Főosztály szervezeti egységként működő Nemzetiségi Jogi Osztály feladata a beadványokkal és vizsgálatokkal kapcsolatos szakmai anyagok előkészítése, valamint a biztoshelyettes információszerző és felvilágosító tevékenységében való aktív közreműködés. Örömteli hír, hogy 2018-ra az osztály létszáma egy fővel bővülve hat főre nőtt, így már három fő teljes és három fő hat órás munkarendben dolgozó munkatárssal végezte a feladatait. A Nemzetiségi Jogi Osztály tagjai felett a munkáltatói jogokat az AJBH főtítkára gyakorolja, kivéve a munkajogviszony létesítésének és megszüntetésének jogát, amely a biztos hatáskörébe tartozik. A biztoshelyettesnek ugyanakkor lehetősége van arra, hogy véleményt nyilvánítson az osztály munkatársainak kinevezésével, felmentésével és más munkakörbe helyezésükkel kapcsolatos döntésekről. A stáb tagjai Fogarassy Edit, Horváth Eszter, Kutassy-Nagy Noémi, Sipos Beáta, Szokács-Szabó Barbara és Varjú Gabriella (főosztályvezető-helyettes) voltak.

#### 4.3.9.

#### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„p) saját szakmai területére vonatkozóan vizsgálati szempontrendszereket és elvi állásfoglalásokat dolgozhat ki”. (SZMSZ 12. §)*

A nemzetiségi jogi terület szakmai irányítójaként, az AJBH-ba érkező nemzetiségi tárgyú beadványokat – valamennyi körülmény mérlegelésével – a biztoshelyettes szignálja az egyes szakértő kollégákra, és az ügy átadásakor szükség szerint közvetlenül is konzultál az ügyintézővel a további intézkedésekről. A szakmai irányítás közvetlen eszköze emellett az esetmegbeszélők gyakorlata: a nemzetiségi joggal foglalkozó munkatársak rendszeres találkozóik során közösen is áttekintik a nemzetiségi jogterület aktuális ügyeit és a konzílium mellett speciális módszertani megoldásokat is kidolgoznak, illetve alkalmaznak.

A biztoshelyettes a nemzetiségi jogterületet érintő kérdések kapcsán elvi állásfoglalások kiadására jogosult, ezzel állandó szttenderdeket megállapítva a szélesebb szakmai közösség számára. 2018-ban négy ilyen dokumentum szü-



letett. A biztoshelyettes minden esetben egyedi vagy általános ügyet elemezve és a felmerült visszasságokat kibontva adott átfogó jellegű szakmai-módszertani ajánlásokat. A 2018-ban megjelent elvi állásfoglalások az alábbiak voltak:

- A nemzetiségi közösségek szerepéről a helyi és regionális gazdaságfejlesztésben, turizmusban a Szlovén Mintagazdaság példája alapján (1/2018.);
- A nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmaival kapcsolatos gyakorlatról (2/2018.);
- A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a közszolgálati médiaszolgáltatás területén (3/2018.);
- A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a hazai filmművészet és filmgyártás területén (4/2018.).

Az elvi állásfoglalások összefoglalói a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között (a 4.5. fejezetben) találhatóak.

#### 4.3.10.

#### A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„q) ellátja az egyéb, a törvények vagy a Biztos által meghatározott feladatokat”.  
(SZMSZ 12. §)*

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

Ezek közül kiemelendő, hogy a biztos 2014 júliusában a nemzetiségek védelméért felelős helyettesét jelölte ki arra, hogy az AJBH-ban működő OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus és az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló Megelőzési Albizottság gördülékeny együttműködését és a folyamatos szakmai kapcsolattartását biztosítsa. A biztos a fenti feladatok mellett többször is felkérte helyettesét az AJBH általános alapjogvédelmi tevékenységének hazai és nemzetközi képviselőjére. Ennek keretében külföldi delegációk fogadására, szakértői tárgyalások lefolytatására és előadások megtartására egyaránt sor került. Erről részletesen a Beszámoló nemzetközi és társadalmi kapcsolatokat bemutató fejezetében olvashatnak.

## 4.4.

### A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői

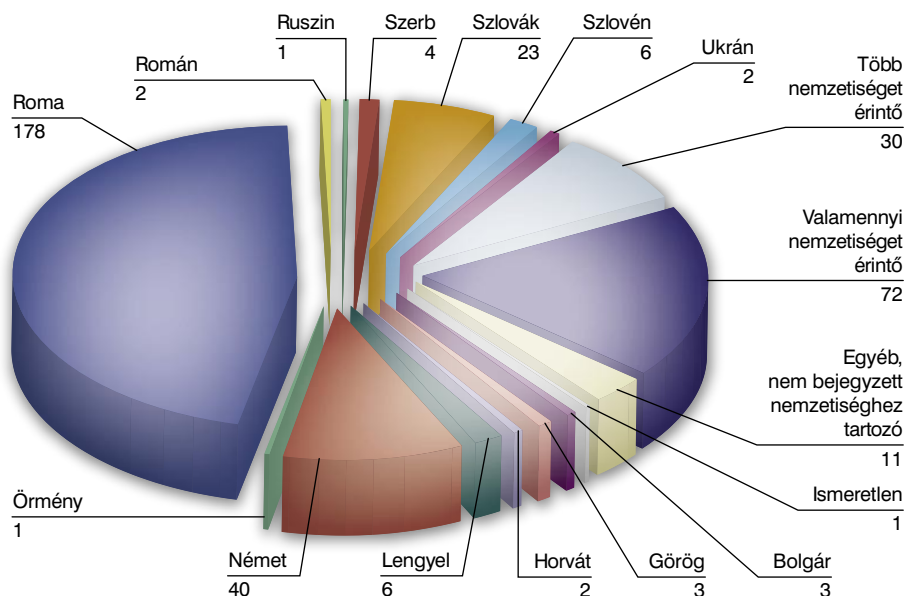
#### 4.4.1.

##### Nemzetiségek szerinti megoszlás

2018-ban a nemzetiségi biztoshelyettes szakmai irányítása alá tartozó nemzetiségi ügyek (panaszbeadványok, hivatalból indított vizsgálatok) száma a 2017. évi ügyszámhoz képest tovább növekedett. 2018-ban összesen 385 ügy volt nemzetiségi jogi jellegű, 2017-ben pedig 353 ilyen ügy volt. Az emelkedő ügyszámok azt jelzik, hogy az ombudsmani rendszer átalakítását követően az elmúlt években a nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény egyre ismertebbé és elfogadottabbá vált a nemzetiségi közösségek tagjai és képviselői számára.

Növelte az intézmény ismertségét az is, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes 2018-ban tovább erősítette a kapcsolatát, együttműködését a hazai nemzetiségi közösségek képviselőivel, kiemelten az új nemzetiségi országgyűlési képviselővel és a nemzetiségi szószólókkal, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel. Az érintett nemzetiségi vezetők több ügyben is kezdeményezték a biztoshelyettes vizsgálatát és intézkedését kérve az általuk észlelt problémák, jogsértések feltárása, megszüntetése érdekében. 2018-ban is voltak olyan ügyek, amelyekben a biztos és biztoshelyettes közös jelentésének vagy a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalásának megállapításait és javaslatait az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága, illetve annak Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottsága külön is megtárgyalta a szabályozási és jogalkalmazási hiányosságok megelőzése és megszüntetése érdekében.

Az egyéni panaszok mellett magas volt azon ügyeknek a száma, amelyekben a nemzetiségi biztoshelyettes hivatalból vizsgálatot kezdeményezett. Ilyen volt többek között a megyelátogatások során – az érintett megyék helyi nemzetiségi önkormányzatainak, intézményeinek képviselőivel folytatott személyes megbeszélések alapján – rögzített problémák, észrevételek és javaslatok vizsgálata, illetve figyelemmel kísérése.



*A 2018. évi egyedi panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok nemzetiségek szerinti megoszlása*

2018-ban, hasonlóan az előző évekhez, a roma nemzetiségű állampolgárokat érintő ügyek száma volt a legmagasabb. 2018-ban a biztoshelyettes 178 esetben foglalkozott a roma közösség problémáival, ez szinte teljesen megegyezett a 2017. év ilyen jellegű ügyeinek számával (176 db). A magas ügyszám, illetve azok tartalma továbbra is azt jelzi, hogy a roma nemzetiségű lakosok közül sokan küzdenek megélhetési és lakhatási nehézségekkel. Ezeknek az ügyeknek a többsége 2018-ban is összefüggött az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével, vagy legalábbis a panaszosok a beadványukban a roma származásukra és/vagy diszkriminációra is hivatkoztak.

A többi nemzetiséget érintő ügyek száma is növekedett. 2018-ban magas volt a német és a szlovák közösségeket érintő ügyek aránya, ezek zömmel a klasszikus egyéni és közösségi nemzetiségi jogokkal, a nemzetiségi önkormányzatokkal, illetve a fenntartásukban működő nemzetiségi intézményekkel álltak összefüggésben.

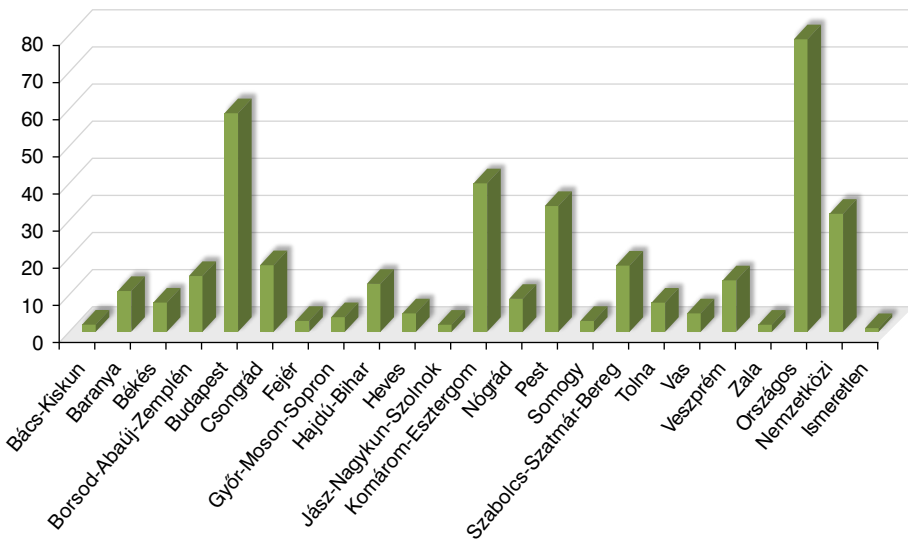
Tovább növekedett a több, illetve a valamennyi nemzetiségi közösséget érintő ügyek száma. Olyan panaszügyekről, illetve hivatalból vizsgált, figyelemmel kísért nemzetiségi jogi ügyekről van szó, amelyek minden – vagy legalábbis több – hazai nemzetiségi közösség életét befolyásolhatták: például a nemzetiségi nevelés-oktatással, a nemzetiségi kulturális jogokkal, a nemzetiségi önkormányzatok működésével és finanszírozásával, valamint jogszabály-véleményezéssel kapcsolatos ügyek.

## 4.4.2.

## A nemzetiségi ügyek területi jellegű megoszlása

A nemzetiségi ügyek területi jellegű megoszlása alapján láthatóvá válik, hogy 2018-ban mely megyékből érkeztek panaszbeadványok, illetve mely térségeket, területeket érintették legnagyobb arányban a nemzetiségi jogi ügyek. A 19 megye mellett Budapest és az „országos” kategória e beszámolóban is külön jelenik meg. A „külföldi” ügyek kategóriájába a más országokból érkezett panaszok, illetve a nemzetiségi területet érintő nemzetközi ügyek tartoznak.

A 2018. évi nemzetiségi ügyek területi megoszlása



2018-ban is minden megyéből érkezett beadvány. A legtöbb ügy országos jellegű volt (79 db), de az előző évhez hasonlóan magas volt a Budapest fővárost érintő ügyek száma is (59 db). 2018-ban tehát több olyan jellegű nemzetiségi ügy volt, amely nemcsak egy-egy település vagy régió, hanem az ország egész területén előforduló problémákra mutatott rá.

Budapest kimagasló és Pest megye viszonylag magas aránya arra – a korábbi beszámolókból már többször jelzett – tényre hívja fel a figyelmet, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala csak budapesti székhellyel rendelkezik, és feltehetőleg a jelzett térségekből többen ismerik a biztos és biztoshelyettesek intézményét.

Ahol 2018-ban megyelátogatás volt (Csongrád és Komárom-Esztergom megye), onnan több panasz érkezett, és több olyan ügy is keletkezett, amelyek vizsgálatát, figyelemmel kísérését a nemzetiségi biztoshelyettes ren-

delte el. Viszonylag több ügy érkezett Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékből, ezekről a területekről továbbra is elsődlegesen a roma nemzetiségű panaszosok fordultak a biztoshelyetteshez.

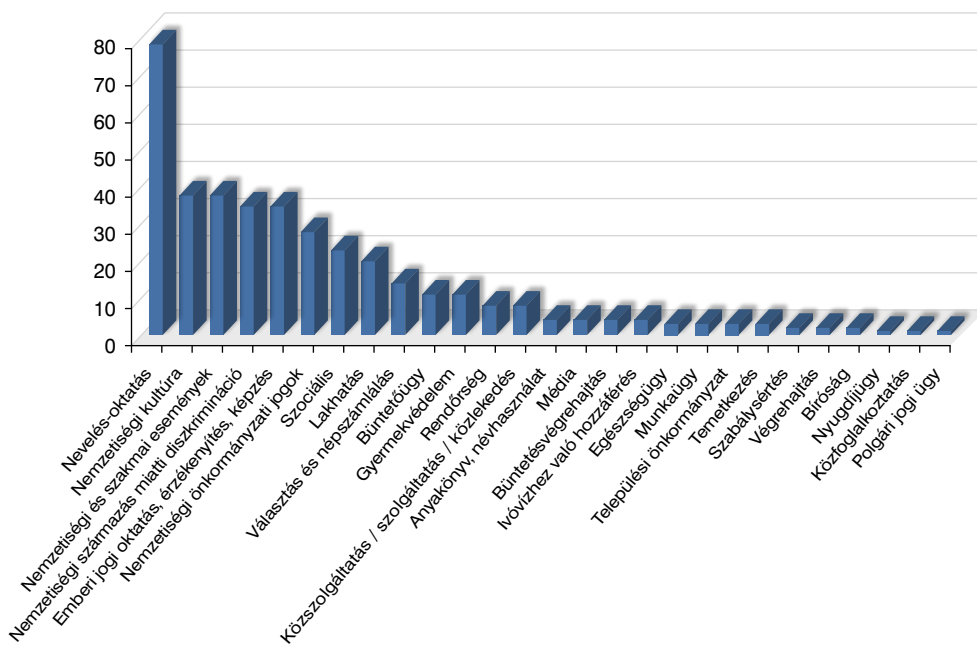
#### 4.4.3.

#### Egyéni panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai, tárgykörei

A beadványok és a hivatalból indított vizsgálatok ügytípusok szerinti bontása lehetőséget nyújt a legfontosabb ügyek tartalmi szempontból történő áttekintésére.

A 2018-as év tárgykörei többségében hasonlóak voltak az előző évihez. A nemzetiségi származás miatti diszkrimináció ügytípus megmaradt, ebben olyan – egyébként más, többek között szociális, közszolgáltatási tárgykörhöz is sorolható – ügyek találhatók, amelyek esetében a hatóság kifogásolt intézkedésével, eljárásával összefüggésben egyértelműen felmerült a nemzetiségi származás miatti egyenlő bánásmód követelménye megsértésének a gyanúja, és ezt vizsgálta is a biztoshelyettes. Ebbe a kategóriába többségében roma nemzetiségű állampolgárok beadványai tartoztak, és a szociális, gyermekvédelmi, lakhatási, valamint büntetőjogi ügyek is elsődlegesen cigány származású panaszosokat érintettek.

*A 2018. évi egyedi panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai, tárgykörei*



Az általános jellegű egyéni és közösségi nemzetiségi jogi kategória ügyeit 2018-ban kisebb tárgykörökben (például: anyakönyv és névhasználat) mutatjuk be, így részleteiben is áttekinthető, hogy milyen konkrét ügyekről van szó. Ezek többsége nem roma nemzetiségű panaszosokat érintett, hanem a többi nemzetiségi közösség tagjaitól, képviselőitől érkezett, illetve hivatalból figyelemmel kísért vagy vizsgált ügy volt.

Egyes nemzetiségi jogi ügyek a komplexitásuk okán több területhez is kapcsolódnak, az ügytípusba sorolásuk a legjellemzőbb adataik mérlegelése alapján történt.

#### **4.4.3.1. Nevelési-oktatási ügyek**

A nemzetiségi jogi területen – az előző évekhez hasonlóan – a neveléssel-oktatással kapcsolatos ügyek száma volt a legmagasabb.

2018-ban a korábbi évek hagyományait folytatva a nemzetiségi biztos helyettes több, a nemzetiségi nevelés-oktatás helyzetét meghatározó jelentős kérdés kiemelt figyelemmel kísérését rendelte el. Legnagyobb számban a nemzetiségi pedagógusképzés, a nemzetiségi pedagógus-hiány problémájával, valamint a nemzetiségi tankönyvek nem megfelelő tartalmával és minőségével összefüggésben érkeztek jelzések.

Több ügy nemzetiségi nevelés-oktatást folytató általános iskolák működési nehézségeire, illetve egyéb problémáira hívta fel a figyelmet.

A 2018-ban készült egyik jelentés a felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának gyakorlásával kapcsolatos hiányosságokat tárta fel. Egy német nemzetiségi általános iskola felvételi körzethatárának kijelöléséről szóló döntés előkészítése során ugyanis az illetékes járási hivatal az Njt.-ben szabályozott, a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogára vonatkozó rendelkezéssel ellentétesen járt el. A jelentés az érintett jogszabályok összehangolását, valamint az alacsonyabb szintű EMMI rendelet pontosítását, módosítását is javasolta. Az ügyben a közös jelentés összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között (a 4.5. fejezetben) olvasható.

Egy nemzetiségi kéttannyelvű általános iskola működésével kapcsolatban is panasz érkezett a nemzetiségi biztoshelyetteshez, amelyben a beadványozó a nemzetiségi nyelv oktatásával, az intézmény vezetésével és gazdálkodásával összefüggésben jelzett hiányosságokat és problémákat. A biztoshelyettes megkeresése nyomán a fenntartó országos nemzetiségi önkormányzat alapos és körültekintő helyszíni vizsgálatot folytatott az ügyben, a köznevelési intézmény vezetőségének bevonásával. A vizsgálat az iskola működésével – elsősorban a karbantartási napló vezetésével és a pedagógusi helyettesítések dokumentálásával – összefüggésben tárt fel kisebb pontatlanságokat, hiányosságokat. A felmerült problémákat a helyszíni vizsgálatot követően soron kívül kijavították,

és fenntartóként az országos önkormányzat figyelmeztette az intézmény vezetőségét, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak az általános iskola átlátható, pontosan nyomon követhető működésére. Az ügy arra is rámutatott, hogy a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmények fenntartásáért felelősséget vállaló országos nemzetiségi önkormányzatoknak milyen nehézségekkel, problémákkal kell szembesülniük feladataik ellátása során, különösen a kisebb településeken működő nemzetiségi köznevelési intézményekben.

2018-ban zárult a tankötelezettség teljesítésének akadályozásával és a magántanulói jogviszony engedélyezésével kapcsolatos vizsgálat is. A jelentés elsődlegesen a tanköteles korú gyermekek általános iskolai beíratásának akadályozását, ezáltal a neveléshez-oktatáshoz való joguk érvényesülését, valamint a magántanulóvá nyilvánítási eljárás során az iskola által elkövetett jogszabálysértéseket és eljárási hibákat vizsgálta, összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között (a 4.5. fejezetben) található.

2018-ban az Országos Lengyel Önkormányzat korábbi elnöke, a jelenlegi lengyel nemzetiségi szószóló több, a hazai lengyel nemzetiségi közösséget érintő jelentős témát felvetett a nemzetiségi biztoshelyettessel tartott személyes egyeztetések alkalmával. A felmerült témák közül kiemelkedő jelentőségű a lengyel nyelvből tett érettségi pontszámok felsőoktatási felvételi eljárásban való beszámításának kérdése, problémaként merült fel ugyanis, hogy az ELTE Szláv és Balti Filológiai Intézet Lengyel Filológiai Tanszékének lengyel egyetemi szakára történő jelentkezés esetén a lengyel érettségi pontszám beszámítása nem megoldott. Az országos önkormányzat akkori elnöke olyan konkrét esetet osztott meg a nemzetiségi biztoshelyettessel, amelyben az emelt szintű lengyel érettségi vizsgát nem számították be a felvételi eljárás során. Az érintett tanuló 2017 márciusában az EMMI-hez fordult. A minisztérium tájékoztatása alapján azért nem volt lehetősége a lengyel érettségi pontszámainak beszámítására a felvételi eljárás során, mert a szlavisztika alapképzési szakon elfogadható érettségi tantárgyak között nem szerepel a lengyel nyelv. Tekintettel arra, hogy a kérdés a nemzetiségi nevelés-oktatáshoz fűződő alapjogot érinti, a nemzetiségi biztoshelyettes megkereste az EMMI Oktatásért Felelős Államtitkárságát és tájékoztatást kért arról, hogy a témában – az igényekre és a kis létszámú nemzetiségek helyzetére figyelemmel – terveznek-e a jövőben esetlegesen jogszabály-módosítást. Az Államtitkárság válaszában arról informálta a biztoshelyettest, hogy a 2019. évi felsőoktatási felvételi eljárás során a felvi.hu oldalon található Felsőoktatási felvételi tájékoztatóban található 8. számú táblázat szerint a szlavisztika alapképzési szakon már lehetőség lesz a lengyel nyelvből tett érettségi vizsga beszámítására. Ezen követelményeket a 2020-as felvételi eljárásban sem tervezik módosítani.

#### **4.4.3.2. Nemzetiségi önkormányzati, valamint kulturális jogokkal kapcsolatos közösségi nemzetiségi jogi ügyek**

Az előző évekhez hasonlóan 2018-ban is nagy számban érkeztek a biztoshelyetteshez olyan beadványok, valamint szóbeli jelzések, amelyek a nemzetiségi önkormányzatok működési és finanszírozási nehézségeit érintették.

A nemzetiségi biztoshelyettes a 2017. év végén értesült egy megyei jogú városban működő nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási problémáiról. A nemzetiségi önkormányzatok a települési önkormányzattól egyértelmű ígéretet kaptak a szokásos formában történő támogatásukra, melyre tekintettel a testületek programokat szerveztek és kötelezettségeket is vállaltak. 2017 novemberéig azonban a nemzetiségi önkormányzatok nem kapták meg a felajánlott összegeket, sőt arról értesültek, hogy egyes nemzetiségi önkormányzatok bankszámláját is zárolták. Azt is kifogásolták, hogy jegyzői felszólítást kaptak a szabályzataik és a határozataik nemzetiségi nyelvre történő lefordítására és honlapjaikon való közzétételére. Ennek jogszabályi háttéréről és indokáról azonban semmiféle értesítést nem kaptak. A biztoshelyettes megkereste az érintett megyei jogú város jegyzőjét, aki válaszában elismerte, hogy a nemzetiségi önkormányzatok garantált támogatási keretösszegeinek folyósítására jelentős késedelemmel került sor, aminek oka a város költségvetési helyzete, illetve átmeneti fizetésképtelensége volt. Az átutalás teljes összegében végül csak 2018-ban teljesült. Ugyanakkor jelezte azt is, hogy az önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzatok részére nyújtott, önként vállalt támogatást a nehéz helyzete ellenére 2018-ban is biztosítani kívánja. A jegyző cáfolta, hogy zárolták volna a helyi nemzetiségi önkormányzatok bankszámláit, erre eddig soha sem került sor. Tájékoztatása szerint nem szólították fel a nemzetiségi önkormányzatokat a szabályzataik és a határozataik nemzetiségi nyelvre történő lefordítására és honlapjaikon való közzétételére sem, e tárgykörben kizárólag a vonatkozó jogszabályi követelmények ismertetésére került sor. A biztoshelyettes a záró levelében felkérte a jegyzőt, hogy továbbra is kísérje figyelemmel a települési nemzetiségi önkormányzatok tevékenységét, biztosítva részükre az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, igény szerint a szakmai segítséget, továbbá gondoskodjon a működéssel kapcsolatos gazdálkodási és adminisztratív végrehajtási feladataik ellátásáról is a nemzetiségi jogok érvényesítésének biztosítása érdekében.

A nemzetiségi önkormányzatok feladatalapú támogatását 2018-ban is számos kritika érte, a biztoshelyettes ezért továbbra is kiemelt figyelmet fordít a tárgykört érintő jogi szabályozás és jogalkalmazás kérdéskörére.

A megyelátogatások során a biztoshelyettes minden alkalommal egyeztetett az adott megyében működő nemzetiségi önkormányzatok és szervezetek, valamint kulturális és oktatási intézmények vezetőivel. A szakmai konzultációk során 2018-ban is számos olyan problémát vetettek fel, amelyek a nemzetiségi önkormányzati és kulturális jogok gyakorlásával kapcsolatban



alakultak ki. Problémaként jelezték, hogy a működési támogatásokat minden évben több hónapos késéssel kapják meg a nemzetiségi önkormányzatok, ez állandó likviditási problémát okoz a szervezetek számára. Nehézségként fogalmazták meg, hogy a működési támogatás nem fedezi egy olyan személy alkalmazását sem, aki a nemzetiségi önkormányzat adminisztrációját el tudná végezni. Kifogásolták a tájházak és helytörténeti gyűjtemények működtetését megnehezítő körülményeket, különös tekintettel a szakemberhiányra, valamint a nemzetiségi előadó-művészeti szervezeteket érintő finanszírozási problémákra.

A nemzetiségi kulturális, közösségi jogokkal összefüggésben a biztoshelyettes 2018-ban négy állásfoglalást is készített. Az első a Szlovén Mintagazdaság példája alapján a nemzetiségi közösségek szerepével foglalkozott a helyi és regionális gazdaságfejlesztésben, turizmusban. A Mintagazdaság program jó példája annak, hogy egy őshonos, több évszázados múlttal rendelkező nemzetiségi közösség – összefogással, a történelmi hagyományokra építve, a helyi adottságok felismerésével és kiaknázásával – hogyan járulhat hozzá nemcsak saját identitásának ápolásához, továbbéléséhez, hanem a nemzeti értékek megővéséhez és a fenntartható fejlődés biztosításához is. A második elvi állásfoglalás a nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmairól szól: feltárja és bemutatja a nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmakkal kapcsolatos helyi, megyei és országos gyakorlatát, valamint elősegíti, hogy a hazánkban élő nemzetiségi közösségek értékei jól látható és könnyen azonosítható módon, növekvő mértékben jelenjenek meg a nemzeti értékek különböző gyűjteményeiben. A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése szempontjából két, egymással összefüggő elvi állásfoglalás is elkészült az év végére (ezek kiadására 2019-ben került sor), az egyik a közszolgálati médiaszolgáltatás, a másik pedig a hazai nemzetiségi filmművészet és filmgyártás területére vonatkozott. A négy állásfoglalás részletesebb összefoglalói a kiemelt nemzetiségi ügyek között (a 4.5. fejezetben) olvashatók.

A nemzetiségi ombudsmanhelyettes munkája során kiemelt figyelmet fordított arra is, hogy a hazai nemzetiségi közösségek identitásának erősítése és ápolása körében a nemzetiségi kultúra fennmaradása érdekében a nemzetiségi-népi kultúra tárgyi emlékeinek megőrzése, az épített örökség megóvása, a nemzetiségekhez kötődő természeti-környezeti tájelemek, helyszínek védelme is biztosított legyen. 2018-ban több olyan panasz is érkezett a nemzetiségi ombudsmanhelyetteshez, amelyek a nemzetiségi kultúra védelmének fenti kérdéskörével foglalkoztak. A panaszok közös vonása, hogy azok egy-egy magyarországi nemzetiség önazonossága szempontjából jelentős, az adott nemzetiség történelméhez, kultúrtörténetéhez szorosan illeszkedő helyszínhez, illetve épített örökséghez kapcsolódtak.

A nemzetiségi kulturális jogokra vonatkozó speciális problémák bemutatása céljából érdemes a német nemzetiségi közösség egyik temetőjét érintő

vizsgálat eddigi tapasztalatait áttekinteni. A beadványozók a magyarországi németek történelmi és néprajzi örökségének megőrzése, illetőleg a jövő generációinak való átadása érdekében fordultak a biztoshelyetteshez. Kifogásolták a jelzett öregtemetőben folyó munkálatokat, amelyek véleményük szerint a sírok bedőléséhez és megsemmisüléséhez vezethetnek. A település jegyzője – a nemzetiségi biztoshelyettes megkeresésére – azt a tájékoztatást adta, hogy a vizsgált temető zárva van, jelenleg nem üzemel, nem is áll védetség alatt és tulajdonosa a katolikus egyház. Az illetékes járási hivatalvezető arról tájékoztatta a biztoshelyettest, hogy 2018 júniusában – mint a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező hatóság – helyszíni ellenőrzést tartott az öregtemetőben. Ennek keretében megállapították, hogy a temetőben kerítésépítéshez szükséges előkészületi földmunkák, illetve tereprendezés folyt. A tulajdonos képviselőjében eljáró plébánostól arról is értesültek, hogy a temetőben vegyszeres gyomirtásra volt szükség a sírokat benövő gyökerek eltávolítása érdekében. A sírkövek megóvását festéssel, valamint a dőlések megakadályozásával végezték. A plébános a biztoshelyettes megkeresésére adott írásbeli válaszában beszámolt arról, hogy az elmúlt évtizedekben a német nemzetiségi közösség értékeinek megőrzése, megóvása érdekében számos intézkedést kezdeményezett. Jelenleg nem használják a vizsgálattal érintett temetőt temetkezésre, utoljára 1986-ban volt ott temetés. A sírok többsége 1930-as évekbeli. A közel 200 sírból jelenleg csak 5-6 sírt gondolnak. A temetőben végzett munkálatokhoz hatósági engedélyt nem kellett kérniük, hiszen azok nem engedélykötelesek: például a temetőtakarítás, a vegyszeres gyomirtás, a sírkövek festése, illetve temetői kerítés tervezése, javítása. A sírköveket fehérre meszelték, hogy konzerválják a településen található kövekből épült sírokat. A cél a temető egységes képének megőrzése, a méltó temetőlátogatás lehetőségének megteremtése volt. A biztoshelyettes szükségesnek tartotta, hogy helyszíni látogatás keretében személyesen is tájékozódjon a nemzetiségi értékeket is őrző temető állapotáról. A plébános korábbi tájékoztatását a helyszíni látogatás tapasztalatai is alátámasztották. A hivatalhoz beérkezett válaszok és a helyszíni látogatás során szerzett információk alapján folyamatban van a biztoshelyettesi állásfoglalás készítése, amelynek befejezése 2019-ben várható.

#### **4.4.3.3. Névvisseléssel, névhasználattal kapcsolatos egyéni nemzetiségi jogi ügy**

A beszámolóban említést érdemel az egyéni nemzetiségi jogot érintő ügy is, amely a nemzetiségi névvisseléshez való joggal kapcsolatos és a nemzetiségi identitás erősítése, valamint a nemzetiségi önazonosság megőrzése szempontjából kiemelt fontosságú.

A 2018-ban lezajlott szakmai megbeszélések és megyelátogatások alkalmával több jelzés és egyedi panasz is érkezett a nemzetiségi nyelven történő névvisseléssel, névhasználattal, anyakönyvezéssel és személyazonosító igazolvá-

nyok kiállításával kapcsolatban. Erre alapozva hivatalból vizsgálat indult a nemzetiségi névviseléshez való jog alkalmazásával kapcsolatos problémák feltérképezése és az e területen kialakult jogalkalmazási, jogérvényesítési, valamint szabályozási adottságok alapos és átfogó feltárása, áttekintése érdekében.

Magyarország Alaptörvénye XXIX. cikk (1) bekezdése alapján a nemzetiséghez tartozó személyeknek joguk van a saját nyelven való egyéni névhasználatához. A nemzetiség nyelvének szabályai szerinti névviselési jog a családi és utónév esetében az önazonosságához való jog alapvető eleme. Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott: a saját név nem csupán a mástól való megkülönböztetést szolgálja, hanem egyben hordozója lehet a családi kapcsolatnak, a nemzetiségi hovatartozásnak, így szervesen hozzájárul a nemzetiségi közösségek fennmaradásához is. A vizsgálat első szakaszában az ombudsmanhelyettes az országos nemzetiségi önkormányzatoktól és az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságától kért tájékoztatást a nemzetiségi névviseléssel, névhasználattal kapcsolatos tapasztalataikról, az esetlegesen felmerülő nehézségekről, a nemzetiségi közösségek részéről megfogalmazott konkrét problémákról, igényekről és javaslatokról.

A beérkezett válaszok összesítését követően számos témakör rajzolódott ki. Az egyes témakörökhöz kapcsolódó konkrét kérdésekkel a nemzetiségi biztoshelyettes az anyakönyvi ügyekért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszterhez fordult megkereséssel. A vizsgálat a beszámoló lezárásának időpontjában még folyamatban volt, 2019-ben várhatóan elvi állásfoglalás készül az ügyben.

#### **4.4.3.4. Nemzetiségi származás miatti diszkriminációval kapcsolatos ügyek**

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését a beszámolóval érintett időszakban a biztoshelyettes minden esetben külön is megvizsgálta. A diszkrimináció megállapítására – az összehasonlítható személy vagy csoport, illetve az ok és okozati összefüggés hiányában – néhány esetben nem került sor. Néhány ügyben azonban igen, ezekben a vizsgálat eredményeként a kifogásolt problémák utóbb részben vagy teljes mértékben rendeződtek.

A roma nemzetiségi szószóló egy temetkezési ügyben a roma származású panaszos hozzátartozójának sírhely-áthelyezése miatt kezdeményezte a biztoshelyettes vizsgálatát. A sírhely áthelyezési felhívás, illetve kötelezés – az érintettek és a szószóló véleménye szerint – a család roma származásával függött össze. A vizsgálat során a település polgármestere a törvényen alapuló válaszádsási, vagyis az együttműködési kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget, ezért a nemzetiségi biztoshelyettes az alapvető jogok biztosával közös jelentésben kérte fel soron kívüli válaszádsásra a polgármestert. Az együttműködési kötelezettség megszegésével összefüggő jelentés összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között (a 4.5 fejezetben) található.

2018 folyamán a nemzetiségi biztoshelyettes három olyan ügyben is eljár, amikor az érintett településeken a roma nemzetiségű lakosok ivóvízhez való hozzáférése került veszélybe. Két esetben a romák által lakott településrészen a közkút, egy esetben a főnyomócső elzárása miatt. Mindhárom ügy gyakorlatilag kizárólag roma nemzetiséghez tartozó személyeket érintett, és a vízelzárás, illetve korlátozás az extrém nyári hőség idején történt, megfelelő előkészítés nélkül. Az intézkedések oka a közkutak esetében azok megroggálása volt, míg a harmadik esetben olyan mértékű tartozást halmoztak fel az érintett családok, hogy az illetékes vízszolgáltató az elzárás mellett döntött. Később a szolgáltatást – az ügyeket kísérő sajtónyilvánosság, valamint a biztoshelyettesi megkeresés nyomására is – valamennyi helyen visszaállították. Az ügyek kapcsán a nemzetiségi biztoshelyettes felhívta az érintett önkormányzatok és szolgáltatók figyelmét az ilyen esetek megelőzésének és megfelelő előkészítésének fontosságára, a helyi szociális intézmények szerepére, és arra, hogy a mélyszegénységben élő, halmozottan hátrányos helyzetű, telepi lakosok ivóvízhez való hozzáféréseinek kérdése komplex megközelítést igényel. A megfogalmazott biztoshelyettesi álláspont szerint nem kerülhet sor az ivóvíz korlátozására extrém időjárási viszonyok között és megfelelő előkészítés nélkül.

Említést érdemel az a diszkriminációs eset is, amely a gyűlöletbeszéddel, valamint a roma származású emberekkel szemben fennálló előítéletekkel volt kapcsolatos, kiemelt fontosságúvá pedig azért vált, mert köznevelési intézményben tanító pedagógust és gyermekeket is érintett. A nemzetiségi biztoshelyettes 2018 folyamán megkeresést kapott egy vidéki körzeti általános iskola történelem szakos tanárának oktatói tevékenységével kapcsolatban. A beadványozó azt sérelmezte, hogy a pedagógus nyíltan hirdet szélsőséges – sok esetben xenofób, antiszemita, rasszista – eszméket, amelyek felvetik a gyűlöletbeszéd gyanúját, és amelyek alkalmasak arra, hogy a diákokban megbotránkozást okozzanak, valamint a valamely nemzetiséghez vagy más védett csoporthoz tartozó diákokban félelmet keltsenek, illetve sértsék az emberi méltóságukat. A beadványozó szerint a pedagógus nézeteinek esetenként a tanórákon, de elsősorban a Facebook közösségi oldalon ad hangot olyan nyilvános posztokon keresztül, amelyeket diákjai is olvasnak, és amelyekhez esetenként hozzá is szólnak. Tekintettel arra, hogy az ügy felvetette a gyermeki és nemzetiségi jogok megsértésének veszélyét, a nemzetiségi biztoshelyettes vizsgálatot indított. Ennek keretében átfogó szakmai és etikai vizsgálat lebonyolítását kezdeményezte az illetékes tankerületnél, állásfoglalást kérve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól, és tanulmányozva azokat a nemzetközi jó gyakorlatokat, amelyek a pedagógusok etikus közösségi médiahasználatára vonatkozóan fogalmaznak meg iránymutatásokat. A vizsgálat zárásaként 2019-ben a biztoshelyettes elvi állásfoglalást ad ki.

#### 4.4.3.5. Szociális életkörülményekkel kapcsolatos ügyek

A szociális életkörülményekkel összefüggő beadványok 2018-ban is elsősorban hátrányos helyzetű roma családoktól érkeztek. Többségükben megélhetésüket könnyítő támogatást, szociális ellátást kértek, illetve segítséget lakhatási problémájuk megoldásához.

Az egyik panaszos lakhatási problémája és nehéz anyagi helyzete miatt fordult a biztoshelyetteshez. A panasz benyújtása előtt a beadványozó segítséget kért a települési és a roma nemzetiségi önkormányzatoktól is, de 2018-ban a panasz megírásának időpontjáig nem kapott támogatást. A polgármester a biztoshelyettest arról tájékoztatta, hogy a helyi roma nemzetiségi önkormányzatnak évek óta van egy – a települési önkormányzat által is támogatott – lakásfelújítási programja, amelynek a keretében sok családot támogattak már. 2015-ben a panaszos is kapott segítséget a lakása karbantartásához a roma nemzetiségi önkormányzattól, majd 2018-ban – a biztoshelyettesi megkeresést követően – a roma nemzetiségi önkormányzat ismételen támogatta a panaszost, kijavította az ingatlan rendeltetésszerű használatát veszélyeztető hibákat és elvégezte a belső tisztasági festést is. A polgármester tájékoztatása szerint a települési önkormányzat mindemellett folyamatosan keresi a lehetőséget a rossz lakhatási körülmények között élő családok megsegítésére és a szociális bérlakás állományuk bővítésére, ezért új szociális bérlakásokat alakítanak ki a településen.

Egy másik ügyben a családok átmeneti otthonával kapcsolatban érkezett panasz egy roma nemzetiségű személytől. A beadványozó, aki az elmúlt években – elsődlegesen a lakhatási problémája miatt – több alkalommal is megkeverte a biztoshelyettest, a házastársával és a négy gyermekével egy családok átmeneti otthonában kapott elhelyezést 2017. év végén. 2018-ban az otthon egyik gondozójával kerültek konfliktusba. A panaszos a vita után attól félt, hogy megszüntetik a lakhatási lehetőségüket. A nemzetiségi biztoshelyettes megkereső levelében a családsegítő és az átmeneti otthon vezetőjétől részletes tájékoztatást kért az ügygel kapcsolatban, egyidejűleg közvetíteni is próbált a panaszos és az intézmény között, hogy a négy gyermekes család ne veszítse el az átmeneti lakhatási lehetőségét. A válaszokból az derült ki, hogy az érintettek részvételével lefolytatott esetmegbeszélőn sikerült tisztázni a félreértéseket. A megbeszélésen a Családok Átmeneti Otthonának vezetője azt kérte a panaszostól, hogy hasonló félreértések, konfliktusok elkerülése érdekében, ha problémája van, elsőként forduljon bizalommal hozzá vagy az intézmény gyermekjogi képviselőjéhez. Arról is tájékoztatta a panaszost, hogy egy vita miatt a szállásszerződés felbontására nem kerülhet sor. A megállapodást a házirend többszöri, súlyos megszegése esetén bontják fel, és akkor sem azonnali hatállyal. Ilyen esetekben a második írásbeli figyelmeztetést követően a Család- és Gyermekjóléti Központ is jelzést kap, és a végső döntés előtt esetmegbeszélést is tartanak.

A fentiekhez hasonló, elsődlegesen megélhetési nehézségekkel, lakhatási problémákkal kapcsolatos szociális panaszok esetében a nemzetiségi biztoshelyettesnek nincs lehetősége a rászorulókat közvetlen támogatására. Alapvető eljárási és ügyintézési elv azonban, hogy az állampolgárokat az igénybe vehető szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és szolgáltatásokról, illetve azokról a hatóságokról, intézményekről, alapítványokról, ahonnan közvetlenebb módon személyes segítséget is kérhetnek, részletesen tájékoztatni szükséges.

**4.4.3.6. Egészségügyi ellátással és közszolgáltatásokkal kapcsolatos ügyek**  
2018-ban több panasz is érkezett a biztoshelyetteshez, amelyekben valamely közszolgáltató vagy egészségügyi szolgáltató eljárását sérelmezték a beadványozók.

Tipikusnak tekinthető többek között az egészségügyi ellátással kapcsolatos beadvány, amelyben a roma származású panaszos azt kifogásolta, hogy bár rendelkezett érvényes társadalombiztosítási jogviszonnal, a késő délután felkeresett szakrendelőben a betegfelvételi pultnál elutasították, mivel az orvos már nem tudott több beteget fogadni. A beadvány szerint a panaszos a fájdalmi ellenére orvosi ellátásban nem részesült, ellátás nélkül kellett távoznia a rendelőintézetből. A szakrendelő főigazgatója a válaszlevelében jelezte, hogy az esetet a panaszos kérelmére belső eljárás keretében már korábban kivizsgálta, annak eredményéről a beadványozót is tájékoztatta. A belső vizsgálat során a főigazgató megállapította, hogy a betegfelvételi munkatárs az adategyeztetést elvégezte, a felvételt nem utasította vissza, tájékoztatta azonban a panaszost a várhatóan hosszú várakozási időről és arról, hogy a már bejelentkezett betegek nagy létszámára tekintettel előfordulhat, hogy a rendelési idő végéig nem tudják ellátni, mindemellett azt is jelezte, hogy mely kórház az ügyeletes. Ennek értelmében a szolgáltató munkatársa a betegfelvételi rendet és az előjegyzési munkát szabályozó belső utasítás szerint járt el. A főigazgató arról is tájékoztatta a biztoshelyettest, hogy az intézmény dolgozói rendszeres oktatásban részesülnek a betegfelvétellel kapcsolatos feladatok és a betegekkel történő kommunikáció tekintetében. A biztoshelyettes a rendelkezésére álló dokumentumok alapján egyértelműen nem állapíthatta meg az alapjogi visszásságot.

2018-ban a személyszállítási közszolgáltatások során végzett számlakiállítási gyakorlattal összefüggésben hivatalból vizsgálat indult. Egy alapítvány a közfeladat-ellátása keretében kirándulást szervezett roma gyermekek részére, azonban a MÁV-Start Zrt. megtagadta számára a számlakiállítást, tekintettel arra, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a kedvezményes jegynek minősülő diákjegyekről az alapítvány nevére nem állítható ki számla. Az ügyben közös jelentés készült, amelynek összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között (a 4.5. fejezetben) olvasható.

#### 4.4.3.7. Büntető- és szabálysértési ügyek

A büntető (büntetőeljárás, büntetés-végrehajtási) és a rendőrségi ügyeket érintő panaszok száma nem emelkedett 2018-ban. Büntetőügyekben a panaszosok – terheltként, illetve sértettként – jellemzően bírósági ítéletüket, előzetes letartóztatásukat, feljelentésük elutasítását, illetve a nyomozás megszüntetését sérelmezték. A biztoshelyettes minden esetben részletesen tájékoztatta a panaszosokat büntetőeljárás jogaikról, illetve az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről. Rendőri intézkedések (igazoltatás, mobiltelefon ellenőrzése, előállítás során a hozzátartozó értesítésének hiánya) miatt néhány olyan beadvány is érkezett a tavalyi évben, amelyek vizsgálata – az ügyek összetettségére tekintettel – még folyamatban van.

Egy panaszos rendőrségi előállítása, valamint szabálysértési elzárásainak végrehajtása ügyében közös ombudsmani jelentés készült, amely megállapította, hogy mind a rendőrség, mind a büntetés-végrehajtási intézet mulasztása visszásságot okozott a panaszos szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogával összefüggésben. A beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között a jelentés főbb megállapításai és a javasolt intézkedések részleteiben is bemutatásra kerülnek.

A rendőrségi ügyek közül kiemelendő továbbá egy mentális betegséggel küzdő panaszos ügye, amely a tárgykörét tekintve az egészségügyi ellátást is érintette. A panaszost egy kórház sürgősségi betegellátó osztályán kezelték, gyógyszer túladagolásra utaló tünetekkel. A vizsgálatot követően kezelőorvosa intézkedett a hazaengedése érdekében, de a panaszos további vizsgálatok elvégzését kérte. Miután az orvos ezzel nem értett egyet, vita támadt közöttük, melynek következtében a kórház dolgozói segítséget kértek az illetékes rendőrkapitányságtól, arra hivatkozva, hogy a panaszos kiabált és agresszív magatartást tanúsított velük szemben. A kikerülő rendőrök megbilincseltek a panaszost, majd előállították a rendőrségre, ahol kihallgatták. A panaszos véleménye szerint a kórházban és a rendőrségen tapasztalt bánásmód roma származásával is összefüggésben állhatott. A tényállás tisztázása érdekében a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes megkereste a kórház főigazgatóját, az érintett rendőrkapitányságot, továbbá – mint felettes szervet – a megyei rendőr-főkapitányságot. A megkeresett szervek válasza és a panaszos beadványa között számos olyan ellentmondás merült fel, amelyek feloldására a biztoshelyettesnek az eljárási szabályok értelmében nem volt lehetősége. A kórház és a rendőrség eljárásával kapcsolatban így nem lehetett megállapítani az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megvalósulását.

Tekintettel ugyanakkor a panaszos mentális betegségéből eredő kiszolgáltatott helyzetére, valamint arra, hogy számos alkalommal állt már kórházi kezelés alatt, a biztoshelyettes – a vizsgálatot lezáró levelében – felhívta a kórház főigazgatójának figyelmét arra, hogy a mentális problémákkal

küzdő betegek kezelése során alapos és gondos szakmai mérlegelést igényel az egészségügyi dolgozók részéről a páciens által tanúsított, adott esetben agresszív magatartás megítélése és ez alapján a megfelelő intézkedés kezdeményezése. A megkeresett rendőri szervek vezetőit pedig arra kérte a biztoshelyettes, hogy támogató hozzáállásukkal, szakmai intézkedéseikkel segítsék elő, hogy az irányításuk alá tartozó rendőrségi állomány a mentális problémákkal küzdő személyekkel szemben foganatosított intézkedések során – a jogszabályok és a szakmai előírások keretei között – a speciális körülmények gondos mérlegelésével, valamint az arányosság és fokozatosság garanciális elveinek betartásával járjon el. A biztoshelyettes kiemelte továbbá a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyekkel szembeni rendőri intézkedésekre vonatkozó szakmai képzések fontosságát is. A megyei rendőrfőkapitányság vezetője válaszában arról tájékoztatta a biztoshelyettest, hogy – annak érdekében, hogy a mentális problémákkal küzdő személyekkel szemben a lehető legkörültekintőbb módon foganatosítsák a rendőri intézkedéseket – a biztoshelyettes szakmai álláspontjáról nemcsak a vizsgálattal érintett rendőrkapitányságot, hanem az irányítása alá tartozó valamennyi rendőri szerv állományát tájékoztatni fogja.

Egy másik szabálysértési ügygel összefüggésben szintén felmerült a személyes szabadsághoz való jog sérelmének gyanúja. A panaszos kifogásolta, hogy a vele szemben szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbírságot közérdekű munkával szerette volna megváltani, de a munkavégzésre kijelölt foglalkoztató – a lakóhelye szerinti nagyközség önkormányzata – nem biztosította számára a munkavégzés lehetőségét, később ezért a bíróságot elzárásra változtatták át. A biztoshelyettes az ügyben – az érintett polgármestertől és az illetékes kormány megbízottól kapott tájékoztatás, illetve a beszerzett iratok alapján – az alábbiakat állapította meg: a szabálysértési hatóság kezdeményezte a bíróságnál a panaszossal szemben kiszabott pénzbírság szabálysértési elzárásra való átváltoztatását. Az előterjesztés alapján a bíróság a pénzbírságot 20 nap elzárásra változtatta át, a szabálysértési hatóság pedig felhívásában kötelezte a panaszost, hogy jelenjen meg az elzárás végrehajtására kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben. A panaszos ezt követően felkereste az illetékes kormányhivatal járási hivatalát, és elmondta, hogy a kijelölt önkormányzatnál nem kívánták közérdekű munkával foglalkoztatni. A járási hivatal vezetője haladéktalanul megkereste a bíróságot és rámutatott, hogy a panaszos a pénzbírság közérdekű munkával való megváltása érdekében a törvényi kötelezettségeinek (hatóság előtti megjelenés, illetve a foglalkoztathatósági szakvélemény bemutatása) határidőben eleget tett; a szabálysértési hatóság átváltoztatásra irányuló előterjesztése a járási hivatal téves adattartalmú tájékoztatásán alapult. A bíróság a megkeresést követően azonnal intézkedett a szabálysértési iratoknak a megyei főügyészség részére való megküldése iránt. A főügyészség



perújítási kérelmet terjesztett elő, melynek indokolása szerint a panaszos két alkalommal is jelentkezett a kijelölt önkormányzatnál közérdekű munkavégzés céljából, de a polgármester a munkavégzést nem engedélyezte a számára, és a későbbiekben sem kívánta azt biztosítani. A bíróság a perújítás eredményeként a pénzbírságot elzárásra átváltoztató végzését hatályon kívül helyezte, a kormányhivatal pedig egy másik önkormányzatot jelölt ki foglalkoztatóként a közérdekű munkavégzésre. A biztoshelyettes megállapította, hogy az elzárás végrehajtására az eljáró szervek – a járási hivatal, a bíróság és az ügyészség – példaértékű együttműködésének köszönhetően végül nem került sor. A polgármester tájékoztatása szerint a közérdekű munkavégzés keretében foglalkoztatott személyeknek a megbízhatóság, a megfelelő magatartás és a közösségre tanúsított pozitív hatás alapján adott munkát, és a közérdekű munkavégzést a továbbiakban is biztosítja az arra érdemes emberek számára. A panaszost ugyanakkor sem korábban, sem a jövőben nem állt szándékában foglalkoztatni összeférhetetlensége és a közösségre tanúsított negatív hatása miatt. A biztoshelyettes nyomatékosan felhívta a polgármester figyelmét arra, hogy a szabálysértésekről szóló törvény értelmében a kijelölt munkahely köteles az elkövetőt közérdekű munkával foglalkoztatni, vagyis nincs lehetősége szubjektív szempontokat figyelembe véve – érdemességi vagy egyéb más alapon – különbséget tenni az érintett személyek között. A biztoshelyettes arról is tájékoztatta a polgármestert, hogy – egy újabb, hasonló jogsértés jövőbeni előfordulása esetén – felkérte az illetékes kormány megbízottat törvényességi felügyeleti bírság kiszabásának a megfontolására. A biztoshelyettes – a szabálysértési elzárás mint az érintettek személyi szabadságát súlyosan korlátozó szankció súlyára tekintettel – arra is felkérte a kormány megbízottat, hogy hívja fel a járási hivatalok vezetőinek figyelmét a szabálysértési hatóságok pontos tájékoztatásának kiemelt jelentőségére a közérdekű munka végrehajtását érintően.

## 4.5.

### Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területén

A 2018. évi kiemelt nemzetiségi ügyek közül elsőként a jelentéssel lezárt vizsgálatok bemutatására kerül sor az 1. pontban. Nemzetiségi jogi ügyekben a nemzetiségi biztoshelyettes és az alapvető jogok biztosa közös jelentéseket készít.

A jelen Beszámoló a közös jelentések lényegi tartalmának bemutatása mellett a megfogalmazott intézkedések vizsgált szervek általi végrehajtására és teljesítésére is kitér.

A nemzetiségi jogterület kiemelt ügyei között a jelentéseket követően a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalásainak összefoglalói is helyet kapnak a 2. pontban. Az Alaptörvény és az Ajbt. szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata, hogy figyelemmel kísérrje a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese e feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki. Az elvi állásfoglalás célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjainak egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok sikeres érvényesítését szolgálják.

#### 4.5.1.

##### Jelentések

##### **4.5.1.1. A felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának gyakorlásával kapcsolatos vizsgálat az AJB-558/2018. számú ügyben**

2017-ben panasz érkezett a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnökétől a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, amelyben a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola

a felvételi körzethatárainak kijelöléséről szóló döntést kifogásolta. Az elnök véleménye szerint a Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala az eljárása során megsértette a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési joga biztosítására vonatkozó jogi szabályozást. Tekintettel arra, hogy visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes vizsgálatot indított az ügyben. Az eljárásuk során megkeresték a Tolna Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, valamint az emberi erőforrások miniszterét.

A biztos és biztoshelyettes álláspontja szerint – egyetértve a szaktárca véleményével – a Szekszárdi Járási Hivatal a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során az Njt.-ben szabályozott egyetértési jogra vonatkozó szabályozással ellentétesen járt el. A Német Nemzetiségi Önkormányzat ugyanis nem adta az egyetértését a felvételi körzethatároknak a Szekszárdi Járási Hivatal által tervezett formában történő kialakításához. A Szekszárdi Járási Hivatalnak le kellett volna folytatnia az egyet nem értő Német Nemzetiségi Önkormányzattal az egyeztetést. Amennyiben az nem vezetett volna eredményre, az intézkedéstől el kellett volna állnia, vagy a beiskolázási körzet meghatározásáért felelős megyeszékhely szerinti járási hivatalnak – jelen esetben a Szekszárdi Járási Hivatalnak – az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól kellett volna kérnie a Német Nemzetiségi Önkormányzat nyilatkozatának pótlását.

Mindezekre figyelemmel a jelentés megállapította, hogy a nemzetiséghez tartozó gyermekek iskolai nevelés-oktatását ellátó nevelési-oktatási intézmény felvételi körzetének meghatározása során a Szekszárdi Járási Hivatal a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértésének hiányában nem az Njt.-ben előírtak szerint járt el, és ez visszásságot eredményezett a nemzetiségi jogok érvényesülését, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jobbiztonság követelményét érintően.

A panaszügy vizsgálata során felmerült annak lehetősége is, hogy a jogalkalmazási problémák mellett a nemzetiségi óvodai nevelést, iskolai nevelés-oktatást ellátó nevelési-oktatási intézmények működési, felvételi körzetének meghatározására vonatkozó jogi szabályozás sem egyértelmű. Ezzel összefüggésben a jelentés megállapította, hogy a nemzetiségi önkormányzatok körzethatárok kijelölésére vonatkozó egyetértési jogának gyakorlásával összefüggésben az Nkt. és az Njt. rendelkezései egymásra tekintettel, egymással összhangban értelmezhetők és alkalmazhatók. A jogértelmezési és jogalkalmazási problémák a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 24. §-val (a továbbiakban EMMI rendelet) összefüggésben merültek fel, ez a szakasz ugyanis nincs összhangban – az EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdése második mondatának megfogalmazása miatt, illetve az abban előírt határidők okán – az Njt. 27. §-ban rögzített egyetértési jogra

vonatkozó szabályozással. Erre figyelemmel szükségesnek bizonyult az érintett jogszabályok összehangolása érdekében az alacsonyabb szintű EMMI rendelet vonatkozó rendelkezésének pontosítása, módosítása. Mindezekre tekintettel a panaszügyben kifogásolt és a jelentésben részletesen kifejtett – az EMMI rendelet 24. §-ának gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos – hiányosságok és értelmezési nehézségek a nemzetiségi jogok, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyével járó visszásságot idéztek elő.

A közös jelentés a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte a Szekszárdi Járási Hivatal vezetőjét, hogy a továbbiakban a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során – a nemzetiségi önkormányzatok egyetértésének hiányában – az Njt. 27. §-ban jelzett rendelkezés figyelembevételével járjon el. Emellett az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának azt javasolta, hogy – az EMMI-t ugyanerre felkérve – tekintsék át a jelentésben feltárt, a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során tapasztalható, az EMMI rendelet 24. §-a és az Njt. 27. §-a közötti szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat, és azokhoz kapcsolódóan szakmai meggyőződésük alapján alakítsák ki az álláspontjukat és javasolataikat.

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat ismételten nem értett egyet a járási hivatal javaslatával a Dienes Valéria Általános Iskola felvételi körzetének kijelölésére vonatkozóan. Ekkor a járási hivatal soron kívüli állásfoglalás iránti kérelemmel fordult az EMMI-hez arra vonatkozóan, hogy a nemzetiségi önkormányzat egyet nem értése esetén mi a teendőjük, hogyan hozzanak döntést – az EMMI rendelet 24. §-val összhangban – február utolsó napjáig. A minisztérium 2018. február 27-én érkezett állásfoglalására tekintettel a járási hivatal 2018. február 28-án benyújtotta a bírósághoz a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési nyilatkozatának pótlása iránti kérelmét. A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. május 31. napján érkezett végzésében a járási hivatal egyetértési nyilatkozat pótlása iránti kérelmét elutasította. A járási hivatal a bíróság döntésére figyelemmel a 2018/2019. tanévre vonatkozóan a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolában folyó kétnyelvű német nemzetiségi nevelés-oktatás esetében a felvételi körzetet a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat kezdeményezésének megfelelően állapította meg.

A jelentést a Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottsága a 2018. november 7-i ülésén tárgyalta meg, amelyen részt vettek a nemzetiségi biztoshelyettes és munkatársai, valamint az EMMI köznevelésért felelős helyettes államtitkára és kollégái. A nemzetiségi biztoshelyettes tájékoztatóját elfogadva, az EMMI képviselői is szükségesnek tartották a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet jelzett szakaszának módosítását, és ígéretet tettek a jogszabály-módosítás tervezetének előkészítésére.

#### **4.5.1.2. A tankötelezettség teljesítésének akadályozásával és a magántanulói jogviszony engedélyezésével kapcsolatos vizsgálatok az AJB-525/2018, az AJB-537/2018 és az AJB-540/2018. számú ügyekben**

2016-ban panasz érkezett egy Tiszaeszláron élő házaspártól a nemzetiségi biztoshelyetteshez a gyermekeik tanulói jogviszonyának létesítésével és a későbbi iskolába járásukkal összefüggésben. A szülők 2016 februárjában négy kiskorú gyermeküket szeretnék volna beírni a Tiszaeszlári Általános Iskolába (a továbbiakban: Iskola), 2016. február 18. és május 9. között azonban nem volt biztosítva a gyermekek iskolába járása (a szülők megfogalmazása szerint „nem engedték” őket iskolába járni), 2016. május 19-től pedig a gyermekeknek 2016 szeptemberéig magántanulónak kellett folytatniuk a tanulmányaikat. A panaszos szülők attól féltek, hogy az iskoláztatással kapcsolatban felmerült nehézségek miatt kiemelhetik a családból a gyermekeiket. A beadványozók szerint az iskolában és a településen tapasztalt ellenséges hozzáállás összefüggésben állhatott a roma származásukkal is.

Alapjogi visszásság gyanúja miatt közös vizsgálat indítására került sor az ügyben. A gyermekek iskoláztatásának kérdésében a biztoshelyettes az Iskola megbízott intézményvezetőjéhez, a Kornisné Liptay Elza Szociális és Gyermekejóléti Központ (a továbbiakban: Szociális és Gyermekejóléti Központ) vezetőjéhez, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Tiszavasvári Járási Hivatalának (a továbbiakban: Tiszavasvári Járási Hivatal) vezetőjéhez valamint Tiszaeszlár Község polgármesteréhez fordult. Emellett vizsgálat lefolytatására kérte fel a Nyíregyházi Tankerületi Központ igazgatóját a gyermekek tanulói jogviszonyával és iskolába járásával kapcsolatban foganatosított intézkedések tekintetében.

A beérkezett válaszok alapján kiderült, hogy az édesanya 2016. február 18-án kérvényezte írásban négy gyermeke átvételét az iskolába, az igazgató azonban elmulasztott írásbeli döntést hozni a kérelmekről, továbbá a gyermekek beiratkozása tárgyában sem közölt semmiféle információt a szülőkkel hónapokon keresztül. Mindezek következtében 2016. február 18. és 2016. május 9. között a gyermekek nem tudták folytatni az általános iskolai tanulmányaikat. A megkeresett hatóságok egybehangzó tájékoztatása szerint ezen időszak alatt a gyermekek „otthon tartózkodtak” és tanulói jogviszonnyal nem rendelkeztek.

Az Nkt. értelmében a tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel alapján keletkezik, amiről az iskola igazgatója dönt a jelentkezést követően. Az Nkt. 37. § (1) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézmény a gyermekkel, a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, a szülővel. Ezt kiegészítve a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet szerint az iskola igazgatója a felvételi eljárásban az átvételről tanulói jogviszonyt létesítő vagy a kérelmet elutasító döntést hoz. A kérelemnek helyt adó döntést az iskola igazgatója írásban közli

a tanulóval, kiskorú tanuló esetén a szülővel, és a döntésről értesíti az előző iskola igazgatóját is.

A jelentésben megfogalmazott álláspont szerint az iskolaigazgató elmulasztott észszerű határidőben döntést hozni és a döntését írásban közölni a szülőkkel a négy, iskolaköteles korú gyermek átvétele tárgyában. Így a négy gyermek nevelése-oktatása a szülők szándéka ellenére, önhibájukon kívül több hónapon keresztül nem volt biztosítva egyetlen közoktatási intézményben sem, a gyermekek tehát ténylegesen nem kezdhették meg a tanulmányaikat az Iskolában és nem gyakorolhatták a tanulói jogviszonyukból eredő jogaikat.

Mindezekre figyelemmel a jelentés megállapította, hogy az iskolaigazgató – a panaszosok négy gyermekének általános iskolai átvételére vonatkozó – eljárása, a gyermekek nevelés-oktatásban való részvételét biztosító döntés időbeli meghozatalának, továbbá az írásba foglalásának elmulasztása az oktatáshoz fűződő joggal, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságok megvalósulását eredményezte.

A panaszügy vizsgálata során szükség volt a családdal kapcsolatban álló gyermekvédelmi szervek intézkedéseinek megismerésére is. A Tiszavasvári Járási Hivatal és a Szociális és Gyermekjóléti Központ munkatársainak a szülőkkel való személyes kapcsolattartás révén már 2016 márciusától tudomásuk volt arról, hogy a négy, tanköteles korú gyermek 2016. február 18-tól nem tudott általános iskolába járni és az Iskola akkori igazgatója elmulasztott döntést hozni az átvételi kérelmük tárgyában. Mindezek ellenére elsősorban nem a Tiszaeszlári Általános Iskolába – mint kötelező felvételt biztosító iskolába – való beíratásban segítették a szülőket, hanem megoldási lehetőségként igyekeztek másik településre irányítani a családot. Szintén megállapítható, hogy miután értesültek arról, hogy a négy gyermek átvételét a kötelező felvételt biztosító iskola indoklás nélkül elmulasztotta és halogatta, a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat nem élt időben jelzéssel az Iskola fenntartója felé és nem kezdeményezte a gyermekek tanulói jogviszonya körül kialakult helyzet kivizsgálását.

A fentiekre figyelemmel a jelentésben megállapítást nyert, hogy a Gyvt.-ben előírt, veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer a családdal foglalkozó, őket segíteni hivatott, fent felsorolt összes érintett intézmény között nem működött megfelelően. Mindezek hiánya, az érintett gyermekjóléti és gyermekvédelmi szervek részéről tapasztalt mulasztások a panaszos szülők és gyermekeik emberi méltóságához és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga, valamint végső soron oktatáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyével összefüggő visszásság megvalósulását eredményezték.

A szülők a beadványaikban jelezték azt is, hogy 2016. május 24-től a négy gyermek magántanulóként folytatta a tanulmányait az Iskolában,

a szülők szerint azonban ők nem értettek ezzel egyet és kifejezetten kérték az iskolaigazgatót, hogy a gyerekek nappali tagozatosok lehessenek. A rendelkezésre álló dokumentumok és információk szerint a négy gyermek magántanulói jogviszonyát az édesanya kérelmezte 2016. május 17-én írásban. A dokumentációk szerint a gyermekek magántanulói jogviszonya már 2016. május 19-től fennállt, de az erről szóló határozatokat a keltezésük szerint csak 2016. május 24-én hozta meg az Iskola igazgatója. Az iskolaigazgató tehát 2016. május 24-én kelt, visszamenő hatályú határozatában engedélyezte mind a négy gyermeknek, hogy 2016. május 19. napjától magántanulóként teljesítsék a tankötelezettségüket. Az EMMI rendelet 75. § (2) bekezdése szerint az iskola igazgatója köteles tájékoztatni a tanulót és a szülőt a magántanuló kötelességeiről és jogairól. A tájékoztatás részletes szabályait, formáját, illetve lehetséges tartalmi elemeit azonban e rendelet sem tartalmazza. A megkeresett szervek válaszai és a megküldött dokumentumok alapján – különös tekintettel az Iskola akkori igazgatója és a szülők között fennálló kommunikációs nehézségekre és konfliktusra – nem volt egyértelműen bizonyítható, hogy az iskolaigazgató ténylegesen és megfelelően tájékoztatta a szülőket a magántanulói jogviszony lényegéről, tartalmáról, illetve hogy részükre a magántanulói jogviszonyt engedélyező határozat átadásra került-e.

Az Nkt. 45. § (6) bekezdése alapján az igazgatónak mérlegelés nélkül, minden esetben meg kell keresnie a gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot és csak e vélemények ismeretében bírálhatja el a magántanulóságra irányuló szülői kérelmet. Az EMMI rendelet 75. §-a szerint, ha a tanuló a szülő kérelme alapján a tankötelezettségének magántanulóként kíván eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított 5 napon belül az iskola igazgatója köteles megkeresni a nevezett gyermekvédelmi szerveket. Miután az édesanya 2016. május 17-én kelt kérelmekkel kezdeményezte a négy gyermek magántanulóvá válását, a dátumokat összevetve megállapítható, hogy az Iskola igazgatójának 2016. május 22-ig kellett volna a jogszabályban biztosított határidőn belül megkeresést küldenie a Szociális és Gyermekvédelmi Központnak, a május 23-i megkereséssel tehát túllépte a rendelkezésre álló 5 napos időkeretet. A Szociális és Gyermekjóléti Központ vezetője tájékoztatásában kiemelte, hogy az Iskola igazgatója – ahogy az a 2016. május 24-én kelt határozatokban szerepel – már 2016. május 19-től engedélyezte a gyermekek tanulói jogviszonyának magántanulóként történő folytatását. Ugyanakkor az Iskola igazgatójától a hivatalos megkeresés csak 2016. május 23-án érkezett meg. A Szociális és Gyermekjóléti Központ vezetőjének álláspontja szerint tehát – ellentétben az Iskolától kapott tájékoztatással – nem előzetes véleményezésre került sor az ügyben. A megküldött iratok szerint a Szociális és Gyermekjóléti Központ a véleményét még aznap elkészítette és elküldte az igazgatónak.

A biztos és biztoshelyettes megítélése szerint e rövid idő alatt a Szociális és Gyermejkölési Központ vezetőjének, valamint a vélemény megfogalmazásában közreműködő munkatársainak nem volt lehetőségük arra, hogy kellő alapossgal és körültekintéssel vizsgálják meg a gyermekek iskolai helyzetét, még a szülőkkel sem egyeztettek a kérelmük okáról és szükségességéről. A Tiszavasvári Járási Hivatal vezetője a gyermekek magántanulói jogviszonyának véleményezésével összefüggésben azt a tájékoztatást adta, hogy az Iskola korábbi igazgatója a határozatok meghozatala előtt nem élt megkereséssel felé, és a döntést tartalmazó határozatokat sem küldte meg számára, így a gyámhatóság nem tudott élni a jogszabályban biztosított előzetes véleményezési jogával. Ezt a tényt az iskola jelenlegi vezetője válaszlevelében megerősítette.

Mindezek alapján az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a négy gyermek magántanulói jogviszonyának engedélyezése során az Iskola igazgatójának fentiekben részletezett eljárása a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint az oktatáshoz fűződő joggal, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság megvalósulását eredményezte. A Szociális és Gyermejkölési Központ a magántanulói státuszt jóváhagyó, soron kívüli egyetértő véleménye megalkotásakor nem járt el kellő körültekintéssel, s ezzel a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga sérelmének közvetlen veszélyével járó visszasságot idézett elő.

A rendelkezésre álló dokumentumok és a megkeresett szervek válaszevelei alapján azonban nem volt bizonyítható, hogy az eljáró hatóságok mulasztásaikkal, illetve eljárási cselekményeikkel a panaszos szülők gyermekeinek roma származása okán megsértették volna az egyenlő bánásmód követelményét, ezért ezzel összefüggésben visszasság fennállását nem állapította meg a közös jelentés.

A biztos és a biztoshelyettes a feltárt visszasság orvoslása érdekében felkérte az Iskola vezetőjét, hogy a gyermekek tanulói jogviszonyával és az általános iskolai nevelés-oktatásban való részvételével összefüggő eljárásokat a jövőben a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartásával folytassa le, a tanköteles tanulók nyilvántartására szolgáló dokumentumokat a vonatkozó jogszabályok formai és tartalmi követelményeivel összhangban vezesse, a tanulókkal, gyermekekkel összefüggő intézkedéseit a „gyermek mindenek felett álló érdekének” szem előtt tartásával tegye meg, valamint fordítson kiemelt figyelmet a vizsgálattal érintett család jelenleg általános iskolai nevelés-oktatásban részt vevő három gyermeke tankötelezettségének biztosítására. Emellett felkérték a Nyíregyházi Tankerületi Központ vezetőjét, hogy fenntartóként folytasson le vizsgálatot a Tiszaeszlári Általános Iskolában az elmúlt öt évben benyújtott magántanulói kérelmek igazgatói elbírálásával kapcsolatban, különös tekintettel a szülők felé nyújtandó tájékoztatási kötelezettség



tartalmára és gyakorlatára, valamint a gyámhatóság, illetve a gyermekjóléti szolgálat Nkt. 45. § (6) bekezdése szerinti előzetes véleményezési jogának biztosítására.

Felkérték továbbá a Kornisné Liptay Elza Szociális és Gyermekjóléti Központ vezetőjét, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Tiszavasvári Járási Hivatalának vezetőjét, hogy gondoskodjanak arról, hogy a jogszabályok szerinti, az arra rászoruló családok segítésére létrehozott jelzőrendszerben részt vevő, vezetésük alá tartozó munkatársak működjenek együtt a gyermekekkel kapcsolatos eljárásaik során annak érdekében, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését maradéktalanul biztosítsák.

A jelentésben meghatározott kezdeményezések megvalósításával összefüggésben a vizsgált szervek a következő tájékoztatást nyújtották: az Iskola válasza sürgetés után 2019. január 3-án érkezett meg az ombudsmani hivatalba. A levélben az intézmény vezetője egyetértett a jelentésben megfogalmazott valamennyi észrevétellel, elismerte, hogy a feltárt hiányosságok és jogszabálysértések megtörténtek a gyerekek magántanulóvá nyilvánítása során.

A jelentésben szereplő ajánlásokra figyelemmel az igazgatónő felülvizsgálta az intézmény alapdokumentumait, a magántanulóságra vonatkozó jogszabályok alapján. Felhívta a pedagógusok figyelmét a szülők részletes tájékoztatásának jelentőségére – kiemelten a szülők kötelezettségeire a gyermekük osztályozó vizsgákra való felkészítésében –, valamint arra is, hogy az ilyen eljárások során fokozottan figyeljenek a döntés indoklására és annak dokumentálására, hogy a szülők megismerték és átvették a magántanulóságról szóló határozatot. Ennek érdekében az intézményvezető felhívta a pedagógusok figyelmét, hogy a határozat tartalmáról a szülőket minden esetben szóban is informálják, az esetleges kérdések tisztázásban legyenek a segítségükre. Szintén kiemelt figyelmet fordítanak a jövőben – a jelentésben megfogalmazottak szerint – arra is, hogy a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhivatal jogszabály szerint kötelező előzetes véleményét minden esetben kikérje az Iskola, valamint, hogy a döntés meghozatalára megfelelő időt biztosítsanak a gyermekvédelmi szerveknek. Az intézményvezető levelében kiemelte, hogy a jelentésben érintett család öt gyermeke közül a 2018/2019-es tanévben hárman járnak az Iskolába, hiányzásuk alig volt, igazolatlan hiányzásuk pedig egyáltalán nem volt. A szülők együttműködőek a felmerülő nehézségek kezelésében, probléma esetén mindig elérhetőek, a gyermekek magatartásával kapcsolatban számottevő gondok addig nem merültek fel a tanévben.

A Nyíregyházi Tankerületi Központ vezetője határidőben, 2018. augusztus 31-én érkezett levelében megírta, hogy a jelentésben megfogalmazottak szerint vizsgálatot folytatott a megelőző öt évben meghozott, magántanulóságról szóló határozatokról. A vizsgálat eredménye szerint a jelentésben

vizsgált időszakban a Tiszaeszlári Általános Iskola akkori igazgatója valóban elkövette a jelentésben feltárt jogsértéseket, és az eljárás számos hiányossággal folyt le. A tankerületi igazgató megállapította, hogy az Iskola új intézményvezetője minden esetben a jogszabályoknak megfelelően járt el a magántanulónak nyilvánítási eljárások során. A jövőbeli jogsértések megelőzése érdekében a fenntartó tankerületi központ megadja a pedagógusoknak és az intézményvezetőnek a megfelelő szakmai segítséget és felügyeli az Iskola jogszabályoknak megfelelő működését.

A Kornisné Liptay Elza Szociális és Gyermekjóléti Központ válasza 2018. december 21-én, sürgetést követően érkezett. A központ vezetőjének álláspontja szerint a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony működéséhez szükséges lenne, hogy a rendszer valamennyi tagja azonnal éljen jelzési kötelezettségével a járásközpontban működő család- és gyermekjóléti központok felé, amint észleli, hogy az adott településről elköltözött egy család és a gyermekek iskoláztatása bizonytalanná vált.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Tiszavasvári Járási Hivatalának gyámhatóság vezetője sürgetést követően, 2018. december 10-én küldte meg válaszáat, melyben kifejezte, hogy egyetért a jelentés megállapításaival. Erre tekintettel a gyámhivatal a jövőben fokozott figyelmet fordít arra, hogy a jelzőrendszerben dolgozó munkatársak hatékonyabban működjenek együtt a gyermekeket érintő eljárások során, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát maradéktalanul biztosítsák.

#### **4.5.1.3. A személyszállítást végző közszolgáltatók számlázási gyakorlatának vizsgálata**

Az AJB-363/2018. számú ügyben egy alapítvány 2017-ben a Facebook közösségi felületen osztotta meg tapasztalatát a vasúti személyszállítás igénybevétele során felmerült számlaadási gyakorlattal kapcsolatban. Tanoda programja keretében a halmozottan hátrányos helyzetű, roma gyermekek tanulási nehézségeinek és egyéb hátrányainak csökkentésével foglalkozó alapítvány pályázati forrásból alkalmanként kirándulást és táboroztatást szervez a gyermekeknek. Egy ilyen programhoz kapcsolódó utazás lebonyolításakor a MÁV-Start Zrt. (MÁV) megtagadta az alapítvány számára a számlakiállítást, arra hivatkozva, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek részére vásárolt diákjegyek kedvezményes jegynek minősülnek, ezért az alapítvány nevére nem állítható ki számla.

Az ügy – az érintett, hátrányos helyzetű, többségében roma gyermekek miatt – közvetetten kapcsolódik a nemzetiségi közösségek jogaihoz, illetve a nemzetiségi alapú diszkriminációhoz is, felvetve az alapjogsérelem és a jogi szabályozásban fennálló visszásság veszélyét.

Az ügy teljes körű megismerése és a felmerült ellentmondások tisztázása érdekében megkeresés ment a MÁV és az ugyanilyen jellegű személyszál-

lítási tevékenységet végző VOLÁN Egyesülés vezérigazgatója, valamint az ügyben akkor illetékes nemzeti fejlesztési miniszter felé. A megkeresett szervek vezetői az utazási kedvezménnyel kapcsolatos hatályos jogszabályok rendelkezéseire hivatkozva indokolták a személyszállítást végző közszolgáltatók jogszerű eljárását a számlakiállítás elutasításakor. Álláspontjuk szerint azokban az esetekben, amikor a közlekedési szolgáltató nem veheti igénybe a szociálpolitikai menetdíj-támogatást, kizárólag teljes árú jegyről lehet számlát kiállítani. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények köre esélyegyenlőség megteremtését elősegítő támogatásnak tekinthető. Ez a támogatási forma egy ex gratia juttatás, amelyet a jogalkotó életkor, szociális vagy egyéb társadalmi hátrány okán rászoruló személyek részére – általános, illetve meghatározott célú utazásai elérhetősége vagy megkönnyítése céljából – utazási kedvezményként biztosít. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet rögzíti, hogy az utazási kedvezmények igénybevételére kizárólag természetes személyek jogosultak.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvényben (Szsztv.) határozták meg a menetrend szerinti közforgalmú személyszállítási szolgáltatások igénybevételekor államilag biztosított utazási kedvezmények miatt keletkező szolgáltatói bevételkiesés ellentételezésének formáját, a szociálpolitikai menetdíj-kedvezményt. Ezt a közlekedési szolgáltató kizárólagosan a természetes személyek után igényelheti, a korábbi és a jelenlegi szabályozás értelmében az ellentételezésre a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után főszabály szerint nem tarthatnak igényt. Ez alól az Szsztv. 33. § (4) bekezdése azt a kivételt engedélyezi, hogy a nevelési-oktatási vagy gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló, ellátott részére a tankerületi központ által fenntartott intézmény esetében a tankerület, egyéb esetben az intézmény vagy annak fenntartója utazási kedvezményt vehet igénybe. Az említett intézmények tehát a közfeladatuk ellátásával összefüggésben, a tanulóik kedvezményes utazásáról kérhetnek számlát, a közlekedési szolgáltatók pedig jogosulttá válnak az ezeket kompenzáló szociálpolitikai menetdíj-kedvezmény igénylésére is.

A kivételek között azonban nem szerepelnek azok a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó közhasznú társadalmi szervezetek, amelyek a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi intézményekhez hasonlóan a közfeladataik ellátása érdekében szeretnének – például a tanodai programban részt vevő – gyermekek részére kedvezményes árú jegyeket, bérleteket vásárolni. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vizsgálat során kifejtett álláspontja szerint a közhasznú feladat-ellátás ellenőrizhetetlensége miatt az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kivételeknek a társadalmi szervezetekre való kiterjesztése a visszaélések lehetőségét teremtené meg.

Az ügyben a biztos és a biztoshelyettes a jogi személyeket, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket érintő kivételek tekintetében szükségesnek tartották az egyenlő bánásmód követelményének vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az ex gratia juttatások esetén a jogalkotó széles mozgástérrel rendelkezik, az alkotmányosság feltétele azonban, hogy észszerű oka legyen az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek, jelen esetben ugyanazt a közfeladatot ellátó jogi személyek közötti megkülönböztetésnek.

A jelentés szerint az érvelés, amely szerint az utazási kedvezményeknek a társadalmi szervezetek általi célhoz kötött igénybevétele nem ellenőrizhető megfelelően, nem fogadható el, hiszen a társadalmi szervezetek gazdálkodásának ellenőrzését részletesen szabályozza az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civiltv.), és szükség szerint az Szsztv.-ben, illetve a kapcsolódó jogszabályokban az ellenőrzésre vonatkozóan speciális rendelkezések is meghatározhatók.

Mindezekre figyelemmel az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes megállapították, hogy a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó társadalmi szervezetek kizárása a kivételek közül indokolatlan megkülönböztetést eredményez, így a jogalkotó mérlegelése nem felel meg az ex gratia juttatásokkal szemben támasztott alkotmányossági mércének, és az Alaptörvény XV. cikkében rögzített egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot eredményez. A biztos és a biztoshelyettes a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérték az innovációs és technológiai minisztert, hogy fontolja meg – szükség esetén az érintett miniszterek bevonásával – az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában meghatározott kivételek bővítését, illetve a kapcsolódó jogszabályok szükség szerinti módosítását annak érdekében, hogy a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó közhasznú társadalmi szervezeteknek is lehetőségük legyen a Kedvezményrendeletben jelzett utazási kedvezmények jogszerű igénybevételére.

A beszámoló elkészítéséig az innovációs és technológiai miniszter a kérdésben megfogalmazott felkérésre még nem reagált.

#### **4.5.1.4. Rendőrségi előállítás, valamint szabálysértési elzárás végrehajtásának jogszerűségével kapcsolatos vizsgálat**

Az AJB-378/2018. számú ügyben a büntetőügyek között már említett ügyben a panaszos sérelmezte, hogy az igazoltatását követően annak ellenére állították elő a rendőrségre, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabott pénz-

bírságot már egy hónappal korábban megfizette. A panaszos azt is kifogásolta, hogy a más szabálysértési ügyekben rá kiszabott pénzbírságok helyébe lépő elzárást annak ellenére hajtották végre, hogy a pénzbírságokat már a második letöltött nap során megfizette a hozzátartozója. Sérelmezte továbbá, hogy sem a keletkezett túlfizetést, sem az elzárás megkezdésekor nála lévő pénzösszeget nem kapta vissza a szabadulásakor. A panaszos úgy vélte, hogy az érintett szervek eljárása során tapasztalt jogsérelmek összefüggésben állhatnak roma származásával is.

A vizsgálat keretében a biztoshelyettes tájékoztatást kért a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK), a Nyíregyházi Rendőrkapitányság, a Középdunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőitől. Az első sérelmezett ügyben a panaszost a Készenléti Rendőrség beosztottai érvényes körözés alapján állították elő a VIII. Kerületi Rendőrkapitányságra. Noha a panaszos az igazoltatásakor felmutatta a pénzbírság befizetését igazoló feladóvévenyt, a rendőrök a helyszínen nem tudták ellenőrizni, hogy a befizetés valóban a körözés alapjául szolgáló szabálysértési eljárásban történt-e meg, ezért a panaszos előállítását nem mellőzhették. Az előállítást követően a rendőrök felvették a kapcsolatot a körözést elrendelő Nyíregyházi Rendőrkapitánysággal, és amint igazolódtott, hogy a körözés oka már megszűnt, a panaszost nyomban szabadon bocsátották. A panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedésekre ennél fogva jogszerűen került sor, így alapvető jogot érintő visszásság fennállása nem volt megállapítható.

Az országos rendőr-főkapitány kiemelte ugyanakkor, hogy a Nyíregyházi Rendőrkapitányság részéről mulasztás történt, mert a panaszossal szemben elrendelt személykörözés visszavonása érdekében – legkésőbb a kiszabott pénzbírság megfizetése tényének a Robotzsaru rendszerben történő megjelenését követő munkanapon – intézkednie kellett volna. A hasonló esetek megelőzése érdekében a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője utasította a Nyíregyházi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a szabálysértési ügyekben elrendelt körözések esetén napi rendszerességgel történjen a helyszíni bírság, illetve pénzbírság megfizetésének ellenőrzése, és ennek alapján a körözések haladéktalan visszavonása.

Közös jelentésükben az ombudsman és helyettese mindezekre tekintettel megállapították, hogy a Nyíregyházi Rendőrkapitányságnak a panaszos előállításához vezető mulasztása visszásságot okozott a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal összefüggésben. A felettes rendőri szervek által megtett intézkedésekre figyelemmel a biztos és helyettese ugyanakkor az ügyben további intézkedést nem kezdeményezett.

A másik sérelmezett ügyben a panaszost – 12+2 nap szabálysértési elzárás végrehajtása céljából – 2017. május 4-én vezették elő a VIII. Kerületi Rendőrkapitányságra, ahonnan a Középdunántúli Országos Büntetés-vég-

rehajtási Intézetbe szállították. A szabálysértési hatóságként eljáró VII. Kerületi Rendőrkapitányság másnap, 12:15-kor telefax útján értesítette a büntetés-végrehajtási intézetet arról, hogy a panaszos hozzátartozója a kiszabott pénzbírságot maradéktalanul megfizette. Tekintettel arra, hogy a két nap letöltött elzárás miatt 10.000 Ft túlfizetés keletkezett, ennek rendezésére a szabálysértési hatóság a BRFK felé intézkedést kezdeményezett. A hozzátartozó ugyanakkor a fenti bírság mellett egy másik, a Nyíregyházi Rendőrkapitányság szabálysértési eljárásában kiszabott, 2 nap elzárásra átváltoztatott pénzbírságot is befizetett, ezért a VII. Kerületi Rendőrkapitányság az ezt igazoló csekkszervényt haladéktalanul elfaxolta a Nyíregyházi Rendőrkapitányságnak abból a célból, hogy a szabadítás tárgyában a büntetés-végrehajtási intézettel vegyék fel a kapcsolatot. A Nyíregyházi Rendőrkapitányság a büntetés-végrehajtási intézetet a bírság megfizetéséről – a Robotzsaru rendszerén keresztül – 2017. május 5-én 13:02-kor értesítette. A büntetés-végrehajtási intézet a VII. Kerületi Rendőrkapitányság értesítését követően a fennmaradó 2 nap elzárás végrehajtását kezdte meg. A Nyíregyházi Rendőrkapitányság értesítése május 5-én, pénteken a hivatali munkaidő után érkezett meg, ezért arról a Bűnügyi Nyilvántartó Csoport nem szerzett tudomást. Az értesítés észlelésének hiányában a panaszost csak május 7-én szabadították a büntetés-végrehajtási intézetből.

Az 57/2014. (XII. 5.) BM rendelet 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az elkövető a pénzbírságot az átváltoztató bírósági határozat büntetés-végrehajtási intézettel való közlését követően megfizeti, erről a szabálysértési hatóság a büntetés-végrehajtási intézetet haladéktalanul – rövid úton is – értesíti. Tekintettel arra, hogy a „rövid úton” történő értesítés pontos mibenlétét egyik irányadó jogszabály sem határozza meg, a Nyíregyházi Rendőrkapitányság alappal feltételezhette, hogy a fentiek szerinti elektronikus értesítés módja megfelel a vonatkozó előírásoknak. Mindezekre tekintettel a biztos és a biztoshelyettes megállapították, hogy mind a két szabálysértési hatóság (a VII. Kerületi, illetve a Nyíregyházi Rendőrkapitányság) a jogszabályban foglaltak szerint haladéktalanul értesítette a büntetés-végrehajtási intézetet arról, hogy az elkövető a pénzbírságot megfizette, ennél fogva az eljárásuk nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot.

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője meghatározta a Nyíregyházi Rendőrkapitányság vezetője részére, hogy a szabálysértési elzárást foganatosító szervezet az elzárás (további) végrehajtási feltételeinek megszűnése esetén haladéktalanul és olyan módon értesítsék, hogy a közlés tudomásul vételéről minden esetben – utólagosan igazolható módon – visszacsatolás is történjen. Az országos rendőr-főkapitány pedig jelezte, hogy a szakírányítás eszközeivel gondoskodik arról, hogy az elzárást foganatosító bün-

tetés-végrehajtási intézetek értesítése országosan egységesen, olyan módon történjen, hogy az értesítő szerv meggyőződhessen a közölt információknak a címzett általi átvételéről.

A Nyíregyházi Rendőrkapitányság értesítése alapján a büntetés-végrehajtási intézetnek azonnal intézkednie kellett volna a panaszos szabadításáról. Tekintettel azonban arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben munkaszervezési okokból az értesítést nem észlelték és a szükséges intézkedéseket nem tették meg, a panaszost további két napon keresztül a vonatkozó jogszabályok megsértésével tartották fogva. Mindezek alapján a jelentés megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézet mulasztása visszásságot okozott a panaszos szabadsághoz és személyi biztonságához való jogával összefüggésben, ezért a biztos és a biztoshelyettes – a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – ajánlással fordultak a büntetés-végrehajtás országos parancsnokához. Felkérték, gondoskodjon róla, hogy az irányítása alá tartozó büntetés-végrehajtási intézetekben a jövőben fokozott körültekintéssel biztosítsák a fogvatartottak szabadulásával kapcsolatos értesítések azonnali észlelését, illetve ezek alapján haladéktalanul tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka válaszában jelezte, hogy az alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Országos Parancsnokság megteszi a szükséges intézkedéseket és gondoskodik a fogvatartottak büntetés-végrehajtási jogviszonyát érintő értesítések azonnali észlelésének biztosításáról, valamint a továbbképzések során a vizsgálat megállapításait esettanulmányként is feldolgozzák. Az elzárás megkezdésekor a panaszos birtokában levő pénzösszeg kiadásával kapcsolatban azt lehetett megállapítani, hogy a letéti pénzként átvett összeget nem adták ki a panaszos részére a szabadulásakor, a büntetés-végrehajtási intézet a mulasztást csak hetekkel később pótolta. Az intézet parancsnoka az eset kapcsán jelezte, hogy intézkedik annak érdekében, hogy a jövőben elkerülhetőek legyenek a hasonló mulasztások. A biztos és a biztoshelyettes jelentésükben megállapították, hogy a büntetés-végrehajtási intézet a letéti pénz kiadásának elmulasztásával megsértette a vonatkozó jogszabályokat, amivel a panaszos tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az intézetparancsnok által kezdeményezett intézkedésre tekintettel további intézkedést nem tartottak szükségesnek.

A panaszos túlfizetésének visszatérítése kapcsán megállapítható, hogy annak rendezése érdekében az érintett szabálysértési hatóság haladéktalanul megfelelő intézkedést kezdeményezett.

A rendelkezésre álló dokumentumok alapján nem merült fel arra utaló tény vagy körülmény, hogy az eljáró hatóságok a panaszos roma származása miatt megsértették volna az egyenlő bánásmód követelményét, ezért ezzel összefüggésben visszásság fennállása sem volt megállapítható.

#### 4.5.1.5. A megkeresett szerv együttműködési kötelezettségének megszegése miatti vizsgálat az AJB-3540/2018. számú ügyben

A nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes feladat- és hatáskörénél fogva a magyarországi nemzetiségi közösségek képviselőit a legmagasabb területi szinten ellátó országos nemzetiségi önkormányzatokkal, ezek elnökeivel és az Országgyűlés nemzetiségi képviselőjével és szószólóival is folyamatosan munkakapcsolatban áll. Az együttműködés a joggyakorlatban jelentkező átfogó problémák megfigyelése, elemzése és az érintetteknek történő jelzése mellett az egyes nemzetiségek egyedi helyzetéből fakadó kérdésekre, illetve egyedi problémákra is kiterjed.

A 2018 nyarán tartott munkamegbeszélés során az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának alelnöke, a roma nemzetiségi szószóló egy etesi cigány család érdekében – a fiuk eltemetetésével kapcsolatos problémák miatt – kért segítséget a biztoshelyettéstől. A szószóló arról számolt be, hogy 2018 júniusában Etes községben elhunyt egy roma származású lakos, akit a hozzátartozói az önkormányzat tulajdonában és fenntartásában álló temetőben kívántak eltemettetni, nehéz anyagi és szociális helyzetükre tekintettel az önkormányzat támogatását igényelve. A panasz szerint a temetési hely kijelölését, valamint annak kiásását követően az önkormányzat arra kötelezte, illetve hívta fel a családot, hogy a sírhelyet helyezték át, és a temető távolabbi pontján temettessék el a hozzátartozójukat. Tekintettel arra, hogy a temetkezési vállalkozó aznap már nem tudta kiásatni az újabb sírt, így – barátai és hozzátartozói segítségével – a család tagjai saját maguk tették azt meg.

A panaszosok szerint azért került minderre sor, mert az általuk előkészített sírhely melletti temetési hely látogatói felháborodtak azon, hogy roma nemzetiségű elhunytat temetnek a hozzátartozójuk mellé, és ennek hangot is adtak a települési önkormányzatnál. A sírhely-áthelyezési felhívás, illetve kötelezés – az érintettek és a szószóló véleménye szerint – a család roma származásával függött össze. Az emberi méltósághoz való jog, a kegyeleti jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárás miatt kértek vizsgálatot.

Tekintettel arra, hogy visszásság gyanúja merült fel, a nemzetiségi biztoshelyettes – az alapvető jogok biztosának egyetértésével – vizsgálatot indított az ügyben. Az eljárásuk során megkeresték Etes község polgármesterét, valamint a nemzetiségi szószóló által megjelölt, az ügyben érintett temetkezési vállalkozót, és részletes tájékoztatást kértek a megtett intézkedésekről.

A temetkezési vállalkozó a megismételt megkeresésre válaszolva megerősítette a panaszban foglaltakat. A polgármester azonban a megkeresésekre – a sürgetések ellenére – a közös jelentés kiadásának napjáig semmilyen formában nem válaszolt. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos, valamint helyettesei vizsgálataik lefolytatása, illetve azok



megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával és helyetteseivel együttműködik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem, vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésben rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

Etes Község Önkormányzatának polgármestere a törvényen alapuló válaszadási, azaz együttműködési kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségekért felelős helyettese hangsúlyozta, hogy a kegyeleti jogot érintő panasszal kapcsolatban elegendő információ hiányában érdemi vizsgálatot nem tudtak lefolytatni.

Mindezekre figyelemmel a jelentésükben megállapították, hogy a megkereséseik teljesítésének elmaradása akadályt jelentett a vizsgálatuk folytatásában, továbbá korlátozta őket az alkotmányos jogkörük gyakorlásában, ami a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A biztos és a biztoshelyettes a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte a polgármestert, hogy a vizsgálatuk érdemi befejezése érdekében nyújtson részletes tájékoztatást a kiküldött megkereséseikben foglaltakról és az esetleges jövőbeni megkereséseikre a válaszadási kötelezettségének minden esetben tegyen eleget. Felkérték továbbá a Nógrád Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel élve intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa és helyettesei megkereséseinek a vizsgált, valamint valamennyi, Nógrád megyében működő helyi önkormányzat határidőben és teljes körűen tegyen eleget.

A jelentésben megfogalmazott felkérések megvalósításával összefüggésben a vizsgált szervek a következő tájékoztatást nyújtották:

A Nógrád Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott – válaszlevele szerint – a jelentés alapján megállapította, hogy mulasztás történt. Erre figyelemmel felhívta Etes Község polgármesterét, hogy a jelzett ügyben a válaszadási kötelezettségének haladéktalanul tegyen eleget. Egyben felhívta a polgármester figyelmét arra is, hogy amennyiben nem tesz eleget a Möt. 133. § (1) bekezdés szerint információadási kötelezettségének, a Kormányhivatal a Möt. 132. § (1) bekezdés l) pontja alapján törvényességi felügyeleti bírságot, a 132. § (1) bekezdés i) pontja alapján fegyelmi eljárást kezdeményezhet a polgármesterrel szemben Etes Község Önkormányzata Képviselő-testületénél. Tekintettel arra, hogy a polgármester időközben az információkérésnek eleget tett, törvényességi felügyeleti intézkedést

nem kezdeményeztek vele szemben. A kormány megbízott – a jelentés felkérésének megfelelően – körlevélben felhívta Nógrád megye valamennyi önkormányzata polgármestereinek, jegyzőinek figyelmét, hogy az Ajb. 25. § (1) bekezdésében előírt együttműködési kötelezettségüknek megfelelően az alapvető jogok biztosa vizsgálatai lefolytatásával kapcsolatban tett megkeresésnek maradéktalanul és határidőben tegyenek eleget.

A polgármester a kiküldött jelentésre soron kívül válaszolt, így a biztos helyettes a roma nemzetiségi panaszost érintő temetkezési ügyben 2019-ben folytatja a vizsgálatát.

#### **4.5.1.6. A Tarnazsádányi Tagiskola épületegyüttesének rossz állapotával és infrastrukturális fejlesztésének elmaradásával kapcsolatos vizsgálatról készült közös jelentés utóélete**

A 2017. évi beszámolóban a nemzetiségi biztoshelyettes részletes tájékoztatást nyújtott az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes – az Erdőteleki Mikszáth Kálmán Általános Iskola Tarnazsádányi Tagiskolájának infrastrukturális problémái és hiányosságai miatt – hivatalból indított közös vizsgálatáról.

A biztoshelyettes sajtóhírekből értesült az általános iskolában kialakult súlyos közegészségügyi állapotokról. A cikkek elsődlegesen az iskola udvarán található vizesblokk tarthatatlan körülményeire hívták fel a figyelmet. Emellett jelezték, hogy a köznevelési intézmény épületegyüttesének, udvarának, kerítésének rossz állapota is gondot okoz, hasonlóképpen a tornaterem hiánya is.

A tankerületi központ fenntartóként 2016-ban a kifogásolt vizesblokk elégséges működéséhez szükséges felújítási és karbantartási munkálatait elvégeztette, a kapcsolódó problémák alaposabb feltárása érdekében azonban 2017-ben szükségessé vált ombudsmani vizsgálat indítása. A teljes körű vizsgálatot követően kiadott közös jelentés megállapította, hogy az infrastrukturális hiányosságok a gyermeki és oktatási jogok, valamint az emberi méltósághoz fűződő alapjogok sérelmének közvetlen veszélyével járó visszásságot eredményeztek. A tárgyi és személyi feltételek hiányában a tarnazsádányi általános iskolában nevelő-oktató tevékenységet végző tagintézmény-vezető és pedagógusok legjobb szándéka ellenére sem biztosított a minőségi oktatás, valamint a különböző oktatási szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés.

A rendelkezésre álló adatok, dokumentációk és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy az intézménybe járó tanulók túlnyomó többsége – a község lakosságához hasonlóan – roma származású. A jelentés hangsúlyozta, hogy a területi hátrányok és roma származás alapján is elkülönülő köznevelési intézmények esetében a deszegregációs politika legfontosabb eszköze a minőségi nevelés-oktatás biztosításához

szükséges infrastrukturális, tárgyi és személyi feltételek megteremtése, fejlesztése kell, hogy legyen.

A jelentés célként fogalmazta meg, hogy az érintett és illetékes hatóságok a saját hatáskörükben eljárva mielőbb és teljeskörűen szüntessék meg a felmerült alapjogi visszásságot, azaz a rendelkezésükre álló eszközökkel soron kívül nyújtsanak segítséget a tarnazsadányi általános iskola infrastrukturális fejlesztéséhez.

2018-ban a nemzetiségi biztoshelyettes nyomon követte a jelentésben kezdeményezett felújítás megvalósítását. A Klebelsberg Központ elnökének tájékoztatása szerint 2018 márciusában az Egri Tankerületi Központ pályázatot nyújtott be a Klebelsberg Központ belső, infrastrukturális fejlesztést előirányzó pályázati felhívására, amely pozitív elbírálásban részesült. Ennek eredményeként az Egri Tankerületi Központ 80 millió forint – egyszeri jelleggel biztosított – költségvetési támogatásban részesült, amelyet 20 millió Ft tankerületi költségvetési forrással is kiegészített, amelyet a Tarnazsadányi Tagiskola további infrastrukturális fejlesztésére fordított. Emellett a korábbi tájékoztatásoknak megfelelően a 2018. évben további fejlesztésként a Tagiskola főépületének bővítése is megtörtént, ami egy akadálymentesített mellékhelyiség hozzáépítésével valósult meg, 30 millió Ft értékben.

2018. november 29-én ünnepélyes keretek között került sor a tarnazsadányi általános iskola felújított épületegyüttesének átadására. A felújítás eredményeként elkészült a főépülethez csatolt új vizesblokk, de kicserélték a nyílászárókat és a tantermek épületegyüttesének szigetelését is, valamint újjáépítették a tetőszerkezetet is.



*Az általános iskola épülete a felújítás előtt és ma – Tarnazsádány*

A 130 millió Ft összköltségű beruházást az Egri Tankerületi Központ és a Klebelsberg Központ finanszírozta, kezdeményezője pedig a fenntartók és az intézményvezető mellett a kiadott jelentés révén a nemzetiségi ombudsmanhelyettes volt.

A tarnazsadányi általános iskola felújítása jó példa arra, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes közös jelentésében

megállapított intézkedési javaslatait az illetékes szervek nyitottan fogadják, akkor térségi és intézményközi összefogással hatékonyan orvosolhatók olyan problémák is, amelyek egyébként korábban hosszabb időn keresztül megoldatlanok maradtak. A fejlesztéseknek köszönhetően az iskolában jelentősen javulnak az oktatási feltételek, amelyek várhatóan a nevelés-oktatás minőségének emelkedését is eredményezhetik.

#### **4.5.1.7. A kiegészítő nemzetiségi nevelésben-oktatásban részt vevő tanulók osztályzatainak beszámításával kapcsolatos vizsgálatról készült jelentés utóélete**

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes 2017-ben közös jelentéssel zárta a kiegészítő nemzetiségi oktatásban részt vevő tanulók osztályzatainak beszámításával kapcsolatos vizsgálatot. A jelentés rámutatott azokra a problémákra, amelyek akadályozták a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban vendégtanulóként kapott értékelések, osztályzatok iskolai tanulmányba történő beszámítását és iskolai bizonyítványba történő bejegyzését a tankötelezettség teljesítését biztosító, nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskolák esetében.

Megállapítást nyert, hogy a panaszügyekben kifogásolt és a jelentésben részletesen kifejtett kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást érintő szabályozás gyakorlati végrehajtásának nehézsége és ellentmondásossága, valamint a vendégtanulói jogviszony szabályozási hiányossága a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyével járó visszásságot idézett elő.

A jelentés a feltárt visszásság megszüntetése érdekében azt javasolta az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának, hogy – ugyanerre az EMMI-t is felkérve – tekintse át a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással, valamint vendégtanulói jogviszonnal összefüggésben feltárt szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat, és azokhoz kapcsolódóan szakmai meggyőződése alapján alakítsa ki az álláspontját és javaslatát. A jelentést az albizottság 2017. október 26-án tárgyalta meg. Szakmai álláspontja alapján az egységes jogértelmezés és joggyakorlat kialakítása érdekében pontosítani szükséges a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. I.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdését. Az EMMI kezdeményezésére a rendelet jelzett szakaszát 2018. március 28-tól a biztos és biztoshelyettes jelentésére figyelemmel a következőképpen módosították: 8. § (10) bekezdés: *„A tanuló kérheti a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatainak rögzítését a törzslapon és a bizonyítványban abban az iskolában, ahol tankötelezettségét teljesíti vagy a tankötelezettség megszűnését követően nappali rendszerben a tanulmányait folytatja, feltéve, ha a vendégtanulói jogviszonyban és a tanulói jogviszonyban folytatott tanulmányok azonos*

*évfolyamra esnek. Ebben az esetben alkalmazni kell a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló miniszteri rendelet vendégtanulókkal kapcsolatos rendelkezéseit, és a tanulót – kérelemre – fel kell menteni az idegen nyelv tanulása alól.”*

#### 4.5.2.

#### Elvi állásfoglalások

##### **4.5.2.1. A nemzetiségi közösségek szerepéről a helyi és regionális gazdaságfejlesztésben, turizmusban – a Szlovén Mintagazdaság példája alapján – kiadott, 1/2018. számú elvi állásfoglalás**

A nemzetiségi biztoshelyettes 2018. június 1-jén állásfoglalást adott ki a nemzetiségi közösségek szerepéről a helyi és regionális gazdaságfejlesztésben, turizmusban a Szlovén Mintagazdaság példája alapján. Az állásfoglalás célja, hogy a Szlovén Mintagazdaság programot a nemzetiségi önszerveződés és együttműködés pozitív, modellértékűnek tekinthető példajaként megismertesse a szélesebb nyilvánossággal.

A felsőszölnöki Szlovén Mintagazdaság olyan, nemzetiségi összefogással létrehozott és működtetett projekt, amely nem csak az érintett nemzetiségi közösség építéséhez, identitásának erősítéséhez járul hozzá, de elősegíti a helyi lakosság megtartását, erőteljes hatást gyakorol arra, hogy az érintett táj visszanyerje eredeti jellegét, és a környezet megóvásával hozzájárul a jövő generációk örökségének fennmaradásához. A Mintagazdaság elősegíti a rendelkezésre álló természeti erőforrások hasznosítását, a helyi gazdálkodási formák eredeti funkcióinak továbbélését, megújulását és a térségi, ún. szelíd turizmus fejlődését. Létrejötté és működése hozzájárul nemcsak a magyarországi szlovén közösség tagjainak jólétéhez, de a térség fenntartható fejlődéséhez is.

A Mintagazdaság a varázslatos Rábavidék természeti és kulturális adottságaira építve jött létre úgy, hogy közben működésével tovább gazdagítja a táj és a környezet nyújtotta lehetőségeket és megerősíti a vidéken élő szlovén közösség összetartozását. A Szlovén Rábavidék a természeti értékek mellett kiemelkedő néprajzi, kultúrtörténeti értékeket is hordoz. A helyi szlovén lakosság elvitathatatlan érdeme, hogy a különleges adottságú környezetet maga is természeti kincsként őrzi. A Mintagazdaságnak helyet adó Felsőszölnök Magyarország legnyugatibb települése a határ tövében, lakosságának több mint 90%-a szlovén nemzetiségű. A festői környezetben fekvő település mindvégig megőrizte hagyományos szlovén kultúráját és archaikus szlovén nyelvjárását.

A Mintagazdaság létrehozásának egyik alapvető célja az volt, hogy a már régóta műveletlenül hagyott földeken újra elinduljon a termelés, ami nem csak a helyi gazdák aktivizálódását segítette elő, de azt is, hogy a táj vissza-

nyerje eredeti mozaikos jellegét. A program abból a felismerésből indult el, hogy a természeti adottságok kihasználása, a gazdák földhöz történő visszavezetése elősegíti a turizmus, egyben a térség fejlődését, és ezzel a helyi szlovén közösség hagyományainak, kultúrájának továbbélését.

A beruházás finanszírozója Szlovénia Agrár és Környezetvédelmi Minisztériuma, valamint a Szlovén Kormány Határon Túli Szlovének Hivatala volt, míg a Mintagazdaság fejlesztését az Európai Unió egyik pénzügyi forrása, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) támogatja. A Mintagazdaságot a Magyarországi Szlovének Szövetsége által alapított Szlovén Vidék Közhasznú Nonprofit Kft. működteti, szoros együttműködésben az Országos Szlovén Önkormányzattal és a helyi szlovén közösséggel.

A 24 hektáros Mintagazdaság központja ma egy 250 négyzetméter alapterületű, kétszintes épület, amelynek alsó szintjén egy húsfeldolgozó és több gyümölcsraktár kapott helyet, felső részében egy 45 fős étterem, tetőterében pedig vendégszobák találhatók (két darab négyfős apartman és egy kétágyas szoba fürdőszobával). A Mintagazdaságban állattartás, földművelés és gyümölcsstermesztés folyik jelenleg a turisztikai tevékenységen kívül, ami a helyi gasztronómiai hagyományokra támaszkodva alakítja ki kínálatát. A Mintagazdaság egyik fő célkitűzése, miszerint a helyi gazdákat érdekeltté kell tenni a termelésben, piacot biztosítva számukra, már most megvalósulni látszik. A Mintagazdaság elősegíti a Szövetség azon célkitűzésének megvalósulását is, hogy a Rábavidék fejlesztésével hozzájáruljon annak lakosságmegetartó erejéhez.

A Mintagazdaság rendszeresen teret biztosít számos, a helyi szlovén kultúra és hagyomány ápolását szolgáló kulturális rendezvénynek, így hozzájárul a nemzetiségi közösség identitásának erősítéséhez. A Mintagazdaság – programjai, szolgáltatásai révén – fontos színterévé vált a szlovén nemzetiség mindennapjainak. Az itt lebonyolított kulturális programokon minden generáció képviselteti magát, szerveznek kézműves és gasztronómiai műhelymunkákat is. A Mintagazdaságot rendszeresen látogatják óvodások, kisiskolások, de nagyon jó a kapcsolatuk a helyi fiatalokkal és a helyi egyesületekkel is. A rendezvények mindegyikének kifejezett célja az identitás és a nyelv megőrzése, a kultúra és a hagyományok ápolása. A résztvevők aktív nyelvhasználatát is elősegítő események kétnyelvűek, az előadók általában Szlovéniából érkeznek.

A Mintagazdaság folyamatos fejlesztése a Szlovén Vidék Közhasznú Nonprofit Kft. feladata, amit továbbra is határon átnyúló projektek segítségével old meg. A Mintagazdaság fejlesztését a Kft. több lépésben tervezi, a turizmus fejlesztésére az Interreg V-A Szlovénia–Magyarország Együttműködési Program (SI-HU) határon átnyúló projektek segítségével veszi igénybe. Az Interreg SI-HU Együttműködési Programot az ERFA az Európai Területi Együttműködés keretében támogatja.

Az elvi állásfoglalás kiadásának időpontjában kivitelezés alatt álló ún. Green Exercise projekt („Aktív turisztikai termékek fejlesztése a magyar-szlovén határtérség kulturális és természeti öröksége ismertségének növelése érdekében”) segítségével a Mintagazdaság szolgáltatásainak bővítése zajlik. A több partner összefogásával megvalósuló program keretében a magyar-szlovén határ mentén meglévő kulturális- és természetturisztikai kínálat határon átnyúló, közös népszerűsítése a cél, kiegészítve azt az egészséges életmód, fenntartható, környezetbarát közlekedési módok (elsősorban a kerékpározás) fontosságának hangsúlyozásával.

A Mintagazdaság soron következő, tervezett projektje az ún. Ethos Land-projekt. A program az etikus vagy szelíd turizmusra épít a helyi termelők bevonásával, így kapcsolódik a megye turisztikai célkitűzéseire is.

A Mintagazdaság bővülését, fejlesztését az Interreg SI-HU határon átnyúló Együtműködési Program segítheti. Ezek társfinanszírozására az ERFA Európai Területi Együtműködés (ETE) célkitűzése keretében kerül sor, amely a 2014–2020-as programperiódusban Magyarország és Szlovénia között zajló, határon átnyúló együttműködések támogatja. Az ETE átfogó célkitűzése az Európai Unió egészének harmonikus gazdasági, társadalmi és területi fejlődését támogatja.

A nemzetközi kapcsolatok kiépítése, ápolása szempontjából a település fontos találkozópontra vált a három ország határára épült Mintagazdaság közvetítésével, amit az is jelképez, hogy Magyarország, Szlovénia és Ausztria közjogi méltóságai is érdeklődést mutattak a terület és a kezdeményezés iránt.

A Mintagazdaság program jó példája annak, hogy egy őshonos, több évszázados múlttal rendelkező nemzetiségi közösség összefogással, a történelmi hagyományokra építve, a helyi adottságok felismerésével és kiaknázásával hozzájárul nem csak saját identitásának ápolásához, továbbéléséhez, de a nemzeti értékek megővéséhez és a fenntartható fejlődés biztosításához is. Az Alaptörvény által garantált nemzetiségi közösségi jogok és az Európai Unió határokon átívelő programokat ösztönző politikája olyan keretlehetőségeket biztosít, amelyekben belül a területi adottságokat is figyelembe véve érdemes a hazánkban élő más nemzetiségi közösségeknek is olyan fenntartható modellekben gondolkodniuk, amelyek nem csak közösségi összetartozásukat, valamint az anyaországukkal fenntartott kapcsolatukat erősítik meg, de hozzájárulnak az adott térség fejlődéséhez is.

#### **4.5.2.2. A nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmairól kiadott, 2/2018. számú elvi állásfoglalás**

Az elvi állásfoglalás kiadásával a nemzetiségi biztoshelyettesnek az volt a célja, hogy feltárja és bemutassa a nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmakkal kapcsolatos helyi, megyei és országos gyakorlatát, valamint elő-

segítse, hogy a hazánkban élő nemzetiségi közösségek értékei beazonosítható és jól látható módon, növekvő mértékben jelenjenek meg nemzeti értékeink különböző gyűjteményeiben. Ennek érdekében párbeszédet kezdeményezett valamennyi érintett között.

A 2018-as év folyamán egyes nemzetiségi közösségek jelzései nyomán megvizsgálta az úgynevezett nemzeti értékgyűjtés gyakorlatát, és azt találta, hogy a különböző értéktárak egyáltalán nem, vagy alig jelenítenek meg nemzetiségekhez kapcsolódó értékeket. További tapasztalata volt, hogy ha van is nemzetiségi jelenlét a különböző értéktárak adatállományaiban, az alig látható, és nehezen, sokszor egyáltalán nem beazonosítható.

A vizsgálat során megkeresett nemzetiségi közösségek aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatosan is, hogy a jelenlegi szabályozás mentén kialakult gyakorlatok a nemzetiségi kapcsolódású értékek nemzetiségi vonatkozását nem kiemelik, hanem sokkal inkább az érték „beolvadása” irányába hatnak. Amennyiben a nemzetiségek értékei úgy kerülnek besorolásra egy nagyobb rendszerbe, hogy a nemzetiségi múlt, kapcsolódás rögzítésére sem kerül sor, fennáll a veszélye annak, hogy hosszú távon az adott érték identitásmegőrző és a nemzetiségi közösséget összekötő szerepe elvész.

A nemzeti értékgyűjtés mozgalma, amely a magyarság értékeinek összegyűjtését, összegzését és megjelenítését tűzte ki célul, a 2000-es évek elején indult útjára. Az Országgyűlés által 2012 áprilisában elfogadott, a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény (Hungarikum törvény) jelöli ki azokat a kereteket, amelyek mentén a hazánkban fellelhető értékekből különböző szintű, egymáshoz képest piramiszerűen elrendezett adatbázisok jönnek létre, amelyek települési, tájegységi, megyei, külhoni települési, külhoni tájegységi, külhoni nemzetrész vagy ágazati értéktárakban jelennek meg és válnak ezáltal nemzeti értékké. A nemzeti érték bekerülhet aztán a Magyar Értéktárba, illetve kiemelt jelentősége esetén hungarikumként a Hungarikumok Gyűjteményébe.

Bár a jogszabály a nemzeti érték fogalmát kiterjeszti a hazánkban élő nemzetiségek értékeire is, önálló nemzetiségi értéktár létrejöttének lehetőségét nem teszi lehetővé, a nemzetiségekhez kötődő értékek a rendelkezésre álló kategóriák valamelyikében jelenhetnek meg. A nemzetiségi biztoshelyettes a vizsgálat során úgy találta, hogy a nemzetiségek egyelőre a helyüket keresik ebben a rendszerben, miközben az értékeket nyilvántartó különböző értéktárak gyakorlata nem, vagy alig segíti elő a nemzetiségi közösségek bekapcsolódását. Országosan kiegyenlítetlen a nemzetiségi közösségekkel való kapcsolat intenzitása, az értéktárak honlapjain található tájékoztató anyagok – egy-két kivételtől eltekintve – nem említik a nemzetiségeket mint lehetséges értékkeremtő közösségeket, és egyetlen olyan honlap sem található, amely rendelkezne önálló „nemzetiségi kötődésű értékek” kategóriával, vagy ahol szűrni lehetne a nemzetiségi kapcsolódásra.



Bár a jogszabály lehetővé teszi, hogy bárki javaslatot tehessen bármely, az adott településre, megyére jellemző értékre, és ez az érték lehet akár valamely nemzetiségi közösség értéke is, a javaslatvételi úrlapon a nemzetiségi kötődés mint önálló kategória már nem jeleníthető meg. A nemzetiségek azon aggodalma tehát, hogy értékeik elveszhetnek a nagyobb rendszerben, megalapozott.

A magyarországi nemzetiségi közösségek asszimilációjának folyamata erős, az azonban, hogy ez milyen mértékben nő tovább, a társadalom közös felelőssége. A nemzetiségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai olyan különleges értékek, amelyek megőrzése, ápolása és gyarapítása nem csak maguknak a nemzetiségi közösségeknek az alapvető joga, hanem a többségi társadalom érdeke is.

A kérdés kiemelt fontosságára és a szabályozás esetleges módosítási lehetőségeire tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes az állásfoglalásában azt javasolta, hogy az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága – az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek bevonásával, illetve véleményük kikérésével – tekintse át a nemzeti értékgyűjtés nemzetiségi tartalmaival kapcsolatos jelenlegi gyakorlatot, és fontolja meg a szabályozás módosításával kapcsolatosan közös álláspont kialakítását.

#### **4.5.2.3. „A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a közszolgálati médiaszolgáltatás területén” című, 3/2018. számú elvi állásfoglalás**

A nemzetiségi közösségek és a média viszonya más szempontból is kiemelt figyelmet élvezett 2018-ban: a nemzetiségi ombudsmanhelyettes még 2016-ban indított átfogó vizsgálatot a nemzetiségi jogok médiában történő érvényesüléséről, amely egyben a 2004-ben publikált ombudsmani nemzetiségi média-vizsgálat utóvizsgálataként is szolgált. Az elmúlt években a közszolgálati médiaszolgáltatás nemzetiségi műsorokat érintő problémáit a nemzetiségi képviselő és a szószólók, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselői többször is felvetették. A nemzetiségi műsorok gyártásának kiszervezésével, valamint az átszervezésekkel összefüggésben konkrét panaszok is érkeztek a biztoshelyetteshez. A megylátogatások során is megerősítést nyert, hogy a nemzetiségi médiával kapcsolatos, helyben felvetett problémák hasonlóak az országos szinten is jelzett gondokhoz.

Az átfogó vizsgálat keretében a biztoshelyettes a 2004-ben publikált nemzetiségi média-vizsgálat tapasztalatait vetette össze a jelenlegi helyzettel, illetve részleteiben is elemezte a közszolgálati médiaszolgáltató nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek napjainkban történő tényleges megvalósulását. Az utóvizsgálat első szakaszában – az országos nemzetiségi önkormányzatoktól kapott tájékoztatások alapján – a nemzetiségi biztoshelyettes összeállította a közszolgálati nemzetiségi médiaszolgáltatás problématérképét, és ennek alapján a legfontosabb kérdésekben tájékoztatást kérő

levéllel fordult az MTVA vezérigazgatójához is. 2017 nyarán – a vizsgálat következő szakaszában – a biztoshelyettes szakértői kerekasztal-beszélgetést szervezett az AJBH-ban a nemzetiségi jogok közmédiában való érvényesüléséről a nemzetiségi közmédia jelenlegi helyzetének alaposabb megismerése és a problémák megoldási lehetőségeinek megvitatása érdekében. 2017-ben és 2018-ban a közmédia vezetőivel az említett megkeresésen túl személyes egyeztetésekre is sor került. A hazai nemzetiségi médiahelyzet értékelésének nemzetközi kontextusba helyezése érdekében a biztoshelyettes részletesen áttekintette az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága által kiadott országjelentéseknek a nemzetiségek médiához való hozzáféréseivel és a nemzetiségi jogoknak a médiában való érvényesülésével kapcsolatos megállapításait és ajánlásait mind Magyarország, mind pedig a szomszédos országok tekintetében.

A vizsgálat alapján elkészült elvi állásfoglalásban a nemzetiségi ombudsmanhelyettes megállapította, hogy a terület jogi szabályozása rendezett, a vizsgálat során feltárt problémák és visszasságok elsősorban a rendelkezések gyakorlati végrehajtásával, illetve az intézményrendszer működtetésével függnek össze. A gyakorlat ugyanis nem minden esetben veszi figyelembe a média és a szélesebb társadalmi környezet jellegéhez kapcsolódó speciális tényezőket, különös tekintettel a nemzetiségi műsorok sugárzási időpontjainak ütemezésére, a vétel és a minőség műszaki elérhetőségére, illetve az érintett közösségek igényeire és kifejezett kívánságaira. Ennek megfelelően az elvi állásfoglalásban kiemelt fókuszpontok a nemzetiségi közösségek és a közmédia vezetése közötti koordináció és kooperáció, a nemzetiségekről kialakuló mediakép, a nemzetiségi média infrastruktúrája, szervezete és finanszírozása, a nemzetiségi adásokhoz való technikai és organikus hozzáférés, illetve a nemzetiségi közmédiára vonatkozó átfogó stratégiai koncepció hiányának kérdései.

A fentiek alapján, a vizsgálattal érintett téma kiemelt fontosságára és a szabályozás módosítási igényeire, illetve lehetőségeire tekintettel a biztoshelyettes javasolta, hogy a közszolgálati médiaszolgáltató vezetése és a magyarországi nemzetiségek reprezentatív testületei között induljon valós és érdemi párbeszéd a helyzet áttekintése, a nemzetiségek részéről felvetett problémák érdemi vizsgálata és a megoldási lehetőségek megvitatása érdekében, továbbá az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága – az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetői és az érintett szakértők bevonásával – tekintse át a közszolgálati médiaszolgáltatással kapcsolatos jelenlegi helyzetet.

**4.5.2.4. „A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a hazai filmművészet és filmgyártás területén” című, 4/2018. számú elvi állásfoglalás** 2018-ban a nemzetiségi biztoshelyettes egy másik, szintén a nemzetiségi kulturális autonómia egy speciális vonatkozását vizsgáló elvi dokumentumot is

kidolgozott, ez az elvi állásfoglalás a hazai filmművészet és filmgyártás területén tekinti át a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülését.

A nemzetiségi biztoshelyettes jelen állásfoglalását abból a célból adta ki, hogy a nemzetiségi jogok, különösen a nemzetiségi kulturális autonómia hazai filmművészet és filmipar területén történő érvényesülésének komplex helyzetét feltárja.

A film a művészi önkifejezés legsokoldalúbb eszköze, amelynek ugyanakkor a széles körű, szervezett és tartós nyilvánosság révén közvetlen társadalmi szemléletformáló hatása is lehet, így jelentős szerepe van a társadalmi kapcsolatrendszer alakításában. Emellett a művészet szabadsága és a művészek függetlensége olyan demokratikus alapelvek, amelyek tiszteletben tartása valamennyi állami intézmény kötelessége.

A nemzetiségi biztoshelyettes vizsgálata a nemzetiségi filmalkotások előállítását, terjesztését és megőrzését elősegítő, valamint a nemzetiségi filmművészet értékeinek bemutatását célzó intézkedések összegzése mellett kiterjedt a nemzetiségi közösségek jogszabályokban biztosított aktív önreprezentációs eszközeinek és lehetőségeinek feltárására is. Ennek keretében bemutatja azokat a kihívásokat, amelyekkel a nemzetiségi filmműhelyek alkotói, a filmalkotások forgalmazói és azok megőrzői szembesülnek az említett jogok biztosítása, érvényre juttatása és gyakorlása során, bemutatja ugyanakkor a feltárt hazai és nemzetközi jó gyakorlatokat is.

Az elvi állásfoglalás tartalmi és szakmai szempontból egyaránt szerves egységet alkot a 3/2018. számú, „A nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülése a közszolgálati médiaszolgáltatás területén” című elvi állásfoglalással. A két dokumentum együtt mutatja be a nemzetiségi önreprezentáció közösség- és társadalomformáló hatása szempontjából két legfontosabb területének jelenlegi helyzetét és adottságait, valamint társadalmi hatásmechanizmusát.

Vizsgálata során a nemzetiségi biztoshelyettes felhasználta a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 2010-ben folytatott vizsgálatának tapasztalatait és azokat vetette össze a jelenlegi helyzettel, részleteiben is elemezte a nemzetiségi filmalkotások előállítását, támogatását, terjesztését és archiválását érintő jogszabályi környezetet és gyakorlati tapasztalatokat, továbbá feltárta a hazai nemzetiségi filmművészet és filmipar értékeit. Eljárása során az érintettek írásbeli megkeresése útján tájékozódott. Ennek keretében a nemzetiségi biztoshelyettes tájékoztatást kért a nemzetiségi filmgyártás, filmterjesztés és a filmalkotások archiválási feladatait és támogatását ellátó kormányzati szereplőktől, közigazgatási szervektől és közszolgáltatóktól, valamint tanulmányozta az érintett területen keletkezett és rendelkezésre álló dokumentumokat, így a releváns hazai és európai uniós jogszabályokat, nemzetközi szerződéseket, nemzetközi ajánlásokat, illetve a témában készült tudományos értekezéseket.

A nemzetiségi biztoshelyettes vizsgálata során az alábbi témaköröket tekintette át tematikusan:

- a nemzetiségi tartalom fogalmi körének meghatározása;
- a nemzetiségi filmalkotás definiálása;
- a nemzetiségi filmalkotások bemutatása;
- a nemzetiségi filmfesztiválok helyzete;
- a nemzetiségi filmalkotások nyilvántartása, archiválása, kutathatósága;
- intézményi háttér, infrastrukturális adottságok;
- a finanszírozási környezet garanciái és átláthatósága.

A nemzetiségi biztoshelyettes az állam nemzetiségi filmművészetéhez és filmgyártáshoz kapcsolódó feladatellátási kötelezettségével összefüggésben strukturális problémát nem tárt fel, azonban számos olyan nehézséget tapasztalt, amely a területet érinti, legyen szó filmalkotások előállításáról, forgalmazásáról, megőrzéséről vagy más módon történő felhasználásáról.

A nemzetiségi biztoshelyettes a vizsgálat során szerzett tapasztalatai segítségével állásfoglalásában szakmai javaslatokat tett és elvi irányvonalakat vázolt fel a nemzetiségi filmgyártás, filmterjesztés és a nemzetiségi filmalkotások megőrzésének fejlesztése, valamint a nemzetiségi filmalkotásokkal összefüggő kollektív nemzetiségi jogok minél hatékonyabb érvényre juttatása érdekében.

Az állásfoglalásban vizsgált terület kiemelt fontosságára és a szabályozás esetleges módosítási lehetőségeire tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes állásfoglalásában több konkrét javaslatot is megfogalmazott. Javasolataival a nemzetiségi biztoshelyettes felhívta az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságát, valamint a nemzetiségi filmgyártás, filmterjesztés és a filmalkotások archiválási feladatait és támogatását ellátó kormányzati szereplőket, közigazgatási szerveket és közszolgáltatókat, hogy egymással is együttműködve – az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek bevonásával, illetve véleményük kikérésével – tekintsék át a nemzetiségi filmipart és filmművészetet érintő jogszabályi és finanszírozási környezetet, és a jogi szabályozás és a mozgóképszakmai támogatási rendszer módosításával kapcsolatosan fontolják meg közös, a Magyarországon élő nemzetiségek igényeit és érdekeit egyaránt kielégítő álláspont kialakítását.

# 5.

## A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója

### Bevezetés, a jövő nemzedékek szószólójának feladatai, küldetése

A jövő nemzedékek jogainak védelme a fenntartható fejlődés egyik alapvető tétele. A fenntartható fejlődés megvalósítása pedig értékválasztást igényel. Ha az ENSZ „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” (Agenda 2030) keretében megfogalmazott ENSZ Fenntartható Fejlődési Célokat (Célok) tekintjük kiindulási alapként, nem lehet kétséges, hogy 17 Célt egyenlő mértékben és súllyal nem lehet egyszerre megvalósítani, szükséges, hogy egyes Célokat kiemelten, prioritásként kezeljünk. Ezért kell minden alkalommal hangsúlyozni, hogy a fenntarthatóság ökológiai tartalmú, középpontjában az az integráció áll, amely minden döntési folyamatban preferált helyet biztosít a jelen és jövő nemzedékek környezeti feltételeinek. Az ilyen szempontú fenntarthatóságért munkálkodnak az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese és munkatársai, immár – beleszámítva azt az időszakot, amikor ezen érdekekért önálló ombudsman felelt – 10 éve.

Mindennek etikai kereteiről sem feledkezhetünk meg, márpedig egyre általánosabban elfogadott, hogy a közjóban benne vannak a jövő generációk is, vagy az emberi méltóságot kiterjesztett módon, a környezetre és a jövő nemzedékekre is vonatkoztatva lehet és kell értelmezni. Sokan és sokszor elmondták már, hogy a földet, vizet, környezeti elemeket úgy kell kezelnünk, mint amit azoktól vettünk át megőrzésre, akik utánunk jönnek. A jövő nemzedékek védelme így nem valamilyen elvont gondolat, hanem az emberi méltóság átértelmezésének, mai körülményekhez igazításának alapkérdése. Nem lehet emberi méltóságról beszélni akkor, amikor a környezeti feltételek rombolása az életminőséget veszélyezteti. Ez még akkor is igaz, ha ez a veszély látszólag távoli, hiszen egyre több bizonyítéka van annak, hogy amit valaha nem is feltételeztünk, az valóságos fenyegetéssé válik. Az emberi méltóság pedig az alapjogok, emberi jogok kiinduló pontja, összekapcsolva azt a fenntartható fejlődés lényegével.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2018. októberi üzenete egyértelművé teszi a jövő nemzedékek jogainak összefüggéseit a hagyományos emberi jogokkal; erre sajnos annál is inkább szükség van, mert ahogy a környezethez való jog nem kerülhetett be a mai napig sem az emberi jogok hivatalos katalógusainak túlzottan és indokolatlanul védett falai közé, erre a jövő nemzedékek

védelve sem igen számíthat. Ez azonban nem akadályozhatja meg azt, hogy alkalmanként szembesítsük magunkat és e súlyos hiányosságért felelősöket mulasztásukkal. A Bizottság szerint: „62. A környezetállapot romlása, a klímaváltozás és a fenntarthatatlan fejlődés ott vannak azon legnyomasztóbb, legkomolyabb fenyegetések között, amelyek a jelen és jövő nemzedékek azon képességét veszélyeztetik, hogy élvezzék az élethez való jogot. Az élethez való jog tiszteletben tartása és biztosítása érvényesítésének kötelezettsége, különösen az élet méltósággal együtt való megélése, többek között azon lépésektől függ, amit az államok tesznek a környezet megőrzéséért, a károsodás, szennyezés, klímaváltozás ellen, amelyet a köz- és magánszereplők okoznak”.

Amikor az elmúlt év eseményeit, a szószóló tevékenységét bemutatjuk, éppen ezért jelenik meg kiemelt helyen az emberi jogok és a fenntartható fejlődés szoros kapcsolatrendszerének üzenete, akár a nemzetközi közvélemény lehetséges befolyásolásában, akár az SDG előrehaladásáról szóló hazai jelentésben, akár az AJBH bármely más tevékenységi területével összefüggésben. Ezért tekintjük jelentős előrelépésnek, hogy amikor Magyarország az ENSZ Magas Szintű Politikai Fórumán, 2018 júliusában New Yorkban önkéntes nemzeti beszámolót terjesztett elő a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósításáról, ott a szószóló vonatkozó összegzése külön helyet kapott,

*A szószóló és a titkársága által ellátott feladatok számszerűsítve, típusok szerinti megoszlása a 2018. évben*

A titkárság szakmai tevékenysége	
a. Alkotmánybírósági megkeresésre válasz	1
b. Alkotmánybírósághoz/Kúriához beadványban való közreműködés	2
c. jogszabályvéleményezés	31
d. jogalkotási javaslat, jogszabály módosítására irányuló javaslat	2
e. hivatalbóli vizsgálat	6
f. önálló biztoshelyettesi állásfoglalás	2
g. szakmai konferencia részvétel	28
h. szakmai konferencia tartása	16
i. konferencián való szakmai előadás	33
j. szakértői egyeztetések	57
k. OKT/NFFT/Ogy Bizottsági üléseken való részvétel	11
l. nemzetközi tevékenység	76
m. érintett szervek figyelmének felhívása adott, jövő nemzedékek érdekeit érintő ügyre	34
n. sajtóesemények (közlemények, sajtótájékoztatók, interjúk)	41
o. jövő nemzedékeket érintő ügyek figyelemmel kísérése	71
p. közreműködés a biztos vizsgálataiban	7
<b>Összesen:</b>	<b>418</b>

Bándi Gyula,  
a jövő nemzedékek szószólója



figyelmeztetve más államokat is ezen szoros szimbiózis létre. Ezt az – akár nemzetközi tudatformálásnak is mondható – utat követtük 2018-ban, amikor európai emberi jogi fórumokon vagy a nemzetközi ombudsmani közösség találkozóin a fenntarthatósággal, a környezet védelmével kapcsolatos fokozott gondosságra hívtuk fel a figyelmet, és feltett szándékom ennek folytatása a következő években is.

Tegyük hozzá, a mai napig kevés hasonló intézményt láthatunk szerte a világban, ami a jövő nemzedékek szószólójának mandátumához hasonló lenne, és noha számos alkotmányban jelenik meg a környezetvédelem vagy éppen a jövő nemzedékek védelme, kevés az, amelyik preambulumától kezdve az általános rendelkezésektől az alapjogokig következetesen érvényesíti ezek összességét. Céлом az is, hogy minél jobban kihasználjam az e feltételekben rejlő lehetőségeket, még akkor is, ha sokszor itthon is nagy feladat ennek tudatosítása.

Az Alkotmánybíróság minden évben újabb és újabb elvi jelentőségű ítélettel támogatja ezt a törekvést. A tárgyévben kiváltképpen kiemelhető a vízügyi törvény módosításával kapcsolatos 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, amelyben a szószóló szakmai véleményét is kellő súllyal értékelték. Az Alkotmánybíróság alapvetően folytatta az eddig saját maga által kijelölt utat, aláhúzva a jövő nemzedékek érdekei védelmének kiemelt alaptörvényi kezelését, az ezzel kapcsolatban elvárt hármass magatartási köteléket (a védelem, a fenntartás és a jövő nemzedékek számára történő megőrzés), majd kiegészíti ezeket a magatartások irányultságára utalva a következővel: *„A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik, Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igényvel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel”*.

A jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése során az államot fokozott felelősség terheli az Alkotmánybíróság szerint: *„Ahogyan arra az Alkotmánybíróság már korábban is utalt, az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be... Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem”*.

A szószóló elsődleges küldetése, hogy az államot – értve ezen minden állami szervet és minden szintet, az Országgyűléstől a helyi önkormányzatig és a közigazgatási szervezetrendszer egészét – emlékeztesse erre a feladatra, erre a felelősségre. Ennek számos eszköze van: a jogszabályok, tervek, programok véleményezése, jogalkotási javaslatok előterjesztése, figyelemfelhívások, egyedi ügyekben az alapjogok érvényesülésének nyomon követése, formális vagy akár informális konzultációk formájában. Minderre számos példával szolgálnak a következőkben.

Az Alaptörvény P) cikke ugyanakkor a fenntartható fejlődés megvalósítása, a jövő generációk és a közös örökség védelme kapcsán nem csak az állam kötelezettségét emeli ki, hanem mindenkiét. Természetesen kiemelt helyen továbbra is az állam szerepel, de mindenkinek ki kell vennie a részét ebből a feladatból. A szószóló küldetése erre is kiterjed, nyilván más, közvetettebb eszközökkel, mint a közös rendezvények, konferenciák, állásfoglalások és figyelemfelhívások, a társadalmi és szakmai szervezetekkel való szoros együttműködés.

A kétféle, de egy közös célt szolgáló küldetés alább említett számos esetéből a környezetvédelemmel kapcsolatos felelősségi rendszer kiterjesztését, hatékonyságának növelését emelem ki. A környezeti felelősség elsősorban a megelőzésben kell megjelenjen, olyan eszközök révén, amelyek egyre kevésbé teszik szükségessé a bekövetkezett károk felszámolására irányuló tevékenységet. Rendkívül komplex kérdésről van szó, amely az engedélyezést, a biztosítékok rendszerét, az elkülönített állami alapok megerősítését, a felszámolási eljárás áttekintését és természetesen, szükség esetén a gyors és hatékony fellépést is magában foglalja. A kidolgozás alatt lévő javaslatcsomag több évet átívelő, alapos előkészítést igényel, amely 2017 őszén kezdődött, és 2019-ben kerülne véglegesítésre, nem zárva ki a későbbi finomítások szükségességét. A felelősségi rendszer korszerűsítése olyan munka, amelyben mindenki vállal részt, a társadalmi szervezetektől a szakmai-gazdasági érdekképviselőket az államig. Ezen sajátos kooperációs rendszer működtetése, az érdekek, szempontok összehangolása olyan kihívás, amelynek éppen egy ilyen, független intézmény képes legjobban megfelelni, mint a szószóló.

*A Fenntarthatóság Felé Egyesület és a Magyar Természetvédők Szövetsége által szervezett e-Figyelő verseny döntője*





## 5.1.

### Kiemelt célok, feladatok

#### 5.1.1.

##### Az alapvető jogok és a környezetvédelem kapcsolatrendszere

A környezetvédelem és az emberi jogok érvényesülése kölcsönösen feltételezik egymást – mára ez a megállapítás már megkérdőjelezhetetlenné vált mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Ennek ékes példáját szolgáltatja az Agenda 2030 keretében megfogalmazott Célok holisztikus szemlélete, az abban fellelhető, egymással sokrétűen összefonódó környezetvédelmi, társadalmi, gazdasági célkitűzések sora. Ennek kapcsán a szószóló számára szakmailag tág mozgásteret biztosít azon jogköre, hogy figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket, valamint a nyilvánosságot az ezzel kapcsolatos tapasztalatairól. E jogkörével élve kiemelt figyelemmel kíséri a Célok nemzeti implementációjával kapcsolatos hazai intézkedéseket is, illetve fejt ki álláspontját a szükségesnek tartott konkrét lépések, különösen pedig a hosszú távú gondolkodást megjelenítő stratégiai tervek megszületése érdekében.

Az Agenda 2030 számos helyen kifejezetten vagy legalább közvetve utal az alapvető emberi jogokra, így a Célok egyik fő üzenete, hogy végrehajtásuk valamennyi ember alapvető jogainak érvényesítése révén történjék. Ez vitán felül egybecseng a Hivatal küldetésével, amely szerint a biztosnak és helyetteseinek – a szószólóknak – is alkotmányos feladata az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok érvényesülésének előmozdítása. Az állampolgári panaszbeadványokon alapuló ombudsmani vizsgálatokban megfogalmazott intézkedési javaslatok, a hivatalból indult vizsgálatok eredményei, úgyszintén a biztoshelyettes által megfogalmazott elvi állásfoglalások, figyelemhívások egyaránt kiemelkedő jelentőséggel bírhatnak az Agenda 2030 hazai megvalósítása terén. Jelentőségük abban rejlik, hogy az egyedi intézkedésekre vonatkozó ajánlásokon túl, a hosszú távú, stratégiai gondolkodást szem előtt tartó, az emberi jogok és a környezetvédelem összefonódásán keresztül szükségessé váló intézkedésekre, stratégiai cselekvési tervekre tesznek javaslatot.

Mindennek eredményeit, a kritériumrendszer bővítésére vonatkozó javaslatainkkal egyetemben terjesztettük elő a megvalósításért felelősséget viselő kormányzati szervek felé, annak érdekében, hogy az emberi jogok érvényesülésének a fenntartható fejlődéssel szoros egységet képező mivolta fontosságára felhívjuk a döntéshozók és a nemzetközi közvélemény figyelmét, miközben ezt tekintettük a 2018-ban folytatott tevékenységeink alapjának is.



ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok

Az Agenda 2030 hazai végrehajtása tárgyában Magyarország az ENSZ Magas Szintű Politikai Fórumán, 2018 júliusában New Yorkban önkéntes nemzeti beszámolót terjesztett elő. Az Agenda 2030 nemzeti végrehajtásával kapcsolatos kormányzati munkát koordináló Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Együttműködésért Felelős Helyettes Államtitkárságával az Agenda 2030 hazai megvalósítása tárgyában 2017. év végén általunk kiadott elvi állásfoglalásra alapozva folytattunk egyeztetést, aminek eredményeképpen a szószóló felkérését kapott az önkéntes nemzeti jelentéshez (Voluntary National Report) csatolásra kerülő, rövidített szakmai anyag elkészítésére. Ebben az összefoglalóban főként azt az öt Célt vettük górcső alá, amelyek az Agenda 2030 végrehajtását felügyelő ENSZ Magas Szintű Politikai Fórum 2018. évi ülészakán a felülvizsgálat kiemelt pontjait jelentették, és amelyek szorosan kapcsolódnak a szószóló alapvető tevékenységi köréhez: a víz és szanitáció témájú 6. Célt, az energia témakörével foglalkozó 7. Célt, a városokról és egyéb emberi településekről szóló 11. Célt, a fenntartható fogyasztási és termelési minták kialakítását előíró 12. Célt, valamint a szárazföldi ökoszisztémák védelmével foglalkozó 15. Célt.

A nemzeti jelentéshez csatolt összefoglalónkban ismét felsoroltuk azokat a legfontosabb ombudsmani megállapításokat, amelyek végrehajtása álláspontunk szerint kulcsfontosságú a Célok ambíciózus és eredményes hazai

szintű megvalósításához. A szószólói összefoglaló továbbá hangsúlyozta, hogy a hazai végrehajtás során a gyors és látványos eredmények megvalósítására alkalmas, rövidebb távú szakpolitikák mellett különösen az átfogóbb módosításokat igénylő, hosszú távon is tartós – kormányzati ciklustól független –, pozitív változást eredményező stratégiai lépéseket kell előkészíteni. Vitán felül áll, hogy a hazai megvalósítás prioritási területeinek kijelölésekor rendszerszemléletű megközelítés szükséges, tehát olyan Célokat, illetve Feladatokat kell a hazai stratégia fókuszába állítani, amelyek a Célok rendszerében egyfajta pozitív dominó-hatást képesek elindítani. Ilyen terület lehet a vízkészleteket érintő 6. Cél, az oktatást jelentő 4. Cél, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló 10. Cél, illetve a fenntartható városokat szorgalmazó 11. Cél is. Arra is felhívtuk a figyelmet, hogy az Agenda 2030 nagy hangsúlyt fektet a monitoring során az előrehaladás konkrét mérőszámokkal történő mérhetőségére, aminek előfeltétele, hogy lehetőség szerint pontos adatokkal, ismeretekkel rendelkezünk a kiindulási helyzetről, valamint a Célok középtábjába állított megoldandó problémákról is.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) 2018 szeptemberében háromnapos konferenciát szervezett Alapjogok Fóruma (Fundamental Rights Forum) címen. A FRA alapvető célja, hogy az EU és tagállamai érintett intézményeinek az alapvető jogokkal kapcsolatosan támogatást és szakértelmet biztosítson, ennek keretében pedig adatokat gyűjt, elemez, tudományos kutatásokat és felméréseket folytat; kommunikációs stratégiákat és kampányokat tervez, illetve hajt végre. Az Alapjogok Fóruma két évente kerül megrendezésre, az Európai Unió legnagyobb, emberi jogokkal kapcsolatos eseménye. A 2018-as konferencia keretén belül a szószóló saját panelbeszélgetés megszervezésére és levezetésére kapott lehetőséget a FRA meghívására. A szakértői panelbeszélgetés címe „A környezet emberi jogi védelmének új eszközei és a jövő generációk védelme” volt (Means and methods of protecting the environment through human rights and promoting the rights of future generations), meghívott résztvevői között volt az EU Környezeti Ügynökség Igazgatótanácsának (European Environment Agency management board) tagja, a Greenpeace International nemzetközi emberi jogi peres ügyekkel foglalkozó jogásza, valamint a szószóló titkárságának vezetője. A panelbeszélgetés során két körkérdés került részleteiben megvitatásra: (i) melyek a környezet emberi jogi védelmének új szereplői; illetve (ii) melyek a környezeti döntéshozatalban való társadalmi részvétel új kihívásai, illetve lehetőségei.

A beszélgetés egyik következtetése, hogy a hatékony környezetvédelem igényli a döntéshozatalban való tényleges társadalmi részvételt, a jogalkotói és jogalkalmazói hatáskörökön túlmutató társadalmi és intézményi beágyazottságot, amelynek fontos szereplői lehetnek az emberi jogi és környezetvédelmi civil szervezetek, az ombudsman típusú intézmények, a tudományos

világ képviselői, a fenntarthatósági szemléletű vallási csoportok, valamint a fiatalok mint a jövő nemzedékek képviselői. Ez utóbbiak nemzetközi szinten egyre inkább megkerülhetetlen tényezővé válnak a jogérvényesítés területén, amit jól példáz, ahogy szaporodnak a jövő nemzedékek nevében indított peres eljárások, pl. az erdőirtások miatt vagy a klímaváltozás ellen megtett nemzeti lépések elégtelensége kapcsán.

A szószóló és munkatársa részt vettek az Alapjogok Fóruma másik panelbeszélgetésén is, amely az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak emberi jogi vonatkozásairól szólt. A moderátor kérésére itt ismertetésre került a szószóló állásfoglalása az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósításáról, valamint a Hivatal aktív részvétele az ENSZ Magas Szintű Politikai Fóruma számára összeállított kormányzati önkéntes nemzeti beszámoló elkészítésében. A régió ombudsmanjainak visszajelzéseiből az derült ki, hogy ez nemzetközi téren szinte egyedülállónak és példaértékűnek mondható, mivel más országokban nem jellemző, hogy az ombudsmani hivatalok ilyen szerepet vállalnának a Célok nemzeti szintű implementációjának, illetve a nemzeti beszámoló elkészítésének folyamatában.



*EU Alapjogi Ügynökségének  
Fóruma – panelbeszélgetés*

A fokozódó nemzetközi szerepvállalást jelzi az is, hogy a szószóló és munkatársa májusban részt vettek a Nemzetközi Ombudsman Intézmény (International Ombudsman Institute, IOI) által, a „jó környezetvédelmi kormányzás” (good environmental governance) témájában szervezett nemzetközi konferencián. Az IOI 1978-ban alapított nemzetközi szervezet, amelynek tagsága jelenleg több mint 190 független nemzeti és regionális ombudsmant számlál. A konferencia „Ombudsmanok együttműködése egy fenntartható társadalomért” (Ombuds institutions networking for a sustainable society) című, másfél órás műhelybeszélgetését a szószóló vezette le, bemutatva a biztoshelyettesi intézményt és a Jövő Generációkért Felelős Intézmények Hálózatát (Network of Institutions for Future Generations, továbbiakban: „Hálózat”), amelynek titkársági funkcióit a szószóló titkársága látja el. A megbeszélés az alábbi négy kérdés körül folyt: (i) melyek az ombuds-

mani intézmények közös kihívásai a globális környezeti válság idején, illetve a gazdasági növekedést támogató kormányzati politikák fényében; (ii) melyek a közös lehetőségek a kormányok számára független tanácsadóként funkcionáló ombudsmani munkában; (iii) milyen előnyei vannak az ombudsmanok nemzetközi együttműködésének; (iv) melyek lehetnek az együttműködés leghatékonyabb formái, illetve eszközei.

A munkacsoport fontos konklúziója, hogy az együttműködésben nélkülözhetetlen a szakértői szintű kapcsolattartás is, az ombudsmani, intézményvezetői szint mellett. A beszélgetés megerősítette, hogy a nemzetközi szinten a hazai biztoshelyettesi pozíció erős jogosultságokkal rendelkezik az Alaptörvényben is rögzített, a környezetvédelemmel összefonódó alapjogvédelem terén, és tevékenysége jóval szerteágazóbb, mint más országokban, ahol nincs a területnek önálló képviselője, hanem az általános biztos foglalkozik környezetvédelmi ügyekkel is.

### 5.1.2.

#### A jövő nemzedékek jogainak érvényesítése a vízügyi törvény módosítása során

A víz az élet egyik létfeltétele, ezért a szószó 2018-ban is – a 2017. évi, hasonló próbálkozásokat követően – kiemelt figyelemmel követte a vízügyi törvényt módosítások tervezeteit, különösen azt, amelyik lehetővé kívánta tenni vízilétesítmények – akár 80 méter talpmélységű kutak – létesítését engedély és bejelentés nélkül. A szószó 2018 tavaszán is kérte a hatásköre alapján illetékes Belügyminisztériumot, hogy vonja vissza a jelen és jövő nemzedékek vízigényének kielégítését veszélyeztető, még az Országgyűlés előtt lévő javaslatot, tekintettel arra, hogy egy azonos tartalmú törvényjavaslatot az Országgyűlés 2017 végén már elutasított. A szószó a felszín alatti vizek védelmében 2017-ben kiadott elvi állásfoglalásában foglaltakat ismételve hangsúlyozta, hogy az engedélyezési rendszer tervezett átalakítása veszélybe sodorja a vízellátást, ideértve az ivóvízellátást, mert a módosítás megfosztja az államot az időben történő beavatkozás lehetőségétől. A felszín alatti víz olyan közjóság, amely mással nem helyettesíthető, hiányában nincs élet, ez pedig az államra az Alaptörvényből fakadóan azt a kötelezettséget rója, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elvét érvényesítő jogi kereteket teremtsen. A felszín alatti vizek a nemzeti vagyon részét képezik, és az állam kizárólagos tulajdonában vannak. Az állam közjogi és tulajdonosi feladatellátásának alapfeltétele, hogy tudomással legyen arról, hogy hol, mikor és milyen célú felhasználást terveznek, a különböző emberi beavatkozások miként befolyásolhatják vízkészleteink mennyiségi és minőségi állapotát, illetve a meglévő vízkivételek hosszú távú, biztonságos fenntartását.



*Kiskunsági Nemzeti Park – Kolon-tó*

A szószóló alkotmányos aggályait eljuttatta az Országgyűlés illetékes bizottságaihoz is, és a bizottsági viták során több alkalommal is felszólalt a módosítás visszavonását kérve, azonban a törvényjavaslatot 2018-ban már mindezek ellenére elfogadták. A köztársasági elnök a törvénymódosítás aláírása előtt az Alkotmánybíróságtól előzetes normakontrollt kért. Ezen eljárás keretében az Alkotmánybíróság megkereste a szószólót véleménye részletes kifejtését kérve.

A szószóló az Alkotmánybíróságnak küldött válaszában a szakmai szervezetek álláspontját is közvetítve felhívta a figyelmet arra, hogy a vizek tisztasága az őket védő természeti rendszerek állapotától és az azokat érintő emberi beavatkozásoktól függ. A vízkészletek, vízidomok védelme, a vizek természetes védelmi rendszereinek megőrzése és működőképességük fenntartása elengedhetetlen vizeink mennyiségi és minőségi állapotának megővéséhez. Ha az állam ezt figyelmen kívül hagyja avagy nem tudja érvényesíteni, akkor annak hosszú távon is visszafordíthatatlan következményei lehetnek, ahogy azt a szószóló által hivatkozott, múltból vett példák is igazolják.

Az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, hogy megfelelő gondossággal és a jó állapotot megőrizve lássa el közjogi és tulajdonosi feladatait. A víz az Alaptörvény P) cikkének hatálya alá tartozik, a nemzet közös örökségét képezi, és ezért az államot és mindenkit hármas kötelezettség – védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzés – terhel. Az engedélyezési, bejelentési rendszer az egészséges környezethez való jog érvényesítésének elővigyázatosságot és megelőzést biztosító garanciális eszköze, mely – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján – nem váltható fel az utólagos ellenőrzés és szankcionálás jogintézményével, mert az a visszalépés tilalmába ütközik.

A szószóló azt is kiemelte, hogy a jogalkotó nem nevezett meg olyan alkotmányos alapjogot vagy értéket, amely a meglévő védelmi szinttől való visszalépést indokoltá tette volna. A kutak létesítésének megkönnyítése a múltban – gyakran illegálisan – létesített kutak hatósági felülvizsgálati kötelezettsége miatt kialakult gazdasági, társadalmi és szociális problémák megoldását szolgálta volna az indokolás szerint. A meglévő kutak helyzetének rendezése azonban nem jelentheti az új kutak létesítésére irányuló megelőző intézkedések feladását. A szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy minden megelőző szakmai stratégia és intézkedési terv az állami beavatkozás feltételeinek javítását sürgette, míg a módosítás éppen ez ellen hat, mert az állami beavatkozás legegyszerűbb feltételétől, az ahhoz szükséges információtól fosztja meg a hatósági, illetve a kizárólagos állami tulajdonban álló, felszín alatti vizekkel való gazdálkodásért felelős állami szerveket. Az állam feladata, hogy olyan jogi keretet hozzon létre, amely egyszerre képes biztosítani a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeihez szükséges vizek megőrzését, az érdekek védelmét és azok egyensúlyát. A szószóló hangsúlyozta, hogy a környezetjogban kiemelt szerepet játszó elővigyázatosság elvének betartása az alapul fekvő helyzetben alkotmányos garancia, hiszen a törvénymódosítás – valamennyi megnyilatkozó szakmai szervezet egybehangzó álláspontja szerint – a véges vízkészletek mennyiségét és minőségét veszélyeztetheti.

Az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozatával az engedélyezési rendszer átalakítását – a szószóló érveit is egyetértően idézve – alaptörvény-ellenesnek minősítette és e tekintetben megsemmisítette a vízügyi törvény módosítását. Az Alkotmánybíróság többek között kiemelte, hogy a természeti erőforrások jövő nemzedékek számára való megóvása a választás, a minőség és a hozzáférés lehetőségének megőrzését foglalja magában. Megállapítása szerint *„[a]z Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje”*. Az Alkotmánybíróság határozata immár teljes jogú alkotmányos elvként kezelte a visszalépés tilalma mellett az elővigyázatosság elvét is. Az Alkotmánybíróság a jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének megítélésakor kiemelten vizsgálta, hogy a jogalkotó – az elővigyázatosság és megelőzés elveinek érvényesítése érdekében – mennyiben vette figyelembe a nemzet közös örökségét érintő szakmai stratégiák tartalmát. Mivel a felszín alatti vizek a nemzet közös örökségének alapvető összetevőjét jelentik, és egyben a nemzeti vagyon részeként kizárólagos állami tulajdonban is vannak, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„[...] az állam mint kizárólagos tulajdonos csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), hogy az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra mint önmagukban is értéket képviselő és megővendő*

*szabályozási tárgyakra is*". Ez következik az államot az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése és a P) cikk (1) bekezdése alapján terhelő kötelezettségekből.

Az Alkotmánybíróság a kutak létesítésekor felmerülő veszélyekre – különösen a vizek elszennyezésének kockázatára – tekintettel kiemelte azt is, hogy az engedélyezés megszüntetése nemcsak az egészséges környezethez való jog érvényesülését befolyásolja, hanem a testi és lelki egészséghez való jogot érintően az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosítását is. Az Alkotmánybíróság határozata megerősítette a szószólói fellépés megalapozottságát.

### 5.1.3.

A környezetvédelem szervezetrendszerével kapcsolatos elvárások

A. A környezetvédelmi szervezetrendszer több lépcsőben történő átalakítása

A szószóló – elődeihez hasonlóan – figyelemmel kíséri a környezetvédelmi hatósági rendszer folyamatos és nagymértékű átszervezését és annak az alkotmányos értékekre és alapjogokra gyakorolt hatását. Az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) felkérésének eleget téve, az OKT 2018. március 8-i ülésén ismertette a hatósági szervezetrendszer átalakítása alkotmányos értékelésének szempontját, és elvi állásfoglalást adott ki az ezzel kapcsolatos alkotmányossági aggályokról és az azok feloldását szolgáló javaslatokról.

Az elvi állásfoglalásból kiemelendő megállapítás, hogy a környezetvédelmi hatóságok feladatellátásának hatékonysága közvetlen hatással van hazánk környezeti és természeti erőforrásainak állapotára, ezért a szószóló a felügyelőségek integrációját a jövő nemzedékek érdekei szempontjából közvetlenül releváns kérdésnek tartja. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való alapjogból fakadó alkotmányos kötelezettségnek tekinti a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát, ami kiterjed a környezeti anyagi jog, eljárásjog kérdéseire és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra is. A szószóló állásfoglalása kialakításakor az alkotmánybírósági gyakorlaton túl figyelembe vette a tagállami közgazgatás hatékony működésével kapcsolatos általános uniós elvárásokat is.

A szószóló az állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra, hogy sem a 2015. évi, sem a 2016. évi átszervezés végrehajtására nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő, holott az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a vonatkozó jogszabályok hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy az önkéntes jogkövetésre a jogszabály címzettjei fel tudjanak készülni. A szószóló kiemelte, hogy a jobbiztonság ezen alkotmányos követelményével nem áll összhangban, ha a hatóságok átszervezés utáni működési rendjéről szóló szabályok ugyanazon a napon vagy csak néhány nappal korábban lépnek hatályba, mint amikor a működést az új szervezeti rendszerben az új eljárási szabályok szerint meg kell kezdeni.



A környezeti érdekek kormányzati szintű koordinált védelmének fontossága kapcsán a szószóló hangsúlyozta, hogy a környezeti érdekek megfelelő érvényesítéséhez szükség van a környezeti elemek egységes védelmére, ami egy holisztikusabb megközelítést feltételez. Ennek hiányában az egyes hatóságok gyakorlata nem tekinthető egységesnek, mert hiányoznak azok a fórumok és eszközök, amelyek az egységes jogértelmezésre kellő lehetőséget adnának és azt számon kérhetővé tennék. Kiemelte továbbá, hogy a kormányhivatalok – ezen belül a járási hivatalok – munkáját meghatározó miniszteri szervezeti és működési szabályzat nem teszi kötelezővé, hogy a szakkérdéssel minden eljárás keretében az a szervezeti egység foglalkozzon, amely „a szakkérdés megítélésére megfelelő szakértelemmel rendelkezik”. Emiatt fennáll annak a veszélye, hogy a jelentős környezeti hatás megítélése kikerül a környezetvédelemért felelős miniszter szakmai irányítása alól, ami a szakmai szempontból szükséges követelmények meghatározásának ellehetetlenüléséhez vezethet. A gazdasági és környezetvédelmi érdekek eltérő érdekérvényesítő képessége miatt – az előbbiek esetében ez adott, az utóbbiak esetében az érdekek védelmének rendszerét meg kell teremteni – ez a környezetvédelmi szempontok háttérbe szorulását eredményezheti.

A szószóló rámutatott arra is, hogy az egymást gyors ütemben követő átfogó átalakítások megnehezítik mind a hatóságok, mind az ügyfelek helyzetét. Korábban az önálló hatósági szervezet akkor is képviselte a természeti, környezeti érdekeket, ha azt a többi hatóság vagy a közigazgatási eljárásban részt vevő ügyfelek nem tették. Az integráció után ez a feladat nagyrészt ellátatlan maradt, mert a hatósági döntéshozatali rendszernek nincsen olyan szereplője, akinek feladata elsődlegesen és kizárólagosan a természeti környezet megóvása lenne.

A korábban létező szakhatósági rendszer a szakhatósági közreműködést átláthatóvá tette, valamint a hatáskör gyakorlásának elmulasztását is szigorúan szankcionálta. Az integráció miatt megszűnő szakhatósági közreműködés a környezetvédelmi hatóság szempontjából döntési jogosultságának elvonásaként is értelmezhető.

A jelenlegi kormányhivatali eljárásokban a szakhatósági hatáskörök helyét legtöbb esetben felváltó, szakkérdésben történő eljárás messze nem jelent a korábbival azonos garanciát arra, hogy a környezetvédelmi szempontok kiemelt kezelése érvényesüljön. E problémának egy megoldási lehetősége az egyértelmű ügyrendi szabályozás lehet, mert anélkül alkalmanként előfordulhat, hogy a szakkérdések vizsgálatára nem a szakmai főosztályok/osztályok bevonásával kerül sor, sőt, a szakkérdés felmerüléséről adott esetben tudomásuk sincs. Lényegi garanciális rendelkezés lenne, ha a határozatokban minden esetben kötelezően fel kellene tüntetni a környezetvédelmi szakkérdésre kapott választ és a szakkérdésre adott választól való esetleges eltérés

indokait is, hogy mindez a környezethasználó és a társadalom számára is megismerhetővé váljék.

Az állásfoglalásból kitűnik, hogy a visszalépés tilalmának sajátos vetületét jelenti a környezetvédelmi hatósági rendszer szintjének alacsonyabb szintre kerülése: az országos főhatóság – regionális hatóságok rendszere több lépésben megyei szintű, de országos hatáskörű hatóság, illetve járási szintű, de megyei hatáskörű hatóság rendszerére változott.

A szószóló végül hangsúlyozta a környezeti információkhoz való hozzáférés fontosságát. Mind az Alaptörvény P) cikke, mind az egészséges környezethez való jog érvényesítése szempontjából elengedhetetlen, hogy a döntéshozók számára a környezet állapotáról, a környezethasználatokról megbízható információk álljanak rendelkezésre. Azzal, hogy a szakkérdéssel kapcsolatos döntés nyilvántartása – szemben a szakhatósági döntésekkel – nem vált kötelezővé a környezetvédelmi hatósági döntések nyilvántartási rendszerében, a teljes körűség és a nyilvántartás megbízhatósága sérült, miközben az alkotmányos védelem szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy a környezethasználók és a környezeti teherviselők miként és milyen információkhoz férnek hozzá. Lényeges probléma, hogy az átszervezések hatására a környezeti adatbázisok hozzáférése és adott esetben tartalmuk is megváltozott. Az intézményi tudás egy része a személyi állomány kicserélődése, illetve a hatáskörök és illetékességi területek módosulása miatt elveszett.

Az állásfoglalást a szószóló eljuttatta az Alkotmánybíróság elnökének is mint „amicus curiae” beadványt, ezzel is segítve a hatósági szervezetrendszer átalakításának alkotmányossági vizsgálatát.

## B. A környezetvédelem kormányzati szervezetrendszerét érintő változások alapjogi értékelése

A 2018-as év során a szószóló foglalkozott az Agrárminisztérium Környezet- és Természetvédelemért Felelős Államtitkárságán végrehajtott „bürokráciacsökkentés” és az egészséges környezethez való jog érvényesülésének kérdéseivel. E tárgyban az alapvető jogok biztosához egy független országgyűlési képviselő fordult írásbeli választ igénylő kérdéssel, *„Nem veszélyezteti az egészséges környezethez való jog érvényesülését a bürokráciacsökkentés megvalósult formája?”* címmel. A kérdésre a szószóló érdemi közreműködésével készült el a Hivatal válasza.

„A közigazgatás modernizációja érdekében szükséges intézkedésekről” szóló kormányhatározat a megszűnő álláshelyek pontos elosztását nem tartalmazza, ezért a tényleges adatok megismerése érdekében a szószóló az agrárminisztertől kért érdemi tájékoztatást. A kérdés megválaszolásának előkészítése érdekében az alábbiakról kértünk tájékoztatást – a személyes adatok sérelme nélkül – az Agrárminisztériumtól: (i) a korábbi személyi állományhoz képest az Agrárminisztériumot érintő létszámcsökkentés pontosan

hány főt érint a Környezetügyi Államtitkárságon és az egyes főosztályokon belül?; (ii) szükségessé válik-e emiatt a főosztályi struktúra átalakítása?; valamint (iii) a minisztérium állományában maradó kollégák hány éves környezetvédelmi közigazgatási munkatapasztalattal rendelkeznek?

A minisztériumtól sürgetésünk ellenére sem kaptunk a fenti kérdéseket érintő részletes választ, ennek következtében a biztos csak általánosságban tudta értékelni az alapvető jogok által a kormányzati bürokráciacsökkentéssel szemben támasztott követelményeket. A biztos a képviselői kérdésre benyújtott válaszában hangsúlyozta, hogy a kormány szervezetalkítási szabadsága az egészséges környezethez való alapjog által támasztott követelmények folytán nem korlátlan, és ezért a szervezeti átalakítások nem vezethetnek arra, hogy a környezet védelmének hatékonysága csökkenjen. Az adott esetben ezért vizsgálendő, hogy a kormányzat a döntés előtt milyen vizsgálatokat folytatott az elővigyázatosság elvének jegyében arra vonatkozóan, hogy a létszámcsökkentés járhat-e környezeti kockázatokkal, és ha igen, nem eredményezi-e az elért védelmi szinttől való visszalépést. Másrészt meg kell bizonyosodni afelől is, hogy az Agrárminisztériumban az átalakítást követően is kellő környezet- és természetvédelmi szakértelem, anyagi és emberi erőforrás áll-e rendelkezésre ahhoz, hogy az állam megfelelően és megnyugtatóan teljesíteni tudja az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, fokozott kötelezettségét a jövő nemzedékek környezeti és természeti érdekeinek védelme területén.

A szervezetrendszer kialakítása a döntéshozó hatáskörébe tartozó kérdés, ugyanakkor a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettsége megköveteli a jogalkotótól, hogy a jogszabályok elfogadásakor, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor ne csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit mérlegelje, hanem vegye figyelembe a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is.

Az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer, valamint az, hogy az állam az Alaptörvényből eredő intézményvédelmi kötelezettségének – a megelőzés elvén alapuló jogi és szervezeti kereteken alapulva – eleget tegyen. Kívánatos, hogy a mindenkor kormányzat felismerje a környezetvédelem fontosságát, és ennek megfelelően alakítsa ki az intézmények rendszerét, érvényesítse a döntések meghozatala során a környezetvédelmi érdekeket.

#### 5.1.4.

#### Hulladékgazdálkodás

A szószóló a sorozatos átalakítás okán folyamatosan figyelemmel kíséri a hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetét, hiszen a hulladék keletkezésének megelőzése vagy legalább csökkentése, a hulladékok megfelelő hasznosítása révén a jövő nemzedékek terheit csökkentjük, a természeti

erőforrásokhoz jutási lehetőségeiket és esélyüket megőrizzük, miközben saját generációnk életfeltételeit is javíthatjuk.

A 12. Fenntartható Fejlődési Cél a fenntartható fogyasztás és termelés kialakítása. Az Alaptörvény szellemében, a környezetvédelmi törvény értelmében minden tevékenységet úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a lehető legkisebb mértékben befolyásolja a környezetet, és segítse annak a jövő generációk számára való megőrzését. A hulladékgazdálkodás helyzete kiemelten fontos az egészséges környezethez való jog és a jövő generációk szempontjából is.

Számos lakossági panasz érkezik Hivatalunkhoz a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan, valamint 2018 júniusában a Köztisztasági Egyesülés is felépésünket kérte e tárgyban. A szószóló alapos és átfogó vizsgálatot követően elvi állásfoglalásban tárta tapasztalatait a nyilvánosság elé.

Ennek előkészítése során műhelybeszélgetést szervezett a közszolgáltatók, az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM), a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (NHKV Zrt.), valamint társadalmi szervezetek és szakértők részvételével.



*Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás – műhelybeszélgetés*

Az állásfoglalás elvi jellegű megállapításai közül kiemelendő, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szerves része egyidejűleg a környezet és a közegészségügy védelmi rendszerének. Lényeges cél, hogy e közszolgáltatás a körforgásos gazdaság részévé váljon. A közszolgáltatásnak hosszú távon kiszámíthatónak kell lennie, ami magában foglalja a termék gyártását, fogyasztását, annak hulladékká válása utáni kezelését és az ezeket érintő, különböző területi szintű tervek összehangolását, függetlenül attól, hogy éppen milyen az adott állami feladatmegosztás vagy az önkormányzatok szerepe.

A szószóló hangsúlyozta, hogy szükséges az állami és az önkormányzati szerepek és a közszolgáltatásért való felelősség közötti összhang meg-

teremtése. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási „rendszerátalakítás” után ugyanis a MÖtv. és a Ht. továbbra is a települési önkormányzatok közfeladataként szabályozza a hulladékgazdálkodást, viszont azok tényleges mozgásteret jelentősen csökkent. A törvényi változások azonban nem tették egyértelművé, hogy a hulladékgazdálkodás már nem helyi közügy, hanem csupán helyben ellátott közfeladat, amely a meglévő rendszerben koherencia-problémákat, illetve bizonytalanságot okoz.

A lakosság közreműködése és felelőssége tekintetében kiemelendő, hogy szükség van a szankcionáló eszközök helyett a preventív szemléletű gazdasági ösztönzőkre épülő szabályozás kimunkálására is. Le kell szögezni, hogy elszakadt egymástól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj, melyet az ingatlanhasználó fizet, valamint a tényleges közszolgáltatást végző szolgáltatóhoz befolyó szolgáltatási díj. Az adatszolgáltatás megfeleléséért a jogszabályok szerint a közszolgáltató felel, a számlázás pedig az NHKV Zrt. felelőssége, amely a számlázás elmulasztásával az ellátás biztonságát veszélyezteti, hiszen emiatt nem tudja átutalni a közszolgáltatók részére a szolgáltatási díjat, ami a működést alapjaiban érinti.

A hulladékgazdálkodás feladata és az azért való felelősség a környezetvédelemtől sajnálatos módon elszakítva jelenleg az ITM feladat- és hatáskörébe tartozik. Ezek leválasztása a környezetvédelmi feladat- és hatáskörökről azzal a veszéllyel jár, hogy sérül az integráció elve, azaz a környezetvédelmi szempontok nem épülnek be kellőképpen a hulladékgazdálkodásról szóló miniszteri szintű döntésekbe.

Külön kérdés az NHKV Zrt. intézkedéseinek jogi jellege. A megfeleléségi vélemény, amely nélkül a közszolgáltatás nem végezhető, az NHKV Zrt. döntése, egy olyan értékelés eredményeként, amely a közszolgáltatásban részt venni kívánók jogos érdekét közvetlenül érinti, működésük feltételének alapja, tehát az Alaptörvényben meghatározott, vállalkozáshoz való jog szabadságát korlátozza. Ezért a megfeleléségi vélemény kiadása, visszavonása közhatalmi döntésnek minősül. Ezzel szemben – bár jelenleg az NHKV Zrt. a megfeleléségi vélemény kiadásakor érdemben hatósági jogkörben jár el – az eljárásában nem érvényesülnek az alapvető eljárásjogi, ügyféli garanciák. Ennek oka, hogy a hatósági típusú ügyek végzéséhez nem született meg a megfelelő felhatalmazás.

A szennyező fizet elve érvényesülésének vizsgálata során a szószóló megállapította, hogy a gazdasági ösztönzőknek fontos szerepük kell, hogy legyen a hulladékgazdálkodás területén. A hulladéktermelőnek – jelen esetben a lakosoknak – is van választása: dönthet úgy, hogy csökkenti a hulladék mennyiségét vagy elkülönítetten gyűjti a különböző hulladékaikat, és gondoskodik azok hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról. A hulladéklerakási járulék szerepe éppen az lenne, hogy ennek a döntésnek a költségeit beépítse a rendszerbe. Amikor a hulladéklerakási járulékot nem az ingatlanhasz-

nálókkal fizettetik meg, a környezet védelmében felállított közszolgáltatási rendszer nem képes hatékonyan betölteni a célját. Így e díj jelen formájában nem eredményezheti a hulladék mennyiségének csökkentését.

Az elkülönített gyűjtési rendszer hatékonyságának növeléséhez szükséges lenne újra érdekeltté tenni a közszolgáltatókat a haszonanyagok gyűjtésében. A szelektív hulladékgyűjtés problémái közül a szószóló kiemelte az üveghulladékok helyzetét, mely kérdést sürgősen rendezni kell.

A tervszerűség elvének érvényesülése kapcsán több anomáliát is jelzett a szószóló. Az állam az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv (OHKT) előkészítésére az NHKV Zrt.-t jelölte ki, az OHKT elfogadása kormányhatározattal történik. A 2017-es OHKT-ben foglaltak a 2017-es évvel kapcsolatosan tartalmaztak előírásokat, az mégsem vált megismerhetővé a rendszer szereplői számára 2017. december végéig. Ugyanez a helyzet alakult ki a 2018-as OHKT kapcsán. Fontosnak tartotta a szószóló ismételt hangsúlyozni, hogy az általános követelmények egységesítése nem járhat azzal, hogy a magasabb színvonalú szolgáltatás alacsonyabb színvonalúvá váljék, valamint hogy az önkormányzatokat, illetve a közszolgáltatókat arra kényszerítse, hogy a már jól működő, a hulladékhierarchiával összhangban álló rendszereket a körforgásos gazdaságra való átállás szempontjából hátrányosan alakítsák át.

Az állásfoglalást a szószóló megküldte az illetékes minisztériumok részére is. Az innovációs és technológiai miniszter válaszában kifejtette, hogy egyetért a szószóló azon megállapításával, hogy a környezet védelmi szintje csökkentésének tilalma korlátozza az állami szervek, szervezetek mozgásterét. A minisztérium, akárcsak a szószóló, az állásfoglalást egy konstruktív párbeszéd első lépésének tartja.

Az elektronikai eszközök környezeti és szociális hatásairól rendezett konferencián a szószóló leszögezte: jobb minőségű, tartósabb termékek mértékletes használata, az értékes alapanyagok gyártásba való visszaforgatása a negatív hatásokat jelentősen mérsékelhetik. Ehhez azonban a tervezéstől a hulladékfeldolgozásig e készülékek életciklusának minden részét a környezeti fenntarthatóság szellemében újra kellene gondolni. Ehhez a gazdasági érdekeltégi rendszer újragondolására és újraszabályozására van szükség.

Több jogszabálytervezetet is kaptunk véleményezésre a hulladékgazdálkodás területéről. Az energetikai tárgyú törvények, valamint egyes klímapolitikai, közmű-szolgáltatási és adózási tárgyú törvények módosításáról szóló előterjesztés a Ht. módosítását irányozta elő a hulladéklerakási díjjal kapcsolatosan. Eszerint nem kellene hulladéklerakási járulékot fizetniük a közszolgáltatóknak, amikor vegyes települési hulladékot helyeznek a lera-kóba. A szószóló emlékeztetett arra: ahhoz, hogy a hulladéklerakási járulék a kívánt célt elérje, a hulladéklerakási járulék-fizetési kötelezettséget a hulladék termelőjének kell viselnie, hiszen ő van abban a helyzetben, hogy visz-

szafogassa a hulladék képződését. A közszolgáltatónak nincs ráhatása arra, hogy mennyi hulladék keletkezik. Mindaddig, amíg nem a hulladéktermelőt terheli a járulékfizetési kötelezettség, ez a gazdasági eszköz nem tudja betölteni szerepét és nem képes a hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözni. A Ht. másik tervezett módosítása bevezette volna a nem megfelelően gyűjtött elkülönített hulladékok esetében a pótlólagos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj fizetésének kötelezettségét. A szószóló nem vitatta azt a ténytet, hogy komoly problémát és többletköltséget jelent a nem megfelelően gyűjtött szelektív hulladék, ugyanakkor – mivel a díjbeszedés kikerült a közszolgáltatók kezéből –, nem látható tisztán, hogyan zajlana ennek a díjnak a beszedése, különös tekintettel arra, hogy a közszolgáltató közvetlen érdekeltsége megszűnt e területen.

Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló tervezet véleményezése során emlékeztetett a szószóló, hogy a hulladékhierarchia alapján a hulladék energetikai hasznosítása utolsó a választási lehetőségek között, kizárólag a hulladékok lerakásának elkerülése érdekében jöhet számításba.

A szószóló üdvözölte és egyetértett a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény módosításáról szóló tervezettel, amely alapján a termékdíj-köteles termékek köre bővítésre, valamint a termékdíj mértéke növelésre került. A szószóló hangsúlyozta, hogy a megnövekedő termékdíjbevétele, annak rendeltetése okán indokolt egy elkülönített állami alapon elhelyezni, melyből kifizetés csak környezetvédelmi célból lenne lehetséges.

### 5.1.5.

#### Adatvédelem a vízügyi igazgatásban

A jövő nemzedékek érdekeit védő szószólók mindig kiemelt figyelemmel kísérték a környezet állapotáról és az azt érintő emberi beavatkozásokról szóló adatok és információk gyűjtéséről, kezeléséről, megőrzéséről és hozzáférhetőségéről szóló jogszabályokat és módosításait. Elődeihez hasonlóan a szószóló is hangsúlyozta, hogy a környezet védelméhez, a megalapozott döntés meghozatalához elengedhetetlen a megfelelő mennyiségű és minőségű adat gyűjtése, értékelése. Az Alaptörvény P) cikke az állam mellett mindenki kötelezettségévé tette a nemzet közös örökségének védelmét. E kötelezettségnek azonban csak akkor tudnak megfelelni, ha a közös örökséghez tartozó elemek állapotáról, az őket érintő beavatkozásokról és azok hatásáról szóló információk rendelkezésre állnak és hozzáférhetővé válnak.



*Kiskunsági  
Nemzeti Park – Fehér-tó*

Hazai vizeink állapotáról nemzetközi szinten elismert mennyiségű és minőségű adatokkal, környezeti információval rendelkezünk, ami kiterjed az állapotot meghatározó emberi beavatkozásokra és azok hatásaira is. Ezen adatok jövőbeni sorsa a személyes adatok védelmében hozott jogszabályi rendelkezéseknek – a vízügyi törvénynek és végrehajtási rendeleteinek – módosítása miatt erősen kétségessé vált, mert a környezeti információ képező adatokra ugyanazoknak a szabályoknak az alkalmazását írták elő, mint a személyes adatokra; azaz meghatározott időn belül ezen információk törlendővé váltak.

A vizekkel kapcsolatos állami és önkormányzati közhatalmi és tulajdonosi döntések kellő megalapozásához elengedhetetlen, hogy a döntést előkészítő és azt meghozó jogosult szervezet hiánytalanul hozzáférjen a vizekről, a vízilétesítményekről, vízimunkákról, vízhasználatokról, az azokat lehetővé tevő jogokról és jogilag releváns tényekről szóló idősoros adatokhoz, és kezelhesse őket, függetlenül attól, hogy mikor és miért keletkeztek. Ahogy a vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmének, úgy a vizek használatát élvezők, illetve a negatív hatásoknak kitett érintettek védelmének is elengedhetetlen feltétele, hogy a vízkörforgásra befolyást gyakorló tényezőkről (ideértve az emberi beavatkozásokat és azok hatásait) szóló adatok a különböző – tulajdonosi, hatósági, befektetői, stb. – döntéshozók számára rendelkezésre álljanak. A vízkészletek alakulását meghatározza egyrészt, hogy adott területre mennyi csapadék hullik, abból milyen mennyiség párolog el, szivárog be a földbe, marad a felszínen, tartós vagy időleges vízfelületeket képezve, mennyit szállítanak el természetes és mesterséges vízfolyások. Másrészt meghatározó az is, hogy a vízkészletből ki, mikor, milyen mennyiséget milyen módon és hol vesz ki, illetve juttat be. Ezeknek a vizek mennyiségét és minőségét leíró adatoknak a folyamatos kezelhetősége nélkül nem lehet megalapozott döntést hozni a területhasználatokról, s nem lehetséges megfelelően alkalmazkodni a vizek állapotában



bekövetkező változásokhoz sem. A vízügyi adatok kezelhetősége szükséges a mindennapi tervezői és hatósági munkavégzéshez, mert adott területen a vizek állapotát nem egyszeri adatfelvétel, hanem hosszú idősorok alapján lehet meghatározni. Ezek segítségével készülhetnek el a tervezői tervek, illetve lehet hatósági döntést hozni arról, hogy hol és milyen tevékenység engedélyezhető, a meglévő engedélyeket kell-e módosítani.

Az adatkezeléssel kapcsolatos probléma megoldására a szószóló jogalkotási kezdeményezéssel fordult a tárgyban illetékes Belügyminisztériumhoz, javasolva az adatkezelési szabályok módosítását az Alaptörvény P) cikkében alkotmányos védelem alá helyezett nemzet közös öröksége, illetve a környezet állapotával összefüggésbe hozható alapvető jogok védelme érdekében.

A szószóló a kezdeményezés előtt megkereste a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökét, hivatkozva egy, az Alkotmánybíróságnak adott állásfoglalására. A NAIH elnöke abban kiemelte: *„[a]z Aarhusi egyezmény 3. cikke határozza meg a környezeti információ fogalmát, amely alapján egyértelmű, hogy egy önkormányzat tulajdonában álló ingatlanra vonatkozó környezeti adatok – melyek tárgya az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, mégpedig olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a 3. cikk b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések – környezeti információnak, s ennél fogva közérdekű adatnak minősülnek”.*

A NAIH elnöke egyetértett a jogalkotási kezdeményezéssel, és támogatásáról biztosította a szószólót. A kezdeményezést a Belügyminisztérium is pozitívan fogadta, és az Országgyűlés a vízügyi törvényt a javaslatnak megfelelően módosította, egyértelművé téve, hogy a vízimunkára, a vízilétesítményekre és a vízhasználatokra vonatkozó mennyiségi és műszaki alapadatok, valamint a vízjogi engedélyben meghatározott tevékenység gyakorlásához kapcsolódó jogok és jogilag jelentős tények nem tartoznak a személyes adatok körébe, azok korlátlan ideig kezelhetők és nem törölhetők.

#### 5.1.6.

Együttműködés a társadalmi, szakmai szervezetekkel és az önkormányzatokkal

A szószóló kiemelt figyelmet fordít a P) cikk azon gondolatára, amely szerint a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése nem csupán az állam, hanem mindenki kötelezettsége. Folyamatosan nyomon követi, hogy a társadalom tagjai miként tudnak megfelelni e kötelezettségüknek, hogyan egyeztethetőek össze a különböző köz- és magánérdekek, valamint hogy miként tudnak élni a társadalmi szervezetek ezen általános kötelezettségük megvalósítását garantáló jogosítványaikkal.

A minél szélesebb körű, követhető és átlátható tájékoztatás érdekében a szószóló 2017-ben hozta létre a Hivatal honlapján belül a saját alhonlapját (elérhető: <http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula>). Az aloldalt folyamatosan frissítjük, naprakészen tartjuk, illetve töltjük fel tartalommal. Szintén 2017-ben került létrehozásra a szószóló saját facebook oldala (Jövő Nemzedékek Szószólója címen), mely folyamatosan frissülő, naprakész oldal. Az oldal követői a szószóló munkájához kapcsolódó aktuális hírek mellett az általános érdeklődésre számot tartó természet-, környezetvédelmi hírekről, eseményekről is tájékozódhatnak. Az oldal követőinek, valamint a követői aktivitásoknak a száma folyamatosan növekszik.

a) A szószóló az év folyamán számos megkeresésnek tett eleget és vett részt előadóként különböző hazai és nemzetközi konferencián, valamint vállalt védnöki, díjátadó szerepet különböző környezetvédelmi rendezvényeken. A szószóló és munkatársai konferencia-előadásait a 2. számú táblázat tartalmazza.

*A szószóló és munkatársai konferencia-előadásai hazai, nem a Hivatal által szervezett konferenciákon*

A SZÓSZÓLÓ, VALAMINT A MUNKATÁRSAI ÁLTAL HAZAI KÜLSŐ HELYSZÍNEN TARTOTT KONFERENCIA-ELŐADÁSOK		
Időpont	Esemény	Rendező
01.06.	Településkép és tervezés 2018. január 1-től	Artifex Kiadó Kft., ÉpítésiJog.hu
01.30.	A helyi környezetpolitika elméleti és gyakorlati megközelítései	Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
03.22.	X. Országos Kéménykonferencia	Kéményjobbítók Országos Szövetsége
03.28.	A fenntartható fejlődési célok és a jó állam mérésének kapcsolata	Nemzeti Köszolgálati Egyetem
04.05.	Változik a klíma, nekünk is változnunk kell!	Szekszárdi Klímakör, Zöldtárs Alapítvány
04.14.	Zöld OT	Zöld Civil Együttműködés
04.17–18.	Almássy Endre XXV. jubileumi konferencia a felszín alatti vizekről	Felszín Alatti Vizekért Alapítvány
05.18.	XX. Környezetvédelmi és Iparbiztonsági Konferencia	Imsys Kft.
05.24.	Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat kötelező képzése	Magyar Igazságügyi Akadémia
05.24.	Climatters/Klímaügyeink	Nemzeti Köszolgálati Egyetem

A SZÓSZÓLÓ, VALAMINT A MUNKATÁRSAI ÁLTAL HAZAI KÜLSŐ HELYSZÍNEEN TARTOTT KONFERENCIA-ELŐADÁSOK		
Időpont	Esemény	Rendező
06.28.	OECD Környezeti Teljesítmény Vizsgálat Magyarországon	Agrárminisztérium
09.14.	Tájvédelmi Szakmai napok	Agrárminisztérium
10.10.	Környezetvédelmi és munkavédelmi konferencia	Magyar Vegyipari Szövetség
10.24.	Csomagolási hulladékgazdálkodás új irányai az unió hulladékgazdálkodási irányelv-csomag implementációjának tükrében	Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége
10.30.	Bolygónk állapota – avagy mit tehetünk vizeinkért?	WWF Magyarország
11.10.	A Magyar Tudomány Napja Délvidéken – 2018	Vajdasági Magyar Tudományos Társaság
11.19.	A fenntarthatóság témaköre a felsőoktatásban	UNESCO Magyar Nemzeti Bizottság
11.20.	Víz és Alkotmány	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
11.28.	11. Budapesti Emberi Jogi Fórum	Külgazdasági és Külügyminisztérium
12.06.	Köztisztasági Egyesülés taggyűléssel egybekötött szakmai rendezvénye	Köztisztasági Egyesülés

b) A szószóló kiemelten fontosnak tartja a személyes jelenlétet, valamint a személyes tapasztalatot és ismeretszerzést. Így 2018-ban két nemzeti park igazgatóságnál is tett helyszíni látogatást kollégáival: a Kiskunsági Nemzeti Parkban, valamint a Fertő-Hanság Nemzeti Parkban. A szakmai látogatás remek lehetőséget kínál a felbecsülhetetlen természeti értékek személyes meg-

*Fertő-Hanság Nemzeti Park – csoportkép*



ismerésére, a szakmai párbeszédre, valamint a helyi problémák és igények feltérképezésére is. A szószóló köszönettel adózik a nemzeti parkok munkatársainak, akik kivételes szaktudással és nagy odaadással látják el munkájukat, ezzel hozzájárulva egyedülálló természeti kincseink jövő nemzedékek számára való megőrzéséhez.

c) A korábbi évben megkezdett együttműködést folytatva 2018-ban a szószóló részt vett az Önszabályozó Reklámtestület (ÖRT) környezetvédelmi tárgyú reklám vizsgálatában, melynek célja, hogy a reklámszakma még felkészültebb és még tudatosabb legyen a környezetvédelemmel kapcsolatban, így különösen a környezettel kapcsolatos reklámelemek alkalmazásakor. A vizsgálat során a szószóló és munkatársai segítettek kialakítani azokat a vizsgálati szempontokat, amelyek alapján az ÖRT a környezet- és természetvédelmi szempontból aggályos termékmegjelenítéseket vizsgálja. Ezt követően a titkárság részt vett az egyes reklámok fenti szempontok szerinti értékelésének lefolytatásában is. A vizsgálat tanulságait, valamint az ÖRT új, környezettel, környezetvédelemmel kapcsolatos útmutatóját bemutató szakmai fórumot a szószóló nyitotta meg. Ez az együttműködés a gazdasági szféra környezetvédelemben betöltött kulcsfontosságú szerepét is hangsúlyozza, hiszen a reklámok komoly jelentőséggel bírnak fogyasztói társadalmunkban. E szakmai együttműködés a jövőben is folytatódni fog.

d) A szószóló és munkatársai kiemelten fontosnak tartják a különböző szakmai civilszervezetek munkáját, mellyel a jövő nemzedékek érdekeinek hathatósabb védelmét segítik elő. Büszkék a gyümölcsöző együttműködésekre partnereikkel, amelyek a szakmai élet és környezetvédelmi társadalmi szervezetek egyre nagyobb körét fogják át. A szószóló mandátuma lehetőséget teremt arra, hogy egyeztető fórumot biztosítson a különböző érdekelt felek számára, így feltett szándéka az ilyen együttműködés folytatása, bővítése a jövőben is. A szószóló tevékenységei között kiemelt szerepe van a szakmai konferenciák és műhelybeszélgetések szervezésének. A legnagyobb érdeklődésre számot tartó 2018. évi események összefoglalója a 3. számú táblázatban található.

*A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságának a Hivatal épületében megtartott rendezvényei*

Időpont	Esemény	Rendező
02.13.	„Gazdaság – Igazságosság – Környezet” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége
02.19.	„Új nemesítési technikák és a génmódosítás” című kerekasztal-beszélgetés	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége

Időpont	Esemény	Rendező
02.20.	„Jogorvoslathoz való jog a környezetvédelemben” című nemzeti műhelymegbeszélés	AJBH/ Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)
02.27.	„A lakossági fűtés okozta levegőszennyezés – az európai és hazai jogszabályok végrehajtása” című nemzetközi konferencia	AJBH/ Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Egyesület
04.19.	Ombudsmani Esték – Shlomo Shoham előadása	AJBH
04.24.	„A Balaton jogi meghatározásának új lehetőségei az új-zélandi Whanganui folyó jogalanysága tükrében” című műhelybeszélgetés	AJBH/Magyar Tudományos Akadémia Közjogi Albizottság
05.22.	„Magyar Természet Napja: Őrzők – közösen a természetvédelemért” kiállítás	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége
05.31.	„Magyarország és a Fenntartható Fejlődési Célok – Javaslatok a hazai megvalósításhoz” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége/ NFFT/Hand Szövetség
05.11.	„Új nemesítési technikák és a génmódosítás” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége/ OGY FFB/Magyar Biokultúra Szövetség/ Közép-magyarországi Zöld Kör
05.24.	„Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás” című műhelybeszélgetés	AJBH
10.15.	„A kulturális örökségvédelem helyzete hazánkban” című műhelybeszélgetés	AJBH
10.17.	Műhelybeszélgetés és kiállítás megnyitó a Táj Nemzetközi Napja alkalmából	AJBH/ Agrárminisztérium
11.06.	„Elektronikai eszközeink környezeti és szociális hatásai, azok mérséklésének lehetősége” című konferencia	AJBH/MTVSZ
11.21.	Ünnepi konferencia és képzés az Aarhusi Egyezmény elfogadásának 20. évfordulója alkalmából	AJBH/ Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)
11.26.	„A közlekedés légszennyezése – Jogi eljárások lehetőségei a jobb levegőminőség és az éghajlatvédelem érdekében” című nemzetközi konferencia	AJBH/ Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Egyesület
11.27.	„A légközlekedés környezeti hatásai az egészséges környezethez való alapjog tükrében” című műhelybeszélgetés	AJBH
11.30.	„Korunk földkérdése, létünk a tét – Földrablások a világban és magyar földvédelem” konferencia és könyvbemutató	AJBH

e) A légiközlekedés lakosságot érintő kedvezőtlen hatásai kapcsán szervezett műhelybeszélgetés során – amelyre az érintett önkormányzatokon és minisztériumokon túl az Országos Közegészségügyi Intézet munkatársait (továbbiakban: OKI) és a HungaroControl képviselőit is meghívtuk – a szószóló leszögezte: a repülőgép-forgalmat nyilvánvalóan fenn kell tartani, de nem az egészséges környezethez és testi-lelki egészséghez fűződő, alkotmányos védelemben részesülő alapjogok háttérbe szorítása árán. Elsősorban az egészség és a normális életvitel szempontjából legkritikusabb éjjeli időszak forgalomcsillapítására volna szükség. Az OKI munkatársa felhívta a figyelmet a légiközlekedési zaj ártalmosságára: kiemelte, hogy az emberi szervezet a zavaró zajhatást nem tudja megszokni, a folyamatosan visszatérő ingerekre az emberi szervezet mindvégig ugyanolyan intenzitással reagál. A műhelybeszélgetésen megjelentek megállapították, hogy a jelenlegi éjszakai átrepülések száma többszöröse az egészségügyi szempontból eltűrhető mértéknek, az elhangzottak és a beérkezett lakossági panaszok alapján ezek az éjjeli, valamint a hétfévi átrepülések a legkifogásoltabb tevékenységek. A tanácskozás résztvevői szerint nem biztosított a megfelelő hatósági fellépés a szabálytalan repülési műveletekkel összefüggésben, továbbá kifogásolták azt is, hogy a jelenleg hatályos légiközlekedési normák már elavultak, és nem felelnek meg a nemzetközi szabályokban rögzítetteknek.

f) A szószóló az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését is elősegítő részvételi demokrácia alapküldetése, az Aarhusi Egyezmény létrejöttének 20. évfordulója alkalmából a Környezeti Management és Jog Egyesülettel (EMLA) közösen ünnepi emlékkonferenciát rendezett a Hivatalban. Az Egyezmény egyebek között kimondja, hogy „...*valamennyi*

*Ünnepi konferencia és képzés az Aarhusi Egyezmény elfogadásának 20. évfordulója alkalmából*



*Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben.* A konferencián elhangzott, hogy a mérőfldkőnek számító Egyezmény szerint elengedhetetlen a közérdekű környezeti információkhoz való hozzáférés biztosítása, mert csak ezek birtokában képesek a polgárok nemcsak jogukat érvényesítve, hanem kötelességüket is teljesítve fellépni a környezet és a természet védelméért.

g) A szószóló meghívást kapott a Fővárosi Önkormányzat által életre hívott, a Római parti gát építésével kapcsolatos szakmai grémiumban való részvételre is, amelynek ülésein több alkalommal is részt vett.

h) A szószóló az év során a Magyar Természetvédők Szövetségével (MTVSZ), valamint különböző véleményt képviselő szakértők bevonásával többször is foglalkozott a génszerkesztés aktuális kérdéseivel. A szeptemberben megrendezett konferenciánkon többek között a környezet- és természetvédelemért felelős agrárminiszter is előadott. E megbeszélések, konferenciák keretében – nem vitatva a génmódosításban rejlő kivételes lehetőségeket – a szószóló főleg az elővigyázatosság elvének fontosságára hívta fel a figyelmet. Ameny-



*Új nemesítési technikák és génmódosítás konferencia*

nyiben egy szakkérdés eldöntésében a tudományos megítélés bizonytalan, akkor a védett jogok megfelelő érvényesítése érdekében alapos kockázatelemzést kell lefolytatni, végső soron a legszűkebb értelmezés mentén dönteni, elkerülendő a későbbi már nem, vagy csak rendkívüli nehézségek árán visszafordítható következményeket.

i) A szószóló és munkatársai az EMLA egyesülettel közösen a környezetvédelmi ügyekben érvényesülő jogorvoslathoz való jog igen aktuális kérdéseivel foglalkoztak egy műhelybeszélgetés keretében. A rendezvényre

közel ötven szakértő résztvevő érkezett a különböző illetékes minisztériumoktól, hatóságoktól, az igazságszolgáltatásból, valamint a társadalmi szervezetektől.

j) A szószóló számos – itt fel nem sorolt – szakmai konferencián, egyeztetésen vett részt, illetve adott elő, szólalt fel, közülük is kiemelhető a környezetjog aktuális kérdéseivel foglalkozó tanácskozás a Kúrián. Az egyeztetés témái többek között a 2018. január 1-jével hatályba lépő új eljárásjogi törvények által felvetett kérdések a környezetvédelmi tárgyú hatósági eljárásokban és közigazgatási perekben érvényesíthető ügyféli jogokat illetően.

k) A szószóló és munkatársai a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának meghívására előadtak „A helyi környezetpolitika elméleti és gyakorlati megközelítései” című konferencián, valamint tanulmányokat adtak le a konferencia-kötetbe. Továbbá kapcsolódó szakmai folyóiratban is jelentek meg írásaik.

l) A szószóló jó példának tartja a különböző meglévő együttműködési konstrukciókat, mint amilyenek a társadalmi szervezetek-önkormányzatok közös kezdeményezései, erre jó példa a mostanra már hagyományosnak mondható szigligeti éves faültetési nap. A szószóló mindezeket túl több szakmai egyeztetést is folytatott, melyek közül több a megfelelő tematikus résznél kerül kifejtésre.

m) A kapcsolatteremtés fontos eseményei a *megyelátogatások*, amelyek során a biztos és helyettesei évente két alkalommal helyszíni látogatást tesznek egy-egy megyében. Az eseményekről bővebben az 1.1.2. fejezetben olvashattunk, itt a jövő nemzedékek érdekeit érintő programok kerülnek áttekintésre.

- A Csongrád megyei megyelátogatás jegyzői értekezletén a szószóló előadásában hangsúlyozta a szélesebb körű társadalmi egyeztetés fontosságát. A megyelátogatás első napján a Kiskunsági Nemzeti Park vezetőinél az erdőtörvény módosítása kapcsán tájékozódott a síkvidéki erdőket érintő változásokról, a természetvédelem kihívásairól és a természetvédelmi őrszolgálat kulcsfontosságú tevékenységéről. A szószóló találkozott a vízügyi igazgatóság vezetőivel, és örömmel tapasztalta, hogy az árvízi védekezés feladatának a vízügy a Tisza-parti sétányon lévő idős fák megőrzésével tudott eleget tenni. A szószóló hangsúlyozta, hogy az egyre melegebbé és aszályosabbá váló éghajlat miatt alapvető fontosságú az árvizek és belvizek megtartása és hasznosítása. A belvíz okozta problémák kezeléséhez pedig elengedhetetlen, hogy a természetes belvíz megjelenésére hajlamos területeket ne hasznosítsák szántóföldi termelési célokra.



- A szószóló az Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékparkban egy római kori szarmata település régészeti feltárásán elismerően szólt a pályázati forrásokból folyó fejlesztésekről, ugyanakkor azt is látnia kellett, hogy kiszámítható, folyamatos állami finanszírozás hiányában néhány fontos bemutatóhely tönkremegy. A szószóló a szegedi Móra Ferenc Múzeum igazgatójával folytatott megbeszélést a múzeumok régészeti feladatellátásának folyamatosan változó jogszabályi környezetéről, a régészeti feltárásokkal kapcsolatos érdekkellentéteket enyhíteni képes örökségvédelmi illeték bevezetésének lehetőségéről.
- A Komárom-Esztergom megyében lezajlott megyelátogatáson a jegyzői értekezleten a szószóló hangsúlyozta, hogy a jegyzők napi munkájuk során számos módon képesek előmozdítani a jövő nemzedékek környezeti érdekeinek védelmét, hiszen az önkormányzati döntések sok esetben közvetlenül érintik a biodiverzitást és a természeti, illetve kulturális örökség alkotóelemeit. A jegyzői értekezletet követően a szószóló látogatást tett Dorogon, Magyarország legnagyobb veszélyeshulladék-égető üzemében. Ott évente csaknem 50 ezer tonna, főként gyógyszeripari, vegyipari és autóiipari hulladékot ártalmatlanítanak. A megbeszélésen és üzembejáráson részt vett az üzem igazgatója és a megyei kormányhivatal környezetvédelmi hatóságának vezetője is. A megyelátogatás során a szószóló találkozott a tatai Öreg-tónál telelő több tízezer vízimadár védelméért küzdő helyi civil szervezetek képviselőivel, valamint Tata polgármesterével is. A találkozó aktualitását az az örömdetes tény adta, hogy Tata önkormányzata épp néhány héttel korábban fogadta el Magyarország első olyan helyi rendeletét, amely természetvédelmi okokból tiltja be november 1. és február 28. között a tűzijátékok alkalmazását. Korábban a szilveszteri tűzijátékokat követően az összes, ott telelő madár elmenekült a tóról, és nagy részük később vissza sem tért, holott a telelési szezon – drasztikus zavarás hiányában – márciusig is eltartana. A helyi természetvédelmi társadalmi szervezetek és önkormányzatok közötti ilyen együttműködés kivételes és példaértékű nemcsak hazánkban, de nemzetközi síkon is. A szószóló megtekintette a tavon éjszakázó vadludakat, és tájékozódott a helyi aláírás-gyűjtési kezdeményezés részleteiről, amely a helyi rendelet megalkotásához vezetett. Az Öreg-tó partján található Ökoturisztikai Központban tartott megbeszélésen részt vettek a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, a Száz Völgy Természetvédelmi Egyesület, valamint a szakmai előkészítést támogató Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság képviselői is. A megyelátogatás második napján a szószóló ellátogatott az agostyáni ökofaluba, melynek megálmodói a tájjal harmóniában élő ember életmódját népszerűsítik, miközben az ökofalu része néhány középkori épület is, amelyet korhű módon építettek fel, hogy az idelátogatók a terület történelmi múltját is

megtapasztalhassák. Az ökofaluban a Természetes Életmód Alapítvány jelentős környezeti nevelési tevékenységet is végez. A szószóló kiemelte: fontosnak tartja, hogy az ehhez hasonló erdei iskolák és tapasztalati életműnyeken alapuló környezeti nevelési programok az eddiginél nagyobb teret kapjanak az oktatásban. Ehhez elengedhetetlen, hogy a kormányzat anyagilag és jogszabályi előírásokkal is támogassa az iskolák részvételét az ilyen programokban.

n) A szószóló továbbra is törekszik minél szélesebb közönséget elérni és tájékoztatni munkájáról, annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek védelmével kapcsolatos tudást, információt és figyelemfelhívásokat a szélesebb nyilvánosság elé tárhassa. A szószóló 2018-ban 41 sajtóeseményen vett részt, adott interjút rádióban, országos és helyi televízióban, valamint a nyomtatott és az online sajtó számára is. Az év során többször fordult személyesen is a sajtóhoz, ennek keretében elvi állásfoglalásokat, figyelemfelhívásokat és sajtóközleményeket adott közre, továbbá sajtótájékoztatónkat szervezett, melyek során felhívta a társadalom figyelmét a jövő nemzedékek védelme során felmerült problémákra, visszásságokra, kérdésekre és azok megoldásának fontosságára.

## 5.2.

### A nemzet közös örökségének védelme

#### 5.2.1.

##### Természetvédelem

Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségéként nevesíti a biológiai sokféleséget, melynek megőrzésében jelentős szerepet tölt be az, hogy az állam miként látja el közjogi és tulajdonosi feladatait. Védett természeti értékeink egy része kizárólagos állami tulajdonban van, és ekként a nemzeti vagyon részét képezi. A szószóló az év során több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy a tulajdonos államnak az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a közérdek szolgálatában a közös szükségletek kielégítéséről szóló döntések meghozatalakor gondoskodjon a természeti erőforrások megőrzéséről, és vegye figyelembe a jövő nemzedékek érdekeit. Az állam akkor tesz eleget a nemzeti vagyon megőrzése és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek, ha ezen szempontokat együtt értékeli, és védett természeti értékeinket érintő tevékenységekről megalapozott hatásvizsgálatok alapján és az értékvédelmet biztosító jogszabályok betartása és betartatása mellett dönt.

Ennek jegyében fogalmazta meg véleményét a szószóló a Dorogi mészkőbánya felső barlangja védettségének feloldásáról szóló jogszabály kapcsán. A barlangok kizárólagos állami tulajdonban vannak, ezért minden döntés, amely a barlangokat érinti, a nemzeti vagyonról szóló döntés is egyben. A szószóló a védettség megszüntetését megalapozó hatásvizsgálat kapcsán hiányolta azoknak a hatásoknak a megjelenítését, amelyek a bányászati tevékenység folytatása miatt várhatóak, különösen azoknak a számbavételét, amelyek a tevékenységgel járó környezetterhelés változása miatt lépnek fel. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a hatályos jogszabályok lehetővé teszik a kitermelési kötelezettség meghatározását, aminek következményeként elkerülhető lenne a barlang védelmének – lényegében létének – megszüntetése.

2018-ban került sor a Hortobágyi Nemzeti Park övezeteinek meghatározására. A szószóló elődjének 2014-ben a nemzeti parkokról szóló elvi állás-

foglalásában – a nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára – képviselt és azóta az Alkotmánybíróság által is több határozatban megerősített álláspontjával összhangban felhívta a figyelmet arra, hogy a védett természeti területeken az övezeti besorolásoknak a hosszú távú természetvédelmi célokat kell szolgálniuk, így a természetvédelmi szempontoknak a gazdasági szempontokat megelőzve szükséges érvényesülniük. A Hortobágyi Nemzeti Park hazánk első nemzeti parkja, melynek elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és a természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása, az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése. A szószóló hiányolta, hogy a tervezethez nem készült az övezeteket bemutató térképi megjelenítés, ami lehetővé tette volna annak megítélését, hogy az övezeti besorolás alkalmával a helyrajzi számok felsorolásán keresztül történt-e bármilyen változás, ami a nemzeti park területét érintette, ezért elvi érveléssel fogalmazta meg, hogy nem tart támogathatónak semmilyen olyan módosítást, amely a védettség alá tartozó területek csökkentését eredményezi, mert az az elért védelmi szinttől való visszalépésnek minősül.

Jelezte továbbá, hogy a nemzeti park, illetve a védőzónák területének kijelölésére alkalmazott helyrajzi számok mellett megjelenő EOV koordináták használata nem eredményezheti a Natura 2000 hálózathoz tartozó helyrajzi számmal kihirdetett területek Natura 2000-től eltérő minősítését, azok csökkentését az EOV koordinátákon keresztül. Ahogy azt már korábban, más jogszabályok véleményezése során is hangsúlyozta, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló jogszabály helyrajzi számokkal sorolja föl az uniós jog hatálya alá tartozó területeket. A Natura 2000 területek védelme az uniós jogi kötelezettség alapján az államot terhelő kötelezettség, amely kötelezettség része, hogy olyan jogi feltételeket teremtsen, amelyek nem ellentétesek az uniós joggal. Az uniós jog lehetőséget ad arra, hogy a Natura 2000 területek kiterjedését a tagország módosítsa. Ezt azonban csak úgy teheti, ha betartja az uniós jogban rögzített és a hazai jog részévé tett eljárási rendet. A területek kiterjedése nem módosítható helyrajzi számok helyett EOV koordináták használatával.

A szószóló aggódva követte figyelemmel a borsönyi Csarna-völgy különleges természeti értékeit veszélyeztető kisvasút építésével kapcsolatos fejleményeket, és üdvözölte az agrárminiszter döntését, amelyben tulajdonosként utasította a védett természeti terület vagyongazdálkodóját, hogy engedély iránti kérelmét vonja vissza. Ezzel egyidejűleg a miniszter azt is jelezte, hogy az érintett területet a természetvédelmi kezelésért felelős nemzeti park igazgatóság vagyongazdálkodásába adja át. A szószóló közleményében kiemelte, hogy a védett természeti területen, különösen a fokozottan védett területe-

ken kizárólag természetvédelmi célú beruházás valósítható meg. Az állami tulajdonban álló védett természeti területeken az állam Alaptörvényből fakadó tulajdonosi kötelezettsége, hogy az alkotmányos védelem alatt is álló vagyon kezelésével olyan szervezetet bízjon meg és vele szemben olyan követelményt támasszon, amely a természetvédelmi célok elérését biztosítja és nem veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a vagyonkezelő szervezet kiválasztásában meghatározó szerepet a szervezet létrehozásának és működésének célja tölt be. Hazánkban kifejezetten természetvédelmi céllal létrehozott szervezetek a nemzeti park igazgatóságok. A szószóló jelezte, hogy a terület turisztikai célú fejlesztéséhez képest a védett értékek védelme elsődlegességet élvez, s az ilyen típusú konfliktusok megelőzhetőek, ha a fejlesztési elképzeléseket és azok kormányzati támogatását azzal összhangban hozzák meg. A szószóló felhívta a figyelmet arra is, hogy a beruházás kormányhatározatban és kormányrendeletben is megjelenik, így a védelmi cél veszélyeztetése akkor szűnik meg, ha azok módosítása is megtörténik.



*Kiskunsági  
Nemzeti Park –  
csoportkép*

A szószóló és munkatársai az év során több nemzeti parkot is meglátogattak. A nemzeti park igazgatóságok munkatársai helyszíni bejárás keretében mutatták be a terület természeti értékeit. A Fertő-Hanság Nemzeti Parkban munkatársaink megismerhették azokat az erőfeszítéseket, amelyekkel a természetvédelmi szakemberek a korábban lecsapolt vizes élőhelyek és gyepterületek rekonstrukciója, illetve a még a kiszáradás dacára fennmaradt egyedülálló éger-láperdők megmentése érdekében tesznek. A helyszíni tapasztalatok és a nemzeti parki munkatársakkal folytatott szakmai tapasztalatcsere jelentős segítséget ad a természetvédelmi jellegű panaszok kezelése terén, és hozzájárul a szószóló stratégiai jellegű ajánlásainak megalapozásához. A Kiskunsági Nemzeti Parkban tett látogatásakor a szószóló megtekintette a természetvédelmi és erdőgazdálkodói együttműködés

sikerének eredményét. Mindkét nemzeti parki látogatásnál a szakmai eszmecsere során hangsúlyosan vetődött fel a vízgazdálkodás és a természet állapotának szoros összefüggése. A helyszíni tapasztalatok megerősítették, hogy a Kiskunságban a csapadékvíz-visszatartás mellőzése, a belvizek azonnali, rövid távú gazdálkodási érdekből történő elvezetése vált az immár katasztrófális kiszáradási folyamatok fő okozójává, ami a talajvíz több méteres süllyedésében is megnyilvánul. Ez, az érdekeltek szándékaival szemben, súlyos károkat okoz a mezőgazdasági termelésben, másrészt a még megmaradt természetszerű élőhelyek fenntarthatóságát is veszélybe sodorja. Műszaki beavatkozással a természet-közeli vízháztartás szűk területeken rekonstruálható, amint ezt a Kolon-tó esetében munkatársaink a helyszínen is megfigyelhették. Nem alkalmazható azonban az ilyen megoldás a homoki gyepek esetében, amelyeket a kiszáradás mellett ráadásul az idegenhonos invazív növényfajok terjedése is fenyeget.

A vándorúttjuk során a szegedi Fehér-tavon megpihenő darvak megfigyelése során is találkoztak kollégáink a vízgazdálkodás okozta természeti veszteség problémájával, a részben már természetszerűvé vált alföldi csatornák mederkotrása kapcsán. E problémát részben enyhíteni lehet azzal, hogy a nemzeti park útmutatása szerint a kotrás csak a csatornák egyik partja vegetációjának feláldozását eredményezte. A természeteshez közelítő vízgazdálkodás fontosságát ez esetben az is aláhúzza, hogy a kiemelt európai értéket képviselő vízmadár-populációk egyik legfontosabb vonulási útvonala a magyar Alföldre esik, s az itt található vizes élőhelyek értékét tovább növeli, hogy e madarak tízezeinek nélkülözhetetlen pihenőhelyeivé váltak.

A szószóló tájékoztatta a nemzeti park igazgatóságokat a védett természeti területekkel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokról. Megerősítette, hogy a nemzeti park igazgatóságok kötelezettsége a természeti értékek védelme, és gazdasági hasznosításuk során is csak olyan szerződéseket köthetnek, amely célja a természetvédelmi kezelés.

A szószóló a biztosnál hivatalbóli vizsgálat indítását kezdeményezte annak kivizsgálására, hogy a sajtóban megjelent és videó felvételen látható, a szentendrei Duna-parton szándékosan driftelő terepjáró vezetője okozott-e természetkárosítást, tekintettel arra, hogy ez a partszakasz része a Natura 2000 hálózatnak. A szószóló kérte, hogy a vizsgálat arra is térjen ki, hogy milyen hatósági fellépésre került sor.

A 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) 2015–2016. évi végrehajtásáról szóló összefoglaló jelentésről szóló tervezet véleményezésekor a szószóló ismételten felhívta a jogalkotó figyelmét a jogszabály-veleményezéshez szükséges megfelelő idő biztosításának fontosságára. A túlzottan kevés idő az előterjesztőt is megfosztja attól a lehetőségtől, hogy az érdemi javaslatokat hasznosítani tudja. A két évente készülő jelentés az Országgyűlés számára olyan információforrás, amely szükséges ahhoz, hogy természeti

erőforrásokat érintően megalapozott döntéseket tudjon hozni. Véleményében a szószóló jelezte, hogy a tervezet akkori állapotában kiegészítések nélkül nem felel meg a környezetvédelmi törvény tartalmi követelményeinek. A tervezet az egyes területeket érintően gyakran részletes ismertetéseket tartalmaz az alkalmazott eszközökről (projektek száma, igénybe vett költségvetési és uniós források, beruházások nagysága), ugyanakkor nem tartalmaz adatokat, információkat arra vonatkozóan, hogy mindez miként értékelhető a célok elérése szempontjából, miként hatott a környezet állapotára, miként változott az emberek életfeltétele. Adatok híján gyakran nem tudható, hogy hol tartunk a célok elérésében, milyen tényezők segítették a célok megvalósulását, mi okozott stagnálást vagy megállást, vagy indított el, erősített fel vagy egyszerűen csak tartott fenn negatív folyamatokat. Felhívta a figyelmet arra, hogy az ágazati szakpolitikákban is érvényesíteni kell az NKP célkitűzéseit, annak horizontális jellege miatt.

### 5.2.2.

#### Vízvédelem

A szószóló és munkatársai 2018-ban is számos, a vizeket érintő jogszabály véleményezésében és a vizekről szóló konferencián vettek részt, illetve a vizek védelmét szolgáló műhelybeszélgetést szerveztek, ahol kiemelt figyelmet fordítottak az Alaptörvényből fakadó szempontokra.

A víz olyan természeti erőforrás és közjószág, amely számtalan, gyakran egymással konkuráló igény kielégítését szolgálja. A konfliktusok nemcsak a jelen és a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése között érzékelhetőek, hanem a jelen nemzedék által megfogalmazott különböző igények között is. A szószóló ezért minden esetben hangsúlyozta, hogy a vizekről szóló döntések meghozatalakor szükség van az érintettek együttműködésére és azoknak az eljárási garanciáknak a megtartására, amelyek biztosítják a különböző szempontok érvényesülését. Ezért nem értett egyet a vízgazdálkodási tanácsok olyan átalakításával, ami meg kívánta szüntetni például a természetvédelmi érdekképviselet önállóságát vagy csökkentette a társadalmi szervezetek részvételét. Ezért kérte, hogy a tervezetek kerüljenek fel a jogalkotó honlapjára, illetve szorgalmazta, hogy a tervezetek társadalmi vitájába közvetlenül is vonják be a tervezet tárgyával foglalkozó társadalmi szervezeteket. A szószóló azt is fontosnak tartotta, hogy a Kormány aktív kommunikációval tájékoztassa a változásokról a módosítással érintetteket, különösen akkor, amikor e változások új korlátozásokat vezettek be, átalakították a magatartásokkal szembeni elvárásokat vagy a szankcionálás módját és mértékét. Szorgalmazta, hogy a jogalkotó a jogszabályok hatálybalépésének kiválasztásakor hagyjon kellő időt a jogok és kötelezettségek címzettjei számára az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez.

A szószóló többször is felhívta a figyelmet arra, hogy bár hazánkat víz nagyhatalomnak tartják, a vízhez való hozzáférés az ország különböző területein eltérő; mind mennyisége, mind minősége korlátozott lehet. Ezért a vizekre vonatkozó szabályozások kialakításakor különösen fontos e különbségek figyelembevétele, a gazdasági eszközök – vízdíjak és járulékok – alkalmazásakor ezek beépítése. A vizek pazarló használatához vezet az, ha nincsenek olyan ösztönzők vagy közjogi korlátozások, amelyek a vízhasználókat a takarékos vízhasználatra készítetik.

A szószóló azt is hangsúlyozta, hogy a vizek okozta károk – különösen a belvíz károk – egy része megelőzhető lenne, ha a területhasználatokat a vizek természetes jelenlétéhez igazítanák, összhangban a Nemzeti vízstratégiával, a Kvassay Jenő tervvel, illetve a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben megfogalmazottakkal. A szószóló a stratégiai programok és tervek végrehajtását többször is sürgette. Ennek keretében örömmel fogadta azokat a javaslatokat, amelyek a vizes területen meglévő szakemberhiány pótlását kívánják előmozdítani. A vízügyi területen jelentős szakemberhiány van, részben a képzési programok hiányosságai, részben a képzésben részt vevők számának alacsony volta miatt. A szószóló kiemelte, hogy a képzési programok kidolgozásába mindenképpen szükséges a szakmai szervezetek bevonása.

A vízügyi stratégiák végrehajtása mellett a szószóló több ízben is felhívta a figyelmet a vizek más környezeti elemekre gyakorolt hatására. A komplex kezelés és megközelítés szükségességét hangsúlyozva nem támogatta azokat a jogszabály-módosítási javaslatokat, amelyek a vízgazdálkodás, a talajvédelem vagy a természetvédelem szoros kapcsolata ellenére megszüntetnék a hatósági eljárásokban a talajt érintő hatások vagy a természetvédelmi szempontok nyomon követését.

*Fertő-Hanság Nemzeti Park – vizes élőhely rekonstrukció*





A szószóló munkatársa részt vett az ivóvízhez és szanitációhoz való jogról szóló nemzetközi egyezmények végrehajtását szolgáló munkabizottságok tevékenységében. E téren tájékoztatást adott a Hivatalban zajló munkáról. Kiemelte továbbá, hogy az ivóvízhez való hozzáférés jogának megítélésakor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a WHO ajánlása alapján 50 l/fő/nap az emberi méltóság megőrzéséhez szükséges víz minimális mennyisége. Továbbá a vízhez való hozzáférés feltételezi, hogy az állam nemcsak a közműves vízellátás vízbázisait, hanem a magán kutakról való ellátás esetén az azzal érintett vízbázisokat is kiemelt védelemben részesíti a vizek mennyiségének és minőségének megóvása érdekében.

A szószóló örömmel adott helyt a Balaton jogalanyiságával foglalkozó műhelybeszélgetésnek. Az MTA Közjogi Albizottságával közösen szervezett rendezvény célként tűzte ki új utak és eszközök keresését az ökológiai rendszerek működését tiszteletben tartó természeti erőforrás-hasznosítás érdekében. A vita kiinduló alapijául a 2017-ben elfogadott új-zélandi törvény szolgált, amely önálló jogalannyá tette a Whanganui folyót. Magyarországon az új-zélandi mintát követve civil kezdeményezésre felmerült a Balaton jogalannyá minősítése. Az elsősorban jogi kérdéseket felvető műhelybeszélgetésen elhangoztak azok a természettudományi – vízgazdálkodási, vízvédelmi, természetvédelmi – és társadalomtudományi szakmai kérdések és érvek is, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jogalanyiság kérdésének megvitatásakor. A műhelybeszélgetés kitért más nemzetközi jogi tapasztalatokra is. A felkért hozzászólók között többen is kiemelték: a Balaton jogalanyisága kimondásának elsődleges célja, hogy a Balatont – annak vízgyűjtőjét – érintően csak olyan fejlesztések valósulhassanak meg, amelyek a Balaton mint természeti érték megőrzésére alkalmasak, illetve azt nem veszélyeztetik. A vita során egyértelművé vált, hogy a jelenleg hatályos területrendezési ágazati szabályozás e cél elérését nem minden esetben segíti, illetve nem zárja ki a veszélyek megjelenését. Bár a Balaton-törvény hozzájárul a védelemhez, annak területi és tárgyi hatálya nem teszi lehetővé minden esetben, hogy az önkormányzatok csak olyan beruházásokat támogassanak, illetve hagyjanak jóvá, amelyek a Balaton védelmét helyezik előtérbe, annak ellenére, hogy ezek a beruházások többnyire a Balaton értékeit kívánják hasznosítani. A környezeti szempontok háttérbe szorítása veszélyezteti a Balaton mint érték megőrzését, ezért kérdés, hogy jogalanyiságának kimondása mennyiben válhatna a védelem garanciális eszközévé.

### 5.2.3.

#### Az erdő védelme

A szószóló 2018-ban az erdőtörvény módosításának természetvédelmi következményeit tekintette át, miután az alkotmányossági aggályait 2017-ben a törvényalkotási folyamatban az Országgyűlés nem vette figyelembe.

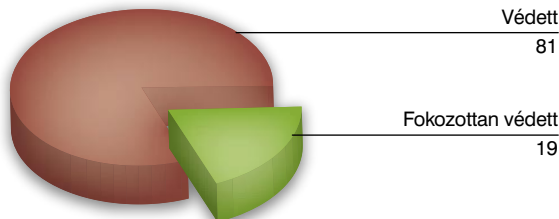
A biztost és a szószólót is társadalmi szervezetek keresték meg, és kérték az erdőtörvény alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára. A kérdés gyakorlatban megjelenő szakmai és jogi problémáinak feltárására a szószóló műhelybeszélgetést és szakmai egyeztetéseket tartott, meghallgatva az erdészeti és természetvédelmi jogalkalmazókat és a tudományos életet képviselő szakembereket. A szószóló az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő alkotmányossági elvárások mentén elemezte az erdőtörvényt, és figyelembe vette a gyakorlati tapasztalatokat, a természeti értékek megőrzésével kapcsolatos tudományos álláspontot. Az elemzések és értékelések eredményeként az év végén az Ajbt.-ben adott jogkörével élve az indítványtervezet megküldésével javasolta a biztos számára, hogy a törvény utólagos normakontrollja érdekében forduljon az Alkotmánybírósághoz.

A biztosnak átadott indítványtervezetben a szószóló azoknak a rendelkezéseknek, illetve szövegrészeknek a megsemmisítését kérte, amelyek egyrészt csökkentették a védett, illetve fokozottan védett természeti területek, a Natura 2000 területek, valamint a helyi jelentőségű védett természeti területek védettségi szintjét, másrészt olyan eljárási szabályokat vezettek be, amelyek ezt eredményezhetik. Az Alkotmánybíróság ugyanis a visszalépés tilalmába ütközőnek tekinti azokat a jogszabályi változásokat, amelyek a védelmet megszüntetik vagy a korábbi védelem hatékonyságához képest nem biztosítják ugyanazt a hatékonyságot, továbbá az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesítésének eszköztárát az utólagos szankcionálás eszközeire cserélik fel vagy a természetvédelmi érdekeket a gazdasági érdekek mögé sorolják.

A szószóló – amint azt már a törvénymódosítás országgyűlési vitájában is kifejtette – kiemelte: a természetvédelmi törvény minden ágazati szabályozásra kiterjedően biztosítja a természeti értékek védelmét, az erdőtörvény mint az erdőgazdálkodás ágazati szabályait meghatározó törvény a védelmi szintet nem ronthatja le. Mindazokban az erdőkben, amelyek védett természeti értékeink élőhelyéül szolgálnak, legyenek azok védett, fokozottan védett, helyi védelem alatt álló természeti vagy a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek, csak olyan erdőgazdálkodás engedhető meg, amely a védelmi cél elérését nem veszélyezteti.

Az erdőgazdálkodók tevékenységét alapvetően az erdő elsődleges rendeltetése határozza meg. Az elsődleges rendeltetés jelöli ki azt a célt, amelyet az erdőgazdálkodónak az erdő gondozása során el kell érnie. Védett természeti értékeink védelme akkor biztosítható, ha a védett természeti területeken található erdők elsődleges rendeltetése védelmi, mert ez az a rendeltetés, *ahol az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozott mértékben érvényesül.* A törvénymódosítás az elsődleges védelmi rendeltetés előírásának kötelezettségét csak a fokozottan védett természeti területekre írta elő, a „csak” védett természeti területekre – azaz a kiemelt oltalom alatt álló területek leg-

*Magyarország védett természeti területein lévő erdők a védettségi fokozat alapján (az indítvány melléklete)*



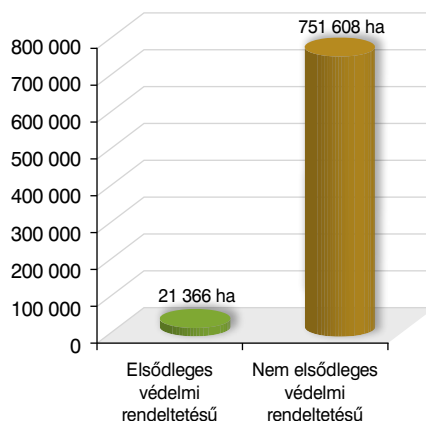
nagyobb részére – már nem. Ez pedig nem kevesebbet jelent, mint azt, hogy az ilyen védett természeti területeken megjelenhet a természetvédelmi érdekeket felülíró gazdasági szemlélet.

A gazdasági rendeltetés a faanyag kitermelésének kényszerével jár együtt, ami a természetvédelmi kezeléstől idegen, hiszen a faanyag kitermelés védett természeti területen csak akkor lehetséges, ha az egyben a természetvédelmi cél elérését szolgálja, és nem attól függ, hogy adott területen lévő faállomány elérte-e a vágásérettségi kort.

A szószóló a védelmi szint csökkenését látta abban is, hogy a nagyvízi mederhez tartozó, illetve a honvédelmi célú védett természeti területeken a természetvédelmi rendeltetés másodlagossá vált. A természetvédelmi kezelés háttérbe szorítása lehetővé teszi olyan intézkedések megtételét, amelyek szükségtelenül károsítják természeti értékeinket. Ahogy arra a vízügyi stratégiák is felhívták a figyelmet, a vizek okozta károk megelőzhetőek lennének a megfelelő területhasználattal. A szószóló ezért szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet arra, hogy a rendeltetés elsődlegességének megváltoztatásával a természeti értékek ott is sérülhetnek, ahol a nagyvízi meder természetes vízjárta területein a rendszeres víz jelenléte ellenére a vizet nem tűrő vagyontárgyak jelennek meg, s a természeti értékek megsemmisítésére azok miatt sor kerülhet.

Az erdőtörvény módosításával jelentős mértékben megváltozott a Natura 2000 területen lévő erdők védelmi helyzete is. Az erdőtörvény az erdészeti korlátozásokat több szempontból leszűkítette, egyrészt az erdő természetessége, másrészt a Natura 2000 terület kijelölését indokoló fajok élőhelye alapján. E korlátozások lehetősége lecsökkent a természetes és természetyszerű erdőkre, illetve a védett fajok konkrét élőhelyére, és nem terjed ki a Natura 2000 területként kijelölt erdő egész területére, csupán a Natura 2000 hálózathoz tartozó elsődleges rendeltetésű erdőkre.

*Natura 2000 erdőterületek, elsődleges védelmi rendeltetés alapján (a biztosi indítvány melléklete)*



A módosítás a védett fajok védelmi szintjét jelentős mértékben lerontotta, mert törvényi szinten olyan keretek közé szorította a természetvédelmi intézkedések meghozatalát és meghozataluk lehetőségét, amelyek nem veszik figyelembe a védett fajok élőhelyvédelmi igényeit, térbeli és időbeli sokféleségét.

A módosítás az eljárási garanciákat is érintette. Eszerint az önkormányzati rendelettel védelem alá helyezett területen a természetvédelmi elsődleges rendeltetés meghatározása a hatóságnak nem automatikus kötelezettsége, valamint a helyi védelem érvényesítésének jegyző általi kezdeményezése nem feltétlen jegyzői jogosultság, hanem az önkormányzat és erdőgazdálkodó/az erdőtulajdonos között létrejövő magánjogi megállapodásban megtestesülő feltételhez kötött.

A szószóló indítványában a módosítást különösen aggályosnak nevezte, mert az az állami tulajdonban lévő erdők esetében is lehetővé teszi a természetvédelmi célok háttérbe szorítását. A szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy a védett természeti területek állami tulajdonba vételének elsődleges célja mindig is annak biztosítása volt, és most is az, hogy a természetvédelmi célok elérését a profitorientált magánérdek ne írhasa felül.



*Fertő-Hanság  
Nemzeti Park  
– Csíkos-éger*

#### 5.2.4.

#### Környezeti felelősség

A szószóló 2018-ban is folytatta a környezeti felelősség átfogó rendezésével kapcsolatos munkáját, kitérve a jogalkalmazás anomáliáinak, a jogszabály adta jogi keretek hiányosságainak és ellentmondásainak feltárására. Ennek előzményeként 2017 végén a szószóló megfogalmazott egy jogalkotási és jogszabály-módosítási javaslatcsomagot, amit az érintett tárcák vezetőinek

figyelmébe ajánlott. A 2017-es jogszabály-módosítási csomag a környezeti felelősség hatékony érvényesítéséhez szükséges, jelenleg hiányzó vagy kiegészítésre szoruló jogszabályi garanciákra mutat rá, és felvázolja a lehetséges megoldási irányokat. Hangsúlyozza, hogy a szennyező fizet elvének tényleges érvényre juttatása érdekében szükséges egy olyan átfogó jogi szabályozás, amely a környezethasználó felelősségét a környezethasználat egész folyamatában, a megelőző lépésektől a tevékenység beszüntetését követő kárelhárításig egyértelművé és kikényszeríthetővé teszi.

A 2018-as év során a jogalkotási kezdeményezés minél megalapozottabb kialakítása céljából a szószóló több alkalommal egyeztetést folytatott az érintett gazdasági szervezetek képviselőivel, így a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségével, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetségével (KSZGYSZ), valamint egyes hazai nagyvállalatokkal, a Greenpeace vezetőségével és a Magyar Biztosítók Országos Szövetségével, emellett a témában a KSZGYSZ és a Magyar Vegyipari Szövetség országos konferenciáin meghívottként előadást is tartott. Az egyeztetések nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a környezeti felelősség érvényesítését illető gyakorlati nehézségek, illetve lehetséges megoldási mechanizmusok még pontosabban meghatározhatóvá váljanak.

A megelőzés terén a felelősség megfelelő érvényesítésének egyik lényeges eszközeként jelenhetne meg – a vonatkozó uniós irányelvnek és a hazai jogi elvárásoknak is megfelelően – a környezeti károk megelőzése és helyreállítása érdekében a gazdasági szereplők ösztönzése és kötelezése megfelelő biztosítás vagy más pénzügyi biztosíték igénybevételére. Ennek elméleti lehetősége a magyar szabályozásban már évtizedek óta megtalálható, azonban a kötelező biztosítékadás részletszabályai még nem kerültek lefektetésre. A javaslatcsomag rámutat arra, hogy egy hatékony felelősségi rendszer kialakításához elengedhetetlen a jól működő biztosítéki struktúrák jogszabályi kidolgozása.

Az ipar szereplőivel folytatott egyeztetések során nyilvánvalóvá vált, hogy nem célravezető az egyébként környezettudatos belső vállalati politikával bíró, átlátható és szabálykövető módon működő vállalatok jelentős többletterhekkel való sújtása. A felelősséghez kötődő szabályozási környezetet és biztosítéki rendszert egy olyan igazságos és a gazdasági realitást is figyelembe vevő szemlélettel szükséges kialakítani, amely tekintettel van arra, hogy a hosszútávon jogkövető magatartást tanúsító gazdasági szereplők már eleve jelentős összegeket fordítanak tevékenységük során a környezetvédelemre. Az egyeztetések során az körvonalazódott, hogy a vállalatok mozgásterét jelentősen befolyásoló biztosítéki eszközök – mint pl. elkülönített bankszámla, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzügyösszeg – nem volnának megfelelő biztosítéki formák. A környezeti károkkal kapcsolatos felelősségbiztosítás (illetve kiegészítő vagyonbiztosítás), amelynek keretében a biztosítási díj kal-

kulációja során számos tényező – így többek között a jogkövető magatartás, a megelőzés és elővigyázatosság elvének megfelelő működés is – figyelembe vehető, a megfelelően auditált céltartalék képzése mellett preferált biztosítéki eszközként jelenhet meg. Ehhez szükséges a jogszabályi alapokon túl az elérhető biztosítási termékek palettájának továbbfejlesztése. A MABISZ képviselőivel folytatott tárgyalás során az is nyilvánvalóvá vált, hogy a biztosítási szakma készen áll az elérhető biztosítási portfólió további szélesítésére, üdvözlőnek és szakmai szempontból szívesen vennének részt a kívánt jogi környezet kialakításában

A szószólói javaslatcsomag arra is kitér, hogy minden olyan esetben, amikor a megelőzést is szolgáló biztosítékok rendszere a károk felszámolására bármely oknál fogva nem elegendő – a felelősség megállapításának, illetve a környezethasználó teljesítésének vagy a károkozó azonosításának hiányában, az előírt biztosíték kimerülése folytán, stb. – az állam az Alaptörvényben és a környezetvédelmi törvényben előírt háttérfelelőssége alapján szükség szerint köteles intézményes úton fellépni és a további környezetkárosodást, környezeti veszélyt hatékonyan megelőzni. A hatóságok, a feltételek teljesülése esetén, később a költségek vonatkozásában visszereseti igénnyel élhetnek. A gyors és hatékony állami beavatkozáshoz azonban könnyen elérhető, célhoz kötött pénzügyi források szükségesek. Ennek kapcsán a szószóló javasolta egy (történetileg nem ismeretlen) elkülönített kárelhárítási-kármentesítési pénzügyi alap létrehozását a környezetterhelés után kirótt díjakból és járulékokból, továbbá központi költségvetési forrásokból, és kiemelte annak fontosságát, hogy azok a már most is alkalmazott gazdasági eszközök, amelyek kifejezett célja a károk megelőzése és a kármentesítés – ilyen például a termékdíj – egy ilyen elkülönített pénzalap formájában valóban e célt szolgálják, mindenki számára átlátható és kiszámítható módon.

Az állami igazgatási és hatósági feladat- és hatáskörök felülvizsgálata körében konkrét jogszabály-módosítási javaslatként jelzi a javaslatcsomag annak szükségességét, hogy a kormányhivatalokban működő környezetvédelmi (fő)osztályok állásfoglalását környezet- és természetvédelmi szakkérdésekben mindig kötelező legyen kikérni és figyelembe venni, a szakkérdésre adott véleményről való eltérést a döntésben indokolni, illetve, hogy az ilyen ügyekben érintett társadalmi szervezeteknek, illetve önkormányzatoknak biztosítva legyen az ügyféli jogállása.

A kezdeményezésben megfogalmazottak között – a teljesség igénye nélkül – említendő, hogy a környezethasználó jogutód nélküli megszűnése esetén hatékonyabb kárrendezéshez vezetne néhány jogi anomália felszámolása. Nem konzekvens például az állapotfelmérésre való hatósági kötelezés gyakorlata, amely alapján a vagyonfelmérésben szerepeltetni kellene a tevékenység következtében létrejött környezetkárosodások kárelhárítási és kártérítési költségeit. Emellett szükséges volna, hogy a felszámolási eljárás

rásokban a környezeti kár elszenvedői, illetve a közvetlen kárveszély által fenyegetettek nevesítve jelenjenek meg a hitelezői igényeket érvényesítők között, aminek jogszabályi háttere jelenleg kidolgozatlan.

A 2019-es év folyamán folytatódik a javaslat finomhangolása, szakmai és társadalmi egyeztetése, illetve az érintett tárcákkal való tapasztalatcsere, annak érdekében, hogy a csomagot a jogalkotó elé terjesszük megfontolásra.

### 5.2.5.

#### A kulturális örökség védelme

Az Alaptörvény már a Nemzeti Hitvallás részben egyértelművé teszi, hogy a kulturális értékek közös örökségünk részét képezik, vállalva, hogy *„a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk”*. Az utódainkért viselt felelősség körében egyebek mellett a *„szellemi (...) erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”*. A P) cikk (1) bekezdése kulturális értékeinket a nemzet közös örökségének részeként sorolja fel, *„amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”*. Az Alkotmánybíróság gyakorlata mindezekén túl azt is megerősítette, hogy a kulturális örökség az épített környezet részeként a XXI. cikkben deklarált, egészséges környezethez való alapjog védelmi körébe is tartozik.

A szószóló tehát a P) cikk által védett alkotmányos értéként következetesen foglalkozik a kulturális örökség védelmével, ami – a terület jellemzően interdiszciplináris jellegéből adódóan – sok tekintetben az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos tevékenységével átfedésben, illetve azzal integráltan is megmutatkozott az elmúlt években. Így az értékvédelmi vetületek hangsúlyozottan jelentek meg a településkép védelmére vonatkozó önkormányzati szabályozások kialakítását érintő ajánlásokról szóló állásfoglalásban, a magasházak témájában vagy a táj védelmében tett megszólalásokban.

2018 során ugyanakkor egyre több olyan ügy került a szószóló látókörébe – a feldebrői Szent-Márton templom freskóinak pusztulása vagy a fonyódi Lajos-lak elbontása, a budapesti világörökségi státusz veszélyeztetettségéről folyó szakmai vita – amelyekre adekvát válaszként egy, kifejezetten a kulturális örökségvédelem hazai helyzetének feltárását célzó műhelybeszélgetést szervezett. A témának aktualitást adott az is, hogy a 2018. évet az Európai Unió a kulturális örökség európai évének nyilvánította, az *„Örökségünk: múlt és jövő találkozása”* elnevezéssel. Az október közepi kerekasztal-beszélgetésen mindazon – a jogalkotásért és hatósági tevékenység irányításáért felelős intézmények, civil és szakmai – szervezetek képviselői vettek részt, akik aktívan részt vállalnak a szakmai párbeszédben és abban, hogy hazánk kulturális öröksége ne vesszen el a jövő nemzedékei számára.



*A kulturális örökségvédelem helyzete hazánkban – műhelybeszélgetés*

A szakmai egyeztetésen három téma köré szűkítve igyekeztek a résztvevők a legégetőbb kérdéseket körbejárni. A három kiemelt téma az intézményvédelem – elsődlegesen a műemlékvédelem hatékonyságának tükrében –, a magasház-építés, illetve a régészet volt. A szakmai egyeztetés úgy a kulturális örökségvédelem egészét, mint egyes részterületeit illetően konszenzussal, egységes irányvonalat mutató visszajelzésekkel zárult. Az ebből eredő következtetéseket és az azokhoz igazodó javaslatokat a szószóló levélben tárta a szakterületért felelős miniszter, a Miniszterelnökséget vezető miniszter elé.

A levélben a kulturális örökségvédelem valamennyi, a kerekasztal-beszélgetésen (is) érintett területére vonatkozó megállapítások közt kiemelt hangsúlyt kapott az intézményrendszer változása és jelenlegi állapota. Az állam alaptörvényi kötelezettsége az intézményvédelem, azaz a hatékony és gyors állami szerepvállalás biztosítása, úgy a hatósági rendszer, mint a központi államigazgatás szintjén megjelenő feladatok – stratégiai döntéshozatal a naprakész tudományos és szakmai eredményekre alapozottan, szakmai ágazati irányítás és érdekképviselés – vonatkozásában. Az egybecsengő tapasztalatok alapján az ágazat korábban önálló intézményrendszerének átalakítása – az 5.1.3. pontban részletezettekkel, a környezetvédelmi szervezetrendszer átalakításával analóg módon – nem az alaptörvényi célkitűzések megvalósításának irányába hat, ezzel a védelmi szint-csökkenéssel pedig a visszalépés tilalmába ütközés kockázatát hordozza.

Az intézményrendszerre vonatkozó megállapításoknak különös aktualitást adott a műhelybeszélgetés időpontjában még nem ismert, 2018 végén végrehajtott újabb szervezeti átalakítás, az örökségvédelem kormányzati szintű képviseletének tekintélyes mértékű leépítése. A szószóló a miniszterhez intézett levelében azon reményének adott hangot, hogy ez az újabb veszteség



a jövőben más, még hatékonyabb intézményi megoldással orvosolható, aminek kiválasztása során kiemelt szempont a helyi, illetve partikuláris gazdasági érdekek ellensúlyozásához szükséges hatékony garanciák megteremtése. Annak pedig, hogy a kulturális örökségvédelem a kormányzatban is a lehető legmagasabb szinten, a többi kormányzati feladattal egyenrangú, elkülönült portfólióként jelenjék meg, előfeltétele, hogy a többi versengő szakmai szempont érvényesítése során se kerüljön hátrányos pozícióba, azaz a jövő nemzedékek érdekei e téren is megfelelő védelemben részesüljenek.

Szintén átfogó és az előbbiekkal, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében más ágazatokban is felmerülő, részben erőforráshiányból adódó problémaként mutatkozik a terület hosszútávú központi stratégiai megalapozatlansága, a szemléletformálási, az oktatási, szakképzési és továbbképzési kérdések koncepcionális megoldatlansága – így pl. a régészek életpálya-modelljének hiánya –, a nemzetközi kapcsolatrendszer leszűkülése. A kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályozások – az épített környezet alakítása és védelme kapcsán részletesebben leírtakkal összhangban – az örökségvédelmi érdekek érvényesítését is kétségessé teszik, különösen a műemlékek és a régészeti feltárások esetében.

A műemlékvédelem helyzetét mindezekén túl, illetve mindezekből eredően is tovább nehezíti, hogy nem létezik átgondolt és működő központi – szakmai és anyagi – ösztönző vagy támogatási rendszer a műemléki tulajdonosok helyzetének segítésére, ami a civil öntudat kialakítását és így az állampolgárok alkotmányos kötelezettségének teljesítését is lényegében ellehetetleníti. A meglévő, döntően gazdasági érdekellentétek feloldására jelenleg nem ismert érdemi központi törekvés. A mai hatósági joggyakorlat megalapozottságát megkérdőjelező és a tudományos-oktatási kutatásokat rendkívül megnehezítő körülmény, hogy az építészeti és építészettörténeti gyűjtemény fenntartói feladatának a Magyar Művészeti Akadémiához tartozó Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ-hoz rendelésével párhuzamosan az adattár 2018 eleje óta nem hozzáférhető.

A magasház-építés építészeti és örökségvédelmi szakmai körökben is heves vitákat kiváltó témakör. A szószóló 2017 őszén közleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy a budapesti világörökségi státuszra is érvényes a tétel, hogy az értékvédelem alapjogi keretei között még az értékvesztés kockázata sem megengedett. A jogalkotó reagált az egyre intenzívebb szakmai diskurzusra, és a toronyházak építésének egységes szabályozása érdekében 2018 nyarán módosította az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényt (Étv.). A módosítás alapjogi értékelése azt az alapvető kérdést vizsgálja, hogy az új szabályozás megfelelő jogszabályi garanciákat tartalmaz-e, és ha igen, melyek azok a szempontok, amelyek az értékvédelmet és az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmának érvényesítését hatékonyan biztosítják, egyben az Alaptörvény P) cikkében

foglalt egyetemes megóvási és fenntartási kötelezettség teljesítését előmozdítják. A kiemelt beruházások körében sajnálatos módon ezek az előírások sem érvényesülnek, a Kormány akár egyedi beépítési szabályok alkotásával határozhatja meg egy adott beruházás terület-, település-, és építészeti-műszaki paramétereit, beleértve az építmény magasságát is, úgy, hogy közben figyelmen kívül hagyhatja a jogszabályokban megfogalmazott anyagi jogi és eljárásjogi garanciákat.

Ugyancsak levélben hívta fel 2018 végén a szószóló a helyi önkormányzatok törvényes működését felügyelő kormányhivatalok vezetőinek figyelmét a helyi értékvédelem körében 2018 végével bekövetkezett – de már 2017 folyamán az új településkép védelméről szóló törvény (Tkv.) kapcsán a helyi önkormányzati szabályozásra vonatkozó javaslatait tartalmazó állásfoglalásában jelzett – alapjogi visszasság kockázatára. A P) cikk védelmi körébe sorolható kulturális értékek az építésügyi ágazati szabályozásban rendezett, ún. helyi (építészeti) értékek is. Mivel a Tkv. hatálybelépése óta a helyi oltalomra vonatkozó előírások ún. településképi követelménynek minősülnek, ezekről az önkormányzatoknak legkésőbb 2018. december 31-ig kellett a településkép védelméről szóló új helyi rendeleteikben elhelyezhető új rendelkezéseket megalkotniuk, illetve a már létező helyi védelemről szóló rendelkezéseiket az új helyi szabályozásba átemelniük.

A Tkv. azonban az önkormányzatok jogalkotására nyitva álló határidő elmulasztására egy alkotmányos szempontból aránytalan és olyan hátrányt rendelt alkalmazni, amely az értékvesztésen keresztül úgy a jelen generáció tagjait, mint a jövő nemzedékek érdekeit sérti. A Tkv. ugyanis attól a körülménytől függetlenül, hogy a rendeletalkotásra – és így az értékvédelem folyamatosságának biztosítására – sor került vagy sem, 14.§ (2b) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a helyi oltalomról rendelkező jogszabályok alkalmazására településképi rendelet hiányában is csak 2018. december 31-ig van mód. Ebből következően tehát azon településeken, ahol az önkormányzat nem szabályozta újra településképi rendeletben a helyi oltalmat, az a Tkv. erejénél fogva 2018 végén megszűnt. A hivatkozott szószólói állásfoglalásban megfogalmazott alapjogi kockázatok a helyi védelem vonatkozásában sajnálatos módon tehát az azóta eltelt idő ellenére is változatlanul fennállnak.

A helyi értékvédelem folytonossága a jogalkotást elmulasztó településeken nem biztosított, a törvényi moratórium leteltével az önkormányzat jogalkotási feladatának elmulasztása vagy annak nem teljes körű teljesítése függvényében automatikusan megszűnik a védelem, beáll a visszalépés tialmába ütköző értékvesztés, amely az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos alapjogi visszasság kockázatát veti fel. A szószóló ezért a figyelemfelhíváson túl a kormány megbízottaktól egyrészt információt kért a probléma nagyságrendjének felmérésére arról, hogy hány önkormányzat nem készítette el településkép-védelmi rendeletét, másrészt pedig arra kérte őket, hogy feladat-

és hatáskörükben eljárva tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a még nyitva álló szűk határidőben az értékvédelem folytonosságát a rendelkezésükre álló eszközökkel biztosítani lehessen. Örömmel állapíthattuk meg, hogy felhívásunkra számos pozitív, érdemi választ kaptunk.

#### 5.2.6.

#### Az épített környezet védelme

Az épített környezet alakítása és védelme a kezdetektől fogva jelentős területe a jövő nemzedékek érdekei védelmére hivatott szószólói intézménynek. Az épített környezet alakítása elválaszthatatlan a természeti környezet állapotától, nemcsak térben, de bonyolult egymásra-hatásokban is megjeleníthetően és legtöbbször számunkra közvetlenül érzékelhetően.

A világ lakosságának napjainkra mintegy 74%-a városias környezetben él, és a lakosság városokba költözésének növekvő tendenciája hazánkban is érvényesül. Ezzel párhuzamos természetes folyamat, hogy az egyes települések arculata, az épített környezet folyamatosan változik és alakul. Ennek a változásnak a minősége, az, hogy mennyiben talál megfelelő válaszokat az egyre égetőbb környezeti kihívásokra, kulcsfontosságú a fenntarthatósági célkitűzések megvalósításában, a jelen és a jövő nemzedékek környezetének alakításával közvetlenül meghatározva életminőségüket, lehetőségeiket.



*Templomrom (Csonkatorony) –  
Árpád-kori műemlék  
Bács-Kiskun megyében*

A fentiek keretében a szószóló 2018 során is foglalkozott az energiahatékonyság kérdéskörével, amely önálló átfogó vizsgálat tárgyát képezheti mint interdiszciplináris, a szószóló levegőtisztasággal és környezet-egészségügygel, a településtervezéssel és -üzemeltetéssel és energetikával kapcsolatos tevékenységével átfedésben is megjelenő témakör. 2018 februárjában a szószóló munkatársai részt vettek a Magyar Energetikai és Közműellátásügyi Intézet „Elég gazdagok vagyunk ahhoz, hogy még sokáig pazaroljunk?” rendezvényén, melynek hasznos tapasztalatait számos más témakörbe (is) beépítették.

A szószóló az energiahatékonyság alapjogi vetületeiről levélben tájékoztatta a vonatkozó szabályozás, illetve az épületek energiahatékonyságának növelését célzó pályázati rendszer kidolgozásáért felelős államtitkárt.

Az épített környezet védelmével a szószóló számos rokon-ágazattal összefüggésben is foglalkozik. Környezetünk maradandó alakítása egyben kulturális lenyomatot is képez, az adott kor emberének szellemiségét, tudását, látásmódját hordozza, amelyhez való egyenlő hozzáférés biztosítása a jövő generációk számára a jelen nemzedék kötelezettsége és felelőssége. Ebben a vetületben a kulturális örökség, azon belül is kiemelten a műemlékek védelme témakör különösen releváns.

Számos egyedi panasz irányul az önkormányzatok településrendezési tevékenységére vagy egyedi építésügyi hatósági engedélyezési ügyekre, melyek vizsgálatai alapján a szószóló és a biztos közös jelentéseket ad ki. Ezekben az ügyekben jellemzően nem csupán a jövő nemzedékek érdekeinek sérelme, hanem az egészséges környezethez való alapvető jog és a jogállamiság elve, a jobbiztonság követelményének sérelme is felmerül a helyi jogalkotási tevékenység, a meghatározott eljárásrend érvényesülésének során.

2018. december 28-án fogadta el az Országgyűlés a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló törvényt (a továbbiakban: új OTT). A szószóló közel egy évvel korábban, 2017 késő őszen értesült arról, hogy folyamatban van az országos területrendezési terv és a két kiemelt térség – a budapesti agglomeráció és a Balaton kiemelt üdülőkörzet – területrendezési tervének egy törvényben történő újra kodifikálása. Jóllehet a jogalkotó ekkor a szószóló megkeresésére tájékoztatást nyújtott az előterjesztés adott állapotáról, a közigazgatási egyeztetés keretein belül a jogalkotási folyamatba történő bevonására a törvényi előírások ellenére sem ekkor, sem az előterjesztés-tervezet 2018 őszi jelentős átdolgozása után nem került sor. Aggályos, hogy egy ilyen, számos helyi, regionális és országos szinten is érvényesülő érdekét és értéket érintő tervezetnél a széles körű nyilvánosság bevonását szolgáló társadalmi egyeztetésről is alig áll rendelkezésre információ, jóllehet ez a jogalkotási folyamatnak ugyancsak törvény által meghatározott módon lefolytatandó és közzéteendő részét képezi.

A terület- és településrendezés szabályai az országostól az egyedi telek szintjéig terjedő tervhierarchia által határozzák meg az egyes területek használhatósági módját – vagy szűk értelemben vett védelmi funkciót betöltve használatuk korlátozását –, ezzel alapvetően és hosszú távon befolyásolják a természeti és az épített környezet állapotát. A tervhierarchia „csúcán” állva ezért az országos szintű területhasználati szabályok módosítása kiemelkedő jelentőséggel bír a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából. A szószóló az irányadó jogalkotási folyamatba az előterjesztés országgyűlési bizottsági tárgyalási szakaszában kapcsolódott be, és a törvényjavaslatra vonatkozó figyelemfelhívással fordult – a Fenntartható Fejlődési Bizottság ülés-

sén személyesen is – az országgyűlési képviselőkhez, illetve ennek közzétételével a széles nyilvánosságához.

A szószóló által megfogalmazott aggályok és fenntartások alapját nagyobb részben a területrendezési terveknek a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben (a továbbiakban: Tftv.) is deklarált védelmi funkciója képezte. Az Alaptörvény P) cikke védelmi körébe tartozó értékekre közvetlenül irányuló szabályozásként a területrendezésben kiemelten kellene érvényesülniük azon alkotmányos követelményeknek, melyeket e körben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában kimunkált; így a visszalépés tilalmának, a megelőzés és az elővigyázatosság elveinek. Az országos terv értelme a szakmai tartalom túl éppen az, hogy a tervhierarchián keresztül az országos szintű közérdeket érvényesítse.

A jogalkotó az egyszerűsítés és a bürokráciacsökkentés, a fejlesztési szemléletű megközelítés és a forrásfelhasználások hatékonyságának növelése, valamint a terület- és településrendezési szabályozások egységessé és átjárhatóvá tételének jegyében az új tervekkel lényegi, az elért védelmi szintet közvetlenül érintő változásokat vezetett be. Mindezen célkitűzések tervezetben szereplő megvalósításának a környezeti szempontokkal való összhangját a tervezet környezetre gyakorolt hatásainak előzetes – és a vonatkozó szabályozás alapján kötelező – felmérése igazolhatta volna, melynek készültéről vagy tartalmáról azonban nem állt a szószóló rendelkezésére információ. E kötelezettség teljesítése a képviselők szempontjából is garanciális jellegű lett volna, hiszen az alapján (is) bízhatnak a törvényjavaslat szakmai megalapozottságában, társadalmi elfogadottságában és támogatottságában.

Az új OTt. tervezete számos védelmi funkciójú garanciális elemet hatályon kívül helyezett – így övezeti tervlapokat vezetett ki a törvényi szintű rendszerből, eltörölte az ún. százalékos szabályokat, jelentősen egyszerűsítette a bányatelkek megállapítását, stb. –, illetve számos ilyen elemet alacsonyabb szabályozási szintre utalt. Ezen végrehajtási rendeletek tervezetei, azok tartalma egyelőre ismeretlen, azok egyeztetésére a törvénytervezettel párhuzamosan nem került sor. Mindezek a visszalépés tilalmába ütközést felvető kérdések.

A Balatont különösen érzékenyen érinti az új OTt. szabályozása. Legnagyobb tavunk és körzetének állapota nem csupán a hazai környezet minősége szempontjából bír kiemelt jelentőséggel, de a magyar lakosság jelentős része érzelmileg is kötődik hozzá. Az 5.2.2. fejezetben említett, a Balaton jogalanyiságáról szóló MTA műhelykonferencián a szószóló munkatársa még arról beszélt, hogy a jogalanyiságot célzó kezdeményezés lehet-e az ún. Balaton törvény, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény továbbfejlesztésének egyik alternatívája, mennyi és milyen többletvédelmet biztosíthat egy ilyen irányú megközelítése a természeti elemnek.

A vízparti, a mederhez közvetlenül kapcsolódó természetes, természetközeli és ökológiailag érzékeny területek szabályozási követelményeit az ún. vízpart rehabilitációs tanulmánytervek (összesen 46 TNM rendeletben) tartalmazták, melyeket az új OTfT. kivezetett a tervrendszerből. Ezek a tervek a vízparti élőhelyek védelmének elsődleges eszközei voltak, a helyi településrendezés korlátját is képezték, hiszen tartalmuk irányadó volt az önkormányzatok számára is. A Balaton vízparti területeire vonatkozó, jelenleg a megelőzés és elővigyázatosság alkotmányos elveivel összhangban álló szabályoknak a feloldás irányába mutató módosítása – azaz a védelem elért szintjétől történő visszalépés – az Alkotmánybíróság szerint csakis egy másik alapjog érvényesülése érdekében, a megfelelő szükségességi és arányossági tesztekkel igazoltan lehetséges.

Az építésügyi ágazati igazgatás egyik legtöbb alapjogi problémát felvető, a fentebbi témaköröket is rendre átszövő szabályozási eleme az ún. kiemelt beruházások témaköre. Az Étv. ez irányú módosításainak eredményeként mára az anyagi és az eljárási jogi garanciális elemek érvényesülése is bizonytalanná válik, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások esetében a Kormány ugyanis egyedileg állapíthatja meg az építési beruházással érintett telkekre vonatkozóan a beépítési paramétereket, és az eljárás során bizonyos körben akár figyelmen kívül hagyhatja a hierarchikusan egymásra épülő központi és helyi jogszabályokban megtestesülő garanciákat. A jogalkotó következetesen érvényesíti a kiemelt beruházások „rendszerfelettségét”, ezekben az esetekben az új OTfT.-vel módosított Tftv. értelmében *„az országos, a kiemelt térségi és a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat és különös hatósági eljárási szabályokat a Kormány rendeletben állapíthat meg”*. Ezzel az országos terv viszonyítási pont jellegevész el, a védelmi szint mellett a jogbiztonság követelménye is sérül, ahogyan arra a szószóló az előbbieken említett figyelemfelhívásában is kitért.

### 5.2.7.

#### A táj védelme

Az Európa Tanács 2000 júliusában fogadta el az Európai Táj Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény), melyhez hazánk 2005-ben csatlakozott; az erről szóló törvényt az Országgyűlés 2007-ben hirdette ki. Az Egyezmény a tájat az ember által érzékelt területként határozza meg, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása és kölcsönhatása eredményeként alakult ki.

Ez a megközelítésmód összhangban áll a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét megjelenítő alapjogi kontextussal, ahol a táj nem csupán mint természetvédelmi érték, hanem mint kulturális lenyomat, mint a természeti

és épített környezeti elemek harmonikus elegye, mint az adott kor emberének életvitelét, szemléletét, gondolkodásmódját tükröző elem, illetve mind ezek sajátos és komplex rendszereként értékelendő és áll alkotmányos védelem alatt. A tájvédelem ennek megfelelően a szószóló tevékenységében is több helyütt jelenik meg, az épített környezettel, a kulturális örökségvédelemmel, a természetvédelemmel kapcsolatos tevékenységeinek metszetében és természetesen ezek együtteseként önállóan is.

A szószóló kiemelt célnak tekinti, hogy a táj védelme méltó helyére kerüljön mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. A téma iránti elkötelezettségét mutatja, hogy 2018-ban is, immáron hagyományosan sor került a Hivatalban az Agrárminisztériummal (a továbbiakban: AM) közös szervezésben az Egyezmény végrehajtását is szolgáló szakmai értekezésre és tematikus időszaki kiállítás megnyitására. 2017 óta október 20-át a Táj Nemzetközi Napjaként ünnepeľjük, ehhez az alkalomhoz igazodóan került sor 2018-ban a két részből álló rendezvényre; a szakmai diskurzus mellett a kiállítási tér 2018-ban a Varázslatos Magyarország természetfotós pályázat tájfotós munkáinak adott helyet.



*Égi királyság – Balaton-felvidéki Nemzeti Park,  
Orbán Péter: Varázslatos Magyarország, [www.varazslatosmagyarorszag.hu](http://www.varazslatosmagyarorszag.hu)*

A Varázslatos Magyarország Természetfotó Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Varázslatos Magyarország) minden évben kiűrt természetfotós pályázatának célja, hogy népszerűsítse országunk nemzeti parkjainak csodálatos adottságait, természeti szépségeit. Az Egyezmény végrehajtását is támogatva céljuk továbbá, hogy a magyar emberek jobban megismerjék országunk természeti szépségeit, illetve természetfotós alkotóinkat és alkotásaikat. A pályázat ezáltal fontos szerepet tölt be a szemléletformálásban is, a tájjal

kapcsolatos fogékonyság, tudatosság növelésében. A Varázslatos Magyarország 2010 márciusa óta havonta tesz közzé a honlapján képeket, közülük a rendezvényhez válogatott képeket bocsátott a Hivatal rendelkezésére a kiállításhoz. A válogatás a rendezvény témájához illeszkedve a táj kulturális, ökológiai, környezeti és szociális közérdekű szerepére irányította a figyelmet, egyúttal bemutatva azt is, hogy az emberi tevékenységgel okozott tájváltozások hogyan befolyásolják ezeket a „szolgáltatásokat”, végső soron az emberi életminőséget.

A szakmai megbeszélés első részében az AM a 2017–2026 időszakra szóló Nemzeti Tájstratégia megvalósításának aktuális témáit járta körbe. A meghívott hallgatóság soraiban az Egyezmény végrehajtásáért az AM-mel együtt felelős tárcák képviselői, helyi közösségek, civil szervezetek, kutatók, tervezők, építésszek, az önkormányzatoknál, járási és kormányhivataloknál, nemzeti park igazgatóságoknál dolgozó szakemberek foglaltak helyet.

A szószóló a Nemzeti Tájstratégia 2017-es kidolgozását és elfogadását örömteli lépésként fogadta, ami az Európai Táj Egyezmény hazai megvalósításának is része. A Nemzeti Tájstratégia jelentőségét tovább növelte, hogy a vízügyi törvény módosításáról szóló, jelen Beszámoló 5.1.2. pontjában említett, az Alkotmánybíróság 2018 kora őszen az engedély nélküli kútfúrást lehetővé tevő jogi szabályozás alaptörvény-ellenességét kimondó határozatában az egyes stratégiákban meghatározottakat és azok következetes betartását, betartatását úgy a jogalkotó, mint a jogalkalmazók részéről a nemzet közös örökségét érintő és a jövő nemzedékek számára is megőrzendő értékek esetében kiemelten kezelte. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a *„szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő”*, hiszen azok *„a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos”* a szóban forgó elemek tekintetében. Épp ezért a szószóló továbbra is sürgetőnek tartja, hogy mielőbb elkészüljön a természet védelméről szóló törvény felhatalmazása alapján az a kormányrendelet, amely a táj jellege, a természeti értékek, az egyedi tájértékek és a tájképi adottságok megővására vonatkozó szabályokat fogja tartalmazni.

A tanácskozás második felében, a kerekasztal-beszélgetésen a korábban már említett Tktv. hatályosulását vitatták meg a felkért hozzászólók – az AM jogalkotásért felelős szakembere, nemzeti park igazgatóság munkatársa, települési főépítésszek és gyakorló településtervező társaságában – a szószóló munkatársának levezetésében. A szószóló kulturális örökség védelmével kapcsolatos tevékenységét bemutató fejezetben vázolt, a Tktv. értékvédelemmel kapcsolatos anomáliái a helyi táji értékek vonatkozásában sajnálatos módon éppúgy érvényesülnek, mint a helyi építészeti oltalmak vonatkozásában, az értékvesztés kockázata a táj esetében éppúgy fennáll.



Éppen ezért a kerekasztal-beszélgetés egyik célja annak felderítése volt, hogy a helyi településképi rendeletek, illetve az azok alapjául szolgáló ún. településképi arculati kézikönyvek (TAK) hogyan és mennyiben készültek el, illetve a megalkotás folyamatában részt vevők milyen tapasztalatokra tettek szert, különösen a táj és a helyi értékek védelmére vonatkozóan. A tájvédelem helyi szintű – ebben a megközelítésben nem az ettől függetlenül érvényesülő természetvédelmi, hanem az építésügyi ágazati szabályozás eszköztárával biztosítható – folyamatos védelmének biztosítása érdekében kérdés volt továbbá, hogy az önkormányzatok egyéb helyi jogszabályaiban található ilyen rendelkezések hogyan érvényesíthetők a jövőben.

### 5.2.8.

#### A levegő védelme

Bár a levegő nevesítve nem jelenik meg az Alaptörvény P) cikkében, mindenképpen e körbe sorolandó környezeti elemként és természeti erőforrásként egyaránt, ezért a szószóló a nemzet közös örökségének körébe tartozó, védendő alkotmányos értéknek tekinti. A megfelelő minőségű levegő az emberi élet feltétele, és elengedhetetlen az egészség fenntartásához. Éppen ezért a szószóló komoly figyelmet szentelt a levegőtisztaság kérdéseinek.

Munkánk irányát meghatározta az Európai Környezeti Ügynökség 2017. évi Levegőminőségi Jelentése, mely szerint Magyarországon évente több mint 14 ezer ember idő előtti halálát okozza a légszennyezés, ami Magyarország legsúlyosabb környezet-egészségügyi problémája. A jelentés szerint a levegő ilyen mértékű szennyezésének egyik fő oka a lakossági fűtés, az égetés környezeti és egészségi szempontból rendkívül ártalmas tüzelőanyagokkal, elavult lakossági fűtőberendezésekkel, hibás fűtési technikákkal. Az Európai Bizottság adatai szerint a szennyezett levegő miatt esztendőnként több mint 1500 milliárd forint veszteség is éri a magyar gazdaságot, beleértve a megbetegedések folytán kieső 3 millió munkanapot. 2018-ban az Európai Bizottság a légszennyezettségi határértékek túllépése és a megfelelő intézkedések hiánya miatt hat uniós tagállammal, közöttük Magyarországgal szemben is kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt.

Mindezek alapján 2018-ban kiemelten foglalkoztunk a lakossági fűtés okozta levegőszennyezéssel, valamint a közlekedési kibocsátások okozta légszennyezéssel, melyek igen jelentős tényezők a levegő minőségének romlásában.

Februárban a lakossági fűtés okozta levegőszennyezésről tartottunk nemzetközi konferenciát, melynek keretében a szószóló kifejtette, hogy a lakossági fűtés szociális nehézségei sem adhatnak alapot mások alapvető, az egészségüket érintő jogainak sérelméhez. Az államnak e téren a támogató, ellenőrző és akár tiltó eszközök arányos alkalmazásában legalább akko-

ra felelőssége van, mint az érintett lakosságnak. A szószóló a Kéményjobbító Országos Szövetsége által rendezett X. Jubileumi Országos Kéménykonferencián „A levegőminőség védelmének alapjogi aspektusai” címmel tartott előadásában állami program kidolgozását sürgette, amely figyelembe veszi a lakosság egészségi állapotát befolyásoló, fűtés eredetű problémák sokszínűségét és kezelhetőségük eltérő jellegét és módját. Hangsúlyozta, hogy az állam életvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget, ha tekintettel van az országon belüli különbségekre, és intézkedéseit az adott térség veszélyeihez igazítja. E megközelítéseket a konferencia résztvevői ajánlások formájában is elfogadták.

2018 novemberében „A közlekedés légszennyezése – Jogi eljárások lehetőségei a jobb levegőminőség és az éghajlatvédelem érdekében” címmel tartottunk nemzetközi konferenciát, ezen esemény Magyarországon első alkalommal biztosított lehetőséget arra, hogy különböző uniós országok kormányzati és civil szakértői kicseréljék tapasztalataikat arról, miként tudnak az egyes állampolgárok, illetve szerveződések jogi úton fellépni a mindannyiunk egészségét fenyegető légszennyezés ellen. A szószóló előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény P) cikke értelmében a jövő nemzedékek érdekében szükséges törekvések nemcsak az államot, de mindenkit, így valamennyi magánszemélyt is terhelik. Ennek értelmében a természeti erőforrások, köztük a tiszta levegő védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése is az állam és mindenki más kötelessége.

A biztos és a szószóló egy közös jelentésben kezdeményezték, hogy a jogalkotó helyezze hatályon kívül a környezetvédelmi törvény azon részét, amely a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára lehetővé teszi, hogy helyi rendeletekkel részben eltérjenek a hulladékégetés általános tilalmától. A jelentés arra is felhívta a figyelmet, hogy az önkormányzatok nem hozhatnak olyan rendelkezést, amely a jogszabályokban foglaltaknál kevésbé szigorú környezeti előírást tartalmaz, mert ez sérti az Alaptörvényben biztosított egészséges környezethez való jogot.

A Nemzeti Radon Cselekvési Terv véleményezése kapcsán a szószóló javasolta a tervben foglalt intézményvédelmi rendszer felülvizsgálatát és újragondolását, tekintettel arra, hogy a tervezet szerint a magántulajdonú ingatlanok esetén a beltéri levegő minőségéért való felelősség kizárólag a tulajdonost terheli, miközben ennek oka részben az építőanyagokból, részben pedig a talajból származó terhelés. Ennek keretében javasolta az állami pénzügyi támogatási rendszer kidolgozását a kiemelt kockázatú térségekben.

A szószóló az egyes légszennyező anyagok nemzeti kibocsátásának csökkentéséről szóló irányelv (NECD II.) jogharmonizációjához szükséges intézkedésekről szóló tervezet véleményezése kapcsán javasolta, hogy a tervezet kerüljön kiegészítésre a programokkal való kölcsönhatás bemutatására vonatkozó kötelezettség előírásával. A tervezet ugyanis számos olyan

rendelkezést tartalmazott, amelyek alkalmazása nem függetleníthető az Országgyűlés vagy a Kormány által már elfogadott programoktól és azok végrehajtásától. Ide tartoznak többek között a levegő minőségével, a környezet és a természet védelmével, az energiával, az energiahatékonysággal, az épületenergetikával, éghajlatváltozással, környezettechnológiai innovációval foglalkozó programok, stratégiák és cselekvési tervek és a hozzájuk rendelt támogatási rendszerek. Így kiemelten fontos, hogy e tervek összhangban legyenek egymással a végrehajtásuk során is. A szószóló emlékeztetett arra, hogy ő, valamint elődei számos alkalommal hangsúlyozták már levegőtisztaság-védelmi kérdésekben a probléma komplexitását, jelezvén azt is, hogy e kérdéskör szociális szempontjai nem hagyhatók figyelmen kívül.

A lórincai azbesztszennyezéssel kapcsolatban a szószóló megállapította, hogy a jogszabályi hiányosságok és ellentmondások, a hatóságok hatásköri vitái, a gazdasági szereplők jogkövetését kikényszeríteni hivatott szankcionálás gyengesége, a környezeti károk elhárítását szolgáló források szűkössége veszélyeztette a térségben lakók egészségét. Megfelelő garanciális szabályok híján a felszámolási eljárásban egymást követő tulajdonosok kibújhatnak a kármentesítés felelőssége alól, azt végső soron az államra hagyják, amely azonban a hatóságok nehézkessége miatt, illetve források hiányában gyakran évtizedes késéssel, csak a súlyosbodó egészségügyi és környezeti kockázatok hatására számolja fel a szennyezéseket. Az azonnali intézkedések megtételéhez szükséges állami források elégtelensége különösen aggályos a környezet- és egészségvédelmi ügyekben, ahol a késlekedés visszafordíthatatlan károsodásokat, a környezeti állapot jelentős romlását okozhatja.

A környezetvédelmi panaszokat tárgyaló részben részletesen szólunk a zöldhulladék égetésével kapcsolatos aggodalmainkról és a vonatkozó jogalkotási javaslatunkról, amely a lakossági fűtés kérdésével egybecsengő probléma, mindkettő jól példázza, miért szükséges a helytelen társadalmi szokások megváltoztatása, milyen nagy mértékben van káros környezeti hatása az egyéni magatartásoknak, ha azok tömegessé válnak.

### 5.3.

## Nemzetközi szerepvállalás

a) A Jövő Generációkért Felelős Intézmények Hálózata (Network of Institutions for Future Generations, továbbiakban: Hálózat) egy olyan nemzetközi partneri kapcsolat, amely a jövő nemzedékek érdekvédelmét elsődleges célként képviselő nemzeti intézmények között jött létre. A Hálózat előzményeihez hozzátartozik, hogy 2013-ban jelent meg az ENSZ Főtitkárának a „Nemzedékek iránti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” című jelentése, amelyben felhívta a figyelmet a nemzedékek közötti igazságosság jelentőségére, valamint a világ azon nyolc nemzeti intézményére, köztük a magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságára, amelyek egyedülálló módon, intézményesített formában járulnak hozzá a jövő nemzedékek érdekeinek képviseléséhez. A Hálózat titkársági feladatait a szószólói titkárság látja el, az együttműködés pedig sokrétű: információ- és tapasztalatszerzés, a közösen képviselt értékek nemzetközi szintű támogatása, a jövő nemzedékek érdekvédelmét szolgáló további nemzeti intézmények szorgalmazása, az ilyen kezdeményezések támogatása.

Az év során a Hálózat révén két témakör kapott kiemelt figyelmet. Az egyik a Balaton jogalanyiságával (bővebben kifejtve az 5.2.2. pontban) kapcsolatosan annak vizsgálata, hogy más országokban egyes természeti értékek önálló jogalanyiságának megállapításához milyen jogi peremfeltételek és társadalmi egyeztetés vezethet. Ehhez a témához a Hálózat tagjától, a környezetvédelemért felelős új-zélandi parlamenti biztos titkárságától kaptunk információt arra vonatkozóan, hogy az ő hazájukban a maori őslakosság számára spirituális jelentőséggel is bíró Whanganui folyó 2017-ben jogszabályilag biztosított önálló jogalanyiságához milyen környezetvédelmi és emberi jogi megfontolások vezettek.

Emellett a Hálózaton belül is hosszabb időszakon átívelőnek nevezhető az ENSZ Fenntartható Fejlődési Keretrendszerének nemzeti végrehajtásának témája, amelyet szerte a világon minden, alapjogvédelemmel, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével foglalkozó intézmény központi kérdésként kezel. A Hálózaton belül is megmutatkozott, hogy minden

nemzeti intézmény a saját mandátuma által megszabott hatáskörnek megfelelően, kiemelten foglalkozik az Agenda 2030 nemzeti végrehajtásával (a szöszlő ezzel kapcsolatos munkája az 5.1.1. pontban került kifejtésre). A Hálózat tagjainak közös célja, hogy az Agenda 2030 felülvizsgálatát végző ENSZ Magas Szintű Politikai Fórum 2019-es ülészakának egyik fókuszpontját jelentő, az igazságos intézményeket nevesítő 16. Célhoz tartozó 16.6. (hatékony, elszámoltatható, átlátható intézmények) alcél témájához kapcsolódóan szakmai háttéranyagot jelentessen meg annak hangsúlyozására, hogy a jövő nemzedékek érdekeit képviselő nemzeti intézmények mennyiben tudnak hozzájárulni az Agenda 2030 küldetéséhez, egy fenntarthatóbb világ kialakításához.

Elkészült továbbá a Hálózat első éves hírlevele, amely összegzi a tagok 2018. évi legfontosabb tevékenységeit, valamint a nemzetközi síkon történő, jövő nemzedékek védelmével kapcsolatos kezdeményezésekről és fejleményekről is áttekintést ad az érdeklődőknek.

b) A szöszlő meghívására áprilisban a Hivatalba látogatott Shlomo Shoham, Izrael állam korábbi jövő nemzedékek biztosja, és részt vett az „Intézmények és Vezetés egy Fenntartható Jövőért” (Institutions and



*Ombudsmani Teadélután – Shlomo Shoham előadása*

Leadership for a Sustainable Future”) című panelbeszélgetésen, amelyre a Hivatal által szervezett „Ombudsmani Teadélután” keretében került sor. A panelbeszélgetés további résztvevői a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkára, az Alkotmánybíróság egy bírójája, valamint a szöszlő egy munkatársa voltak.

c) Az Európai Környezeti Ügynökség (European Environment Agency – EEA) igazgatója munkalátogatáson volt a szószólónál júniusban. A munkamegbeszélésen részt vett a Köztársasági Elnöki Hivatal Környezeti Fenntarthatóság Igazgatóságának igazgatója, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkára, és az EEA Igazgatótanácsának magyar tagja is, valamint a szószóló titkárságának két munkatársa. A munkamegbeszélést követő eseményen az igazgató előadást tartott a Hivatal munkatársainak az EEA tevékenységéről, a nemzetközi környezetvédelmi kihívások sarkalatos kérdéseiről, majd kötetlen beszélgetésre is lehetőség nyílt a jelenlévők számára a témával kapcsolatban.

d) A Német Fenntartható Fejlődési Tanács felkérésére a szószóló az Európai Környezetvédelmi és Fenntartható Fejlődési Tanácsok (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils) októberben Berlinben megrendezett 26. éves konferenciáján panelbeszélgetésen vett részt a „környezetvédelmi kormányzás: az intézmények és politikák újragondolása a változás érdekében” elnevezésű szekcióban.

e) A szószóló titkársága meghívást kapott a Külgazdasági- és Külügyminisztérium által novemberben szervezett, 11. nemzetközi Budapesti Emberi Jogi Fórumra („Budapest Human Rights Forum”), ahol a titkárságvezető ismertette a 2018. évi ENSZ előtt zajló nemzeti önkéntes jelentéstétel előkészítésében a szószólói titkárság által vállalt szerepet.

f) Az Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Világszervezet (FAO), az ENSZ szakosított szerve megkereste a Hivatalt, hogy az élelmiszerpazarlás témájában lehetséges együttműködési lehetőségeket feltérképezze. Ennek keretében novemberben a szószóló és a Hivatal munkatársai megbeszélést folytattak a FAO és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) képviselőivel, amelynek során megállapodtak, hogy a Hivatal a FAO által elkészített, óvodás-kisiskolás korú gyermekeknek szánt, a felelősségteljes fogyasztással és az élelmiszerpazarlás csökkentésével kapcsolatos figyelemfelhívó, tudatformáló írásos anyag lefordításában szakmai segítséget nyújt.

g) A szószóló egyéb, kiemelt nemzetközi tevékenységeiről, így a Nemzetközi Ombudsman Intézet májusban megtartott nemzetközi konferenciáján levezetett „Ombudsmanok együttműködése egy fenntartható társadalomért” műhelybeszélgetésről, valamint a szeptemberben az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének nemzetközi konferenciáján „A környezet emberi jogi védelmének új eszközei és a jövő generációk védelme” címmel levezetett panelbeszélgetésről részletek az Alapvető jogok és a környezetvédelem kapcsolatrendszeréről szóló 5.1.1. pontban olvashatók.

h) A szószóló az alapvető jogok biztosának helyetteseként részt vett az alábbi eseményeken, amelyek bővebben a Beszámolónak a Hivatal nemzetközi kapcsolatait taglaló, 1.2. fejezetében kerültek kifejtésre: februárban Genfben a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Hálózata (Global Alliance of National Human Rights Institutions) éves közgyűlésén, márciusban Brüsszelben az Európai Ombudsman által szervezett éves Európai Ombudsman Hálózat (European Network of Ombudsmen) konferenciáján, áprilisban Bécsben több munkatársával együtt az Európai Alapjogi Ügynökség (Fundamental Rights Agency) számára mutatta be a Hivatal alapjogi munkáját, szeptemberben részt vett Bécsben az Európai Ombudsman Intézet (European Ombudsman Institute) elnökségi ülésén, októberben a Nemzetközi Ombudsman Intézet (International Ombudsman Institute) évfordulós konferenciáján, valamint szeptemberben a V4-es országok ombudsmanjainak lengyelországi találkozóján Gdańskban.

*A szószólónak és kollégáinak külföldi eseményeken való részvétele*

Időpont	Téma	Helyszín
01.19.	International Law for Sustainable Development Goals konferencia, University of Groningen	Groningen, Hollandia
02.21–23.	Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) 2018 éves találkozó	Genf, Svájc
03.8–9.	European Network of Ombudsmen (ENO) Konferencia	Brüsszel, Belgium
04.9–16.	Zöld szervezetek 2018. évi Országos Találkozója	Kalotaszentkirály, Románia
05.15–16.	International Ombudsman Institute (IOI) Workshop a Jó Környezeti Kormányzásról	Bilbao, Spanyolország
05.22–27.	XXVIII. FIDE Kongresszus	Estoril, Portugália
09.4–5.	28 <sup>th</sup> Economic Forum „Közös érdekek vagy közös értékek Európája?”	Krynica, Lengyelország
09.14.	European Ombudsman Institute (EOI) Board Meeting	Bécs, Ausztria
09.16–18.	V4 Ombudsmanok Találkozója	Gdańsk, Lengyelország
09.25–26.	EU Fundamental Rights Forum	Bécs, Ausztria
10.1–3.	International Ombudsman Institute (IOI) európai konferenciája	Brüsszel, Belgium
10.10–12.	European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) konferencia „2030-ig egy fenntartható Európa felé”	Berlin, Németország





## 5.4.

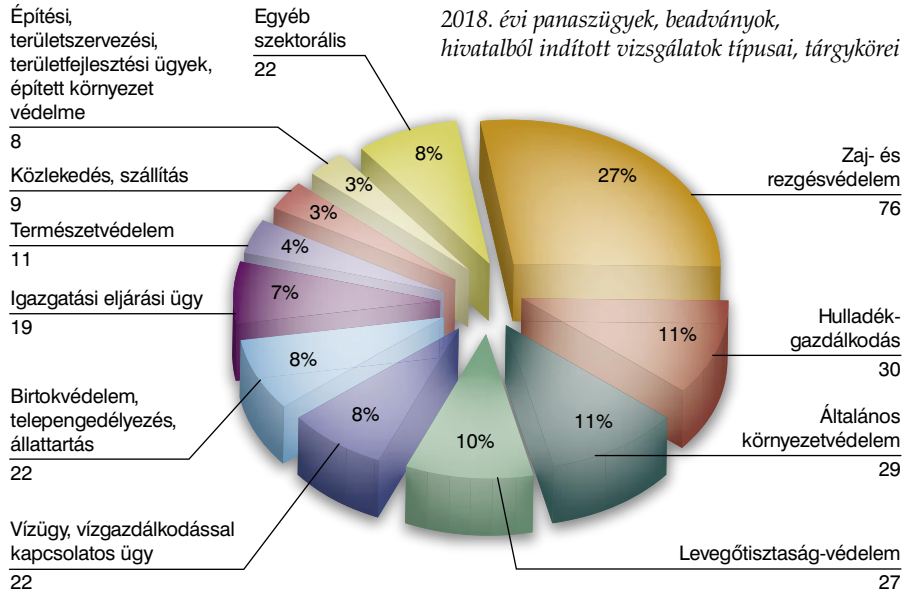
### Környezetvédelmi panaszok

#### 5.4.1.

##### A környezetvédelmi panaszok

Az Ajbt. értelmében az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettese közreműködik a biztos vizsgálataiban. A beszámolási időszakban a környezetvédelmi jog számos területét érintő közös vizsgálat folyt, amelyek alapjogi háttérét elsősorban az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez és a XX. cikk szerinti testi és lelki egészséghez való jog jelentette, ahol a környezetvédelem eszközszerepben jelenik meg; mindez kiegészítve a P) cikkekre történő utalással.

Az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megfelel a korábbi Alkotmány szövegének, ezért az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők. Az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette a korábbi határozatokban lefektetett megállapításokat a környezethez való joggal kapcsolatban, kiindulva az állam intézményvédelmi kötelezettségéből, így egyebek mellett azt is, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő. A jog megfelelő érvényesítése a megelőzés és elővigyázatosság elveinek érvényesülését kívánja meg a mindennapokban. Az egészséghoz való jog tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy az egészséghoz való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen, az ember egészségének megőrzésére is szolgál.

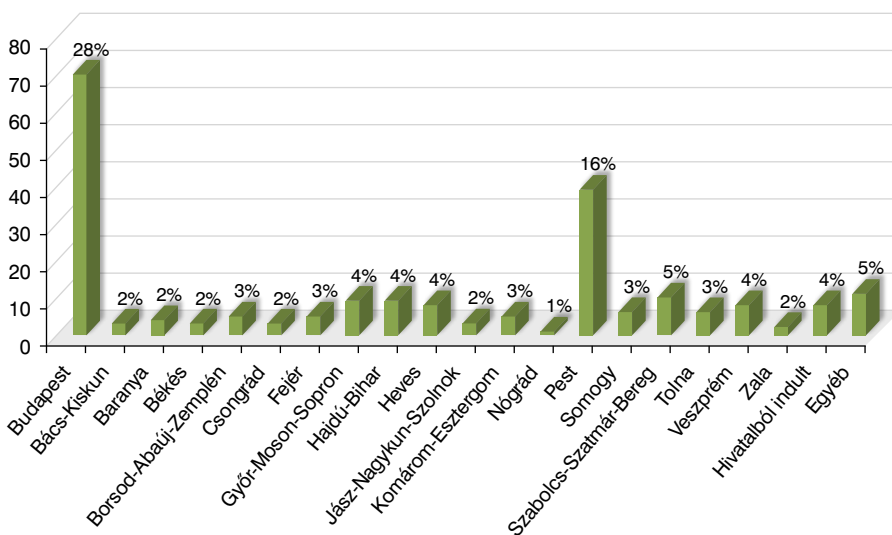


Az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra tekintettel is történik, az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. Ennek legjobb példája, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ, ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi.

A közös jelentések gyakran hivatkoznak a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog mellett a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményére, továbbá a lakosság és a vállalkozások között gyakran fennálló érdekelletét miatt a vállalkozáshoz való joggal való összevetés sem hagyható figyelmen kívül. Ez utóbbival kapcsolatban szükséges leszögezni, hogy az – akár csak a tulajdonhoz való jog – nem korlátozhatatlan, valójában a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti és nem a vállalkozás sikerének záloga.

A közös jelentések fontos tartalmi elemét jelentik a környezet védelmének alapelvei, különösen a megelőzés elve, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége és kiemelt szerepe van. A megelőzés mellett kiemelkedő jelentőségű az integráció elve, amelynek lényege, hogy a döntéshozók a környezeti érdekeket, a várható környezeti hatásokat az állami és társadalmi élet minden területén tárják fel és kellő súllyal vegyék figyelembe a döntéshozatalkor. Az ágazati koncepciók nem élvezhetnek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben. Ha a fejlesztésekkel járó környezeti hatásokra a döntéshozatal során nagyobb figyelmet fordítanak, a későbbiekben sok környezeti konfliktus fel sem merülne.

A jövő nemzedékek érdekeit érintő 2018. évi ügyek területi megoszlása



A panaszok vizsgálata során az együttműködés fontossága is előtérbe kerül. A környezetvédelmi törvény az együttműködést nem lehetőségként, hanem kötelezettségként határozza meg, amikor úgy fogalmaz, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

Amennyiben az ombudsmani vizsgálat hatáskör hiánya miatt kizárt, a panaszosok részletes tájékoztatást kapnak ügyük jogi háttéréről, az igénybe vehető lehetőségekről, így különösen a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi szabályairól, hiszen mindkettő a környezetvédelem jog eszközeként is értékelendő.

#### 5.4.2.

#### Zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

Évről-évre jelentős a *zenés szabadtéri rendezvények* miatt érkező panaszok száma. A beszámolási időszakban ezeket összegyűjtve átfogó vizsgálatra került sor, amelynek megállapításairól AJB-184/2018. számon összefoglaló jelentés készült.

Egyes fesztiválokat kizárólag közterületen, másokat pedig részben közterületen rendeztek, és noha e szabadtéri fesztiválok jellegükben hasonlóak, a szabályozás kettős és gyökeresen eltérő: míg a részben közterületen tartott rendezvényekre a zaj- és rezgésvédelemről szóló Korm. rendelet irányadó, addig a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényekre csak a helyi önkormányzat zajvédelmi rendelete vonatkozhat.

A helyi önkormányzatok jogalkotási lehetősége a helyi zajvédelmi szabályok megalkotása során csupán az önkormányzat közigazgatási határain belül lévő hatásterületre terjed ki. Márpedig a vizsgált fesztiválok esetén általános jellemző, hogy a zavaró zajhatások miatti panaszok nem kizárólag a rendezvény helyszínéül szolgáló település lakóitól érkeznek. A helyi rendeletben kijelölt zajvédelmi hatóság ezeknek a panaszoknak a megalapozottságát nem ellenőrizheti. Nem lehetséges a zenés szabadtéri alkalmi rendezvények helyi zajvédelmi rendeletben való szabályozása abban a vonatkozásban, amikor a hatásterület túlterjed az érintett települési önkormányzat közigazgatási területén, mert ezek a kérdések már nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek.

A vizsgálathoz rendelkezésre álló akusztikai szakmai vélemény szerint a szabadtéri szórakoztató-zenei rendezvények zajterhelésének karakterisztikája a nagy távolságra eljutó, metrikus, alacsony frekvenciájú zajösszetevők miatt lényegesen különbözik az azonos határértékekkel szabályozott üzemi, sport-, szórakoztató tevékenységek zajkarakterisztikájától.

A biztos és helyettese felkérte a környezetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy azon szabadtéri szórakoztató zenei alkalmi rendezvények tekintetében, amelyek hatásterülete túlterjed az érintett önkormányzat közigazgatási területén, a jogi szabályozás hiányából adódó visszásságot megfelelő jogalkotási lépések előkészítésével és előterjesztésével szüntesse meg. A közös jelentés felvetette a zajterhelési határértékekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának szükségességét, és az alacsony frekvenciájú, metrikus, hangosító-berendezésből kibocsátott szórakoztató zene akusztikai jellemzőinek megfelelő, a szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre, fesztiválokra irányadó speciális határértékekre vonatkozó szabályozás megalkotását.

Az agrárminiszter egyetértett azzal a megállapítással, hogy az önkormányzatok területén túlterjeszkedő hatásterületű szabadtéri rendezvények nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek, és ezért szabályozásuk központi, országos hatályú keretszabályokban lehetséges. A miniszter ugyanakkor az alacsony frekvenciájú, metrikus, hangosító-berendezésből kibocsátott szórakoztató zene speciális határértékeire vonatkozó jogalkotási javaslattal kapcsolatosan kifejtette, hogy a kizárólag határérték-elvű megközelítés nem alkalmas eszköz a probléma kezelésére. Elismerte egyidejűleg, hogy a jelentésben is hivatkozott alkotmánybírósági határozat zaj- és rezgésvédelmi határérték-rendelettel kapcsolatos jogértelmezése a gyakorlatban nehéz helyzetet teremtett, mert szinte teljesíthetetlen feltételeket támaszt a szabadtéri rendezvények jelentős részével szemben.

Az AJB-518/2018. számú ügyben a panaszos egy *szórakozóhely* működését sérelmezte. Előadta, hogy rendszeresek a hajnalig tartó zenés rendezvények, amelyek hangereje zavaró, valamint a szórakozóhely vendégeinek közterületi viselkedése is kifogásolható. A vizsgálat feltárta, hogy a zenés rendezvények

hangereje több alkalommal is veszélyes mértékű környezeti zajjal terhelte a környezetét. A konfliktus évek óta megoldatlan, az eljáró hatóságok kijelölése elhúzódott, ennek következtében az eljárások hosszú ideje folyamatban vannak. Az üzemeltető késedelmesen nyújtotta be az intézkedési tervet, melyet a hatóság elfogadott, ugyanakkor ellenőrző zajmérést nem végzett.

Az ombudsman és helyettese felkérte a kijelölés alapján eljáró jegyzőt, hogy soron kívül ellenőrizze a zajkibocsátási határértéket, a jövőben a határérték túllépése esetén éljen a zajbírság kiszabásának lehetőségével, valamint az intézkedési terv határidőben történő benyújtásának elmulasztása esetén eljárási bírság kiszabásával mozdítsa elő a határozatban foglaltak mielőbbi teljesítését. Felkérték arra is, hogy ha az üzemeltető az intézkedési tervet a kijelölt határidőre nem, vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket, hozzon döntést a tevékenység korlátozásáról, felfüggesztéséről vagy megtiltásáról.

Egy *Ifjúsági Ház zavaró működése*, illetve az ottani, erős zajhatással járó, nagy számú rendezvény miatt érkezett az AJB-824/2018. számú beadvány. A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző a zajkibocsátást nem komplex módon, a létesítmény egészére nézve kezelte, hanem az egyes rendezvényeket külön-külön vizsgálta.

Tekintettel arra, hogy a jegyző nem tárta fel megfelelően a szórakozóhely mint zajkibocsátó pontforrás üzemelési körülményeit, azaz nem tett eleget tényállás tisztázási kötelezettségének, nem tudott a lakók nyugalmit biztosító intézkedéseket tenni. A zajkibocsátási határértékeket nem az egyes rendezvényekre, üzemeltetőkre vonatkozóan, hanem a létesítményre, azaz az Ifjúsági Háza mint funkcionális rendezvényhelyszínre kellett volna megállapítani. A jegyző minden esetben felhívta az eljárás alá vont személy(ek) figyelmét arra, hogy az egyes kötelezések nem teljesítése zajbírságot von maga után, azt azonban ténylegesen egyszer sem alkalmazta a kikényszerítés érdekében, a sorozatos jogsértő magatartások szankcionálása ennek megfelelően elmaradt.

Az ombudsman és helyettese felkérte a debreceni jegyzőt, hogy az Ifjúsági Háza üzemeltető Kft. tekintetében állapítsa meg a zajkibocsátási határértéket és ellenőriztesse annak teljesülését.

Egy *közút forgalmával összefüggésben* indult vizsgálat az AJB-543/2018. számú ügyben. A panaszos azt sérelmezte, hogy az útszakaszon jelentős a sebesség-túllépéssel közlekedő járművek száma. Kifejtette, hogy a közútkezelő forgalomszámlálási adataihoz képest az úton sokkal nagyobb teher- és személygépjármű-forgalom tapasztalható. A közútkezelő tájékoztatása alapján megállapítható volt, hogy a korábbi zajméréshez felhasznált forgalmi adatok nem tükrözik a jelenlegi valós forgalmi helyzetet. Az aktualizált adatok figyelembevételével ismételt zajmérés elvégzése szükséges, ezért a biztos és helyettese annak elvégzésére kérte a környezetvédelmi hatóságot.

Szintén a közlekedés okozta zaj miatt indult vizsgálat az AJB-1793/2018. számú ügyben. A panaszos és családja az 1970-es években Tatabánya külterületén építési engedéllyel hétvégi házat épített. Ekkor az M1 autópálya nyomvonala még nem volt ismert. Az autópálya által kiváltott zajhatás miatt a panaszos az illetékes környezetvédelmi hatósághoz fordult, amely a zajmérés elvégzését követően a határértékek jelentős túllépését állapította meg. A közlekedési hatóság az autópálya üzemeltetőjét zajcsökkentő intézkedési terv kidolgozására szólította fel. Az üzemeltető ezt követően észlelte, hogy a korábbi üdülőövezetet az önkormányzat rendelete mezőgazdasági-kertes övezetre változtatta, amelyre a zajhatárértékek nem vonatkoznak.

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a területre vonatkozó korábbi szabályozási terv a panaszos ingatlanát üdülőövezetbe sorolta. Ugyanezt tartalmazta a korábban hatályban lévő Általános Rendezési Terv, majd a településszerkezeti terv is. Az építésügyi hatóság az új helyi építési szabályzat (HÉSZ) hatálybalépéséig a településrészre az illeszkedés szabályának megfelelően adta ki az építési, illetve használatbavételi engedélyeket. A 2008. szeptember 12-én hatályba lépett új OTÉK rendelkezés szerint országos közút mellett gyorsforgalmi út esetében nem jelölhető ki beépítésre szánt terület az út tengelyétől számított 250-250 m széles területen. A 2013. január 1-jétől hatályos OTÉK szabály szerint pedig csak új, beépítésre szánt terület nem jelölhető ki az említett utak mellett.

A területet a korábbi állapotoknak megfelelően az önkormányzat üdülőövezet területfelhasználási egységbe kívánta sorolni, az állami főépítész ugyanakkor nem járult hozzá az autópálya nyomvonalától számított 250 méteres távolságon belüli védőterületbe eső „új üdülő és lakóövezetek” kijelöléséhez. Az önkormányzat a szabályozás hatálya alól felmentést kért a Belügyminisztériumtól, melyet nem kapott meg. A közös jelentés szerint a vizsgálat tárgyát képező településrészek fogalmilag nem eshetnek az „új kijelölés” kategóriájába, hiszen azokat az ÁRT is üdülőövezetbe sorolta és az illeszkedés szabályainak megfelelően is ezt a besorolást kellett a hatósági eljárások alapján tekinteni. Így a módosítási kényszer nem állt fenn, és meg kellett volna őrizni a korábbi területfelhasználási egységet. A területek a mezőgazdasági, kertes övezetbe sorolás révén kiestek a zajvédelmi jogszabály alkalmazási köréből, valamint az önkormányzatnak az övezeti besorolás módosítása miatt jelentkező, az Étv-ben szereplő kártalanítási kötelezettséggel kapcsolatos álláspontja nem felelt meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A biztos és helyettese felkérte a polgármestert, hogy az önkormányzat az érintett terület lakosainak sérelmeit a terület tényleges rendeltetésének megállapításával vagy megfelelő kártalanítás fizetésével orvosolja. Az önkormányzat megkezdte a szükséges településrendezési döntések előkészítését.

A kecskeméti 9-es jelzésű *autóbuszok zavaró hatása* miatt indult az AJB-2278/2018. számú vizsgálat. A beadvány szerint a járat 2017. január 1-jétől

kibővített útvonalon közlekedik, amely a Hegy utcát is igénybe veszi, azóta jelentősen romlott az útburkolat állapota. A panaszosok szerint az autóbuszok rendszeresen túlléplik a megengedett sebességhatárt. A jelentés kiemelte, hogy a közút forgalmi rendjét a közút kezelője alakítja ki. A közösségi közlekedésnek – annak a közlekedés egészére nézve pozitív hatásai miatt – prioritizált szerepe van egy város közlekedésének kialakításában. Az önkormányzat célja az autóbusz-járat lehető legjobb kihasználtságához szükséges nyomvonal biztosítása, amely a leghatékonyabb közlekedési megoldást jelenti. A járatszámok alapján kijelenthető, hogy a naponta menetrend szerinti legfeljebb 14 db jármű közlekedése, amely nem érinti sem a hajnali, sem a késő esti időpontokat, nem okoz aránytalan terhet a megfelelő színvonalú közszolgáltatás biztosításának tükrében. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az autóbuszok közlekedése akkor elfogadható, ha az a közlekedési szabályok – így a sebességre vonatkozó korlátozás – maximális betartásával történik. Az útburkolatban bekövetkező károkat érintően a jelentés megállapította, hogy azok kijavítása a közút kezelőjének kötelezettsége.

A biztos és helyettese felkérte Kecskemét polgármesterét, hogy intézkedjen az útburkolat busz közlekedésre alkalmas állapotban tartásáról, valamint a Dél-alföldi Közlekedési Központ Zrt.-t és a Kecskeméti Rendőrkapitányságot, hogy időszakonként visszatérően ellenőrizze a 9-es járaton közlekedő autóbuszok sebességét, és szükség esetén intézkedjen a gyorsajtások elkerülése érdekében.

Az AJB-829/2018. számú ügyben a panaszos a lakóháza melletti önkormányzati tulajdonban lévő *sportpálya használatát* sérelmezte, mert a zajongás a nap jelentős részében elviselhetetlen a környéken élők számára. Az önkormányzat a sportpálya működtetésével a lakosság testi és lelki egészséghez való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt tart fenn. A zárhatóság ugyanakkor nem biztosított, a használat ideje tetszőleges. A jelentés leszögezte, hogy a sportolás nem járhat a közelben lakók szükségtelen zavarásával, meg kell találni a két érdek közötti megfelelő arányokat. Erre tekintettel a biztos és helyettese felkérte a polgármestert, hogy a képviselő-testület gondoskodjon a sportpálya használatával együtt járó zavarás csökkentéséről a nyitvatartási idő meghatározásával, valamint a pálya zárhatóvá tételével.

Lakóházak melletti *játszótér zavaró működése* miatt indult az AJB-663/2018. számú vizsgálat. A panaszos a létesítmény kora reggeli és késő esti használatát, a nyugalomát zavaró zajongást kifogásolta. A közös jelentés szerint a környéken lakók túrési kötelezettsége nyitvatartási időben és a rendeltetésszerű használattal összefüggő zajok vonatkozásában áll fenn. A vizsgálatot érintett alapvető jogok sérelmének veszélyét idézi elő, hogy a létesítmény területére a nyitvatartási időn kívül is be lehet jutni. A biztos és helyettese felkérte a polgármestert, hogy az önkormányzat gondoskodjon a játszótér zárhatóság-

gának biztosításáról, a nyitás-zárás megszervezéséről, valamint a kerítés magasításáról annak érdekében, hogy a játszótér területére a nyitvatartási időn kívül ne lehessen bejutni.

Az AJB-89/2018. számú ügyben egy *fatelep zajos működését* sérelmező panasz alapján indult vizsgálat feltárta, hogy helyesen járt el a jegyző, amikor a bejelentést szabálysértési eljárás megindítása érdekében áttette a Járási Hivatalhoz, ugyanakkor a szakszerűség, a hatékonyság, az ügyféllel való együttműködés követelménye szerint tájékoztatnia kellett volna a panaszost a birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségéről is.

### 5.4.3.

#### Hulladékgazdálkodást érintő vizsgálatok

A háztartási hulladék részeként keletkező *zöldhulladék (avar és kerti hulladék) égetésére* vonatkozó szabályok önkormányzati rendelettel történő megállapításával kapcsolatos korábbi, AJB-695/2016. számú jelentés utóvizsgálatának eredményeit az AJB-1023/2018. számú kiegészítő jelentés foglalja össze.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja továbbra is lehetővé teszi a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a zöldhulladék égetésének feltételeit. A levegő védelméről szóló Korm. rendelet 27. § (2) bekezdése tartalmazza a hulladék – közötte a zöldhulladék – égetésének általános tilalmát a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével. A hulladék égetésének általános tilalma alól ugyanezen szakasz (1) bekezdése biztosítja a jogszabályban eltérés lehetőségét, amely alapján a biológiailag lebomló hulladékok égetése közérdekből egyes jogszabályban meghatározott növény-egészségügyi és erdőgazdálkodási indokok alapján lehetséges. Ezek az esetek azonban tipikusan nem érintik közvetlenül a települések belterületét, a lakóövezeteket.

A zöldhulladék lakóövezetekben megvalósuló égetése éppen a település lakosságának egészsége szempontjából aggályos. A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján megalkotott önkormányzati rendeletek a Korm. rendelet 27. § (2) bekezdése szerinti általános tilalom alól adnak felmentést. A lakóövezetekben megvalósuló zöldhulladék égetéshez nem fűződik közérdek, sőt az abból származó levegőszennyezés a település lakosságának egészségét veszélyezteti.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a képviselő-testület törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. Tekintve, hogy a Korm. rendelet 27. § (2) bekezdés kimondja a hulladékok égetésének általános tilalmát, a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja pedig a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel ellentétesen az önkormányzatok képviselő-



testületei részére a más jogszabályokban előírtaknál kisebb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírás meghatározásához biztosít lehetőséget, az általános tilalmat a képviselő-testület rendeletben feloldhatja. A kiegészítő jelentés ezért a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezés hatályon kívül helyezésének kezdeményezését javasolta. Az agrárminiszter a jogalkotási javaslattal egyetértett, és kifejtette, hogy levegőtisztaság-védelmi szempontból indokolt a Kvt. módosítása, amelyet kezdeményezni fog.

Az AJB-412/2018. számú ügyben a panaszos a *szomszédos ingatlanon felhalmozott hulladékkal* kapcsolatos hatósági eljárások eredménytelensége miatt kért segítséget. Előadta, hogy bár szomszédját kötelezték a hulladék elszállítására, annak végrehajtása nem történt meg.

A vizsgálat feltárta, hogy a lakóhely szerint illetékes jegyző késlekedett a hulladékgazdálkodási hatósági eljárás megindításával, míg a kijelölés alapján eljáró jegyző a felhalmozott hulladék elszállítására kötelezés ügyében hozott határozata végrehajtását nem rendelte el. A közös jelentés rögzítette, hogy a panaszolt tevékenység lakott területet érint, mielőbbi megszüntetése fontos és indokolt. Sem az Ákr., sem a Ket. nem tartalmaz, illetve tartalmazott szabályozást arra nézve, hogy kijelölés esetén a kijelölést kérő hatóságnak kell a költségeket viselnie, így az ügyben a kijelölt jegyző a végrehajtás költségeit nem háríthatja át a kijelölést kérő hatóságra. A jelentés lényeges megállapítása volt, hogy a környezetvédelmi törvény hatálya alá tartozó ügyekben a végrehajtás fogatosítása nem került az állami adóhatóság feladatkörébe, ezáltal az elsőfokú hatóságok nem mentesülhetnek a költségek megelőlegezése alól. A biztos és helyettese egyebek mellett kezdeményezte a végrehajtás elrendelését, az érintett hatóságok együttműködését, továbbá – figyelemmel arra, hogy a hatályos szabályozás alapján nem zárható ki, hogy hasonló esetek az országban bárhol előforduljanak – figyelemfelhívásként és tájékoztatásul a jelentést megküldték a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter részére is.

Az AJB-181/2018. számú ügyben a panaszos előadta, hogy az életvitelszerűen használt társasházi ingatlana után a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat* megfizeti, míg a kert besorolású ingatlana után a díjfizetési kötelezettség alóli mentesítését kérte, mivel az ott esetlegesen keletkezett hulladékot a közszolgáltatótól vett emblémás hulladékgyűjtő zsákban gyűjti és adja át. A panaszos kérelmét a szolgáltató a közszolgáltatás szüneteltetésére irányuló bejelentésként értékelte, s annak helyt adva a szüneteltetésről rendelkezett. Utóbb, helyszíni ellenőrzést követően, jogszerűtlen igénybevétel miatt a szüneteltetést megvonta és visszamenőleges hatállyal követelte a közszolgáltatási díj késedelmi kamattal emelt összegének, valamint adminisztrációs és a helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos költségeinek megfizetését.

A közös jelentés megállapította, hogy Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló rendeletét a korábbi hulladékgazdálkodási törvény szabályozásához igazodóan

alkotta meg, amely ezért nem felel meg a 2013. január 1-től hatályos, hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvénynek és más hatályos jogszabályoknak, illetve azokkal számos ponton ellentétes. A közszolgáltató a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette azzal, hogy a közszolgáltatás szüneteltetése iránti kérelemnek a rendeletben rögzített feltételek vizsgálata nélkül, a körülmények figyelmen kívül hagyásával adott helyt, majd utóbb, a korábban panaszosi kérelemben ismertetett tényállási elemeket helyszíni szemle keretében konstatálva, a jogszerűtlen igénybevétel miatti jogkövetkezményeket a panaszosra terhelte. A polgármester a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás megalkotására irányuló javaslattal egyetértett, és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló új rendelet megalkotásáról, míg a közszolgáltató az ellenőrzési költség visszatérítéséről adott tájékoztatást.

Az AJB-1342/2018. számú ügyben a budapesti panaszos azt sérelmezte, hogy háromfős háztartása részére nem jogosult 80 literes *hulladékgyűjtő edény* használatára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló rendeletben vélelmezett minimális hulladékmennyiség miatt, noha a *szelektív gyűjtés* bevezetését követően a korábbinál kevesebb vegyes háztartási hulladéka keletkezik. A fővárosi rendelet a hulladékgyűjtő edény választhatóságát statikus módon kizárólag az egy háztartásban élők számához és a vélelmezett 3,9 liter/fő/nap vegyes települési hulladék fajlagos mennyiséghez köti. A magasabb szintű jogszabályokban előírt, a különböző űrmértékű gyűjtőedények választhatóságának szempontrendszerre akkor érvényesül, ha a szabályozás az elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe veszi, és a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló edényt ahhoz igazodóan biztosítja. Amennyiben a szelektív gyűjtés bevezetése után növelik a vegyes hulladék vélelmezett mennyiségét, akkor az az ingatlanhasználókat nem ösztönzi a szelektív gyűjtés igénybevételére, sőt elriaszthatja őket attól.

Visszas a szabályozás, ha az edények választhatóságával összefüggésben nem ír elő olyan hatékony feltételrendszert, amely tükrözné a szelektív hulladékgyűjtés használatát, továbbá nem mozdítja elő hatékonyan a vegyes hulladék mennyisége csökkentésének ösztönzését, és nem teszi lehetővé a kisebb edényhasználatot az elkülönített hulladékgyűjtésben részt vevő ingatlanhasználók számára. Budapest főpolgármestere a szabályozás felülvizsgálatára irányuló javaslattal nem értett egyet.

A beszámolási időszakban két vizsgálat is folyt *szelektív hulladékgyűjtő sziget működése* miatt. Az AJB-841/2018. számú ügyben egy debreceni társasház lakói előadták, hogy a házuk előtt lévő szelektív hulladékgyűjtő sziget területén rendszeresen nagyobb mennyiségű kommunális és veszélyes hulladékot is elhelyeznek. Lakókörnyezetük rendezetlen, az utca piszkos, bűzös.

A papír, a műanyag és a fém elkülönített gyűjtése a helyi szabályozás alapján mind a társasházak, mind a családi házak esetében megvalósul, ami felveti a szelektív sziget valamennyi frakcióra kiterjedő működtetése indokoltságát.

nak kérdését. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy 2018. január 1-jével hatályba lépett a hulladékgazdálkodásról szóló törvény azon új rendelkezése, mely szerint „a legalább 300 m<sup>2</sup> alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazó a forgalmazás helyén köteles az általa forgalmazott termékcsoportból származó termékből és a termék csomagolásából származó szennyeződésmentes, nem veszélyes, elkülönítetten gyűjtött csomagolási üveghulladék hulladékbirtokostól történő átvételére, elkülönített gyűjtésére”. Hangsúlyozandó, hogy a nagyobb üzletek forgalmazói kötelesek az általuk üvegeben értékesített termék csomagolását visszavenni, függetlenül attól, hogy az a termék betétdíjas-e.

A közszolgáltató a panaszolt szigettől kb. 400 m-es távolságban is működtet szelektív szigetet. A közös jelentés szerint meg kell vizsgálni, hogy szükséges-e fenntartani mindkét hulladékgyűjtő pontot, különös figyelemmel arra, hogy a panaszolt sziget nem működik rendeltetésének megfelelően, környezete igen gyakran piszkos, bűzös, mintegy lomtalanító pontként üzemel és relatíve közel található a társasház aljában működő élelmiszerüzlet gazdasági bejárata, ahol rendszeresen történik áruszállítás.

Hasonló probléma merült fel az AJB-842/2018. számú ügyben. A budapesti család azt sérelmezte, hogy az utcájuk végén, *üveghulladékok gyűjtésére fenntartott szelektív sziget* környezetében rendszeresen nagyobb mennyiségű kommunális és veszélyes hulladékot is elhelyeznek, amely hetekig áll az érintett területen. Lakókörnyezetük rendezetlen, az utca piszkos, bűzös.

A jegyző tájékoztatása szerint a közterület-felügyelők kiemelt ellenőrzései és az elhelyezett kamera ellenére a szigeten, illetve környezetében igen gyakori az illegális hulladéklerakás. A biztos és helyettese ebben az ügyben is indokoltnak tartotta megvizsgálni, hogy szükséges-e megtartani a szigetet, tekintettel arra is, hogy a környéken található több olyan üzlet, melynek alapterülete meghaladja a 300 m<sup>2</sup>-t. Budapest Főváros Önkormányzata a hulladékgyűjtő sziget ideiglenes eltávolításáról adott tájékoztatást.

Az AJB-1755/2018. számú ügyben a mátraszentimrei panaszosok azt sérelmezték, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló közút egy szakaszán *jogellenesen elhelyezett építési-bontási hulladék* miatt a jegyzőhöz, a polgármesterhez, majd később a környezetvédelmi felügyelőséghez tett bejelentéseiket a hatóságok nem vizsgálták megfelelően, és hatósági intézkedés hiányában a hulladék elszállítására nem került sor.

A vizsgálat feltárta, hogy az érintett útszakasz tekintetében az önkormányzat tulajdonosi érdekeltsége kizárta a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladékkal kapcsolatos jegyzői hatáskört, ennek ellenére a jegyző a közérdekű bejelentést nem tette át a hatáskörrel rendelkező illetékes környezetvédelmi hatósághoz. A lakók által később a Felügyelőségnek tett bejelentés alapján hivatalból indított eljárását a környezetvédelmi hatóság a panasszal érintett ingatlan természetvédelmi védettsége és ezzel kapcsolatos jogsértés hiánya miatt végzéssel megszüntette. Eljárása során ugyanak-

kor csak a jogellenesen elhelyezett hulladékok EWC-besorolására, valamint az útszakasz tervezett leaszfaltozásáról, illetve az útalapnak szánt hulladék részbeni későbbi elszállításáról szóló polgármesteri szándéknyilatkozatra volt tekintettel. Nem vizsgálta, hogy az építési-bontási hulladék termék-ként, a bontási területen kívüli, útalap céljára való műszaki megfelelőségét, beépíthetőségét igazoló irat rendelkezésre állt-e.

A Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala a közös jelentés megállapításaival egyetértett, és felügyeleti eljárást indított. A jelentés egyidejűleg rámutatott arra is, hogy a hulladéktörvény rendszeréhez koherensen illeszkedő végrehajtási rendeletek hiányoznak, ezért a biztos és helyette se az agrárminiszterhez fordult.

#### 5.4.4.

#### Növényzetet érintő vizsgálatok

Az AJB-823/2018. számú ügyben a panaszos *a fák és bokrok ingatlan határtól meghatározott telepítési távolsága* ügyében egy korábbi, 2005-ben kiadott ombudsmani jelentésben megfogalmazott jogalkotási javaslatra hívta fel a figyelmet, jelezve, hogy mivel a jogszabályt nem alkották meg, azóta sem rendezettek a korábban pontosan és egyértelműen szabályozott telepítési kérdések. Az AJB-825/2018. számú ügyben a panaszos szintén a telepítési távolságokra vonatkozó szabályokat vizsgáló ombudsmani jelentés miatt fordult a Hivatalhoz.

A hivatkozott korábbi jelentésben a biztos javaslatot tett a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a gyümölcs és bogyós gyümölcs mellett az egyéb fa és bokor növényzet ingatlan határtól meghatározott ültetési (telepítési) távolságának jogszabályban történő rendezésére. A miniszter az ajánlást elfogadta, valamint tárcaközi bizottság felállítását kezdeményezte. Mindezek ellenére az ügyben jogalkotási cselekmény azóta sem történt.

A vizsgálat során a földművelésügyi miniszter kifejtette, hogy nincs információja arról, hogy a tárcaközi bizottság létrejött-e, illetve érdemi jogszabály-előkészítő tevékenység zajlott-e. Kiemelte, hogy a Ptk. szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Álláspontja szerint nem indokolt a fás szárú növények telepítési távolságának rendeleti szintű szabályozása. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az önkormányzatok illetékességi területükre jogosultak az ültetési távolságok meghatározására.

Ez a lehetőség az önkormányzatoknak ugyan rendelkezésükre áll, de ez nem törvényben előírt kötelezettség, így e megoldással kapcsolatosan több aggály is felmerül. Egyrésztől nem garantálható, hogy minden önkormányzat alkot ilyen szabályokat, másrésztől az sem, hogy szakmailag kellő

részletességük lesznek-e, harmadrészt a szabályok az illetékességi területen álló, minden olyan fás szárú növényre vonatkoznak-e, amely nem tartozik más jogszabály hatálya alá.

A jelentés leszögezte, hogy szükségesek olyan általános előírások, amelyek meghatározzák a fás szárú növények helyzetét, és az esetleg kialakult konfliktusokban garanciális minimumként is szolgálhatnak. A miniszter az ültetési távolság szabályozására irányuló javaslattal továbbra sem értett egyet.

Az AJB-565/2018. számú ügy tényállása szerint a *szomszédot zavarták a panaszos fái*. A jegyző a birtokvédelmi kérelem alapján a nyírfák visszavágását, illetve a platánfa két éven belüli kivágását rendelte el. A határozat tartalmazta azt is, hogy az a bírói felülvizsgálatra tekintet nélkül három napon belül végrehajtható. A végrehajtás elkerülhetetlenségéről értesülve a panaszos a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem élt.

A Ptk., hasonlóan a korábbi szabályozáshoz, nem teszi lehetővé a „birtoksértés előkészülete” ellen birtokvédelmi eszközök alkalmazását, a „prevenatív” jogvédelmet, ugyanis a birtokost megillető birtokvédelem szükségszerű fogalmi eleme a birtoktól való jogalap nélküli megfosztás vagy a birtoklásban való jogalap nélküli háborítás.

A birtokvédelmi határozat tartalmazta a háromnapos végrehajtási határidőt, de nem volt világos a bírósághoz fordulás lehetősége és annak következményei, például a végrehajtás felfüggesztése tekintetében. A határozat tartalmazta továbbá a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatást is, de a biztos és helyettesének álláspontja szerint az akkor teljes, ha kitér a polgári eljárási szabályok végrehajtást felfüggesztő részére is.

A fa állapota megítélésének, a zavarás szükségszerűségének nem pusztán ténykérdéseken alapuló vizsgálata túlmutatott a jegyzői birtokvédelmi hatásköri lehetőségeken. Szükséges lett volna körültekintőbben megvizsgálni a fakivágási eljárás megindításának lehetőségét is. A jelentés rámutatott arra, hogy a birtokvédelmi határozat végrehajtására meghatározott háromnapos, illetve a bírósági felülvizsgálatra nyitva álló tizenöt napos határidő szabályai nincsenek összhangban, alkalmazhatóságuk kérdéses. A jegyző örömmel fogadta, hogy a biztos és helyettese az érintett tárcák figyelmét is felhívta a problémára.

Az AJB-836/2018. számú ügyben a panaszos a *szomszédos ingatlanon álló mezei juhar, diófa, mogyoróbokor, valamint bodzabokor zavaró hatásával kapcsolatban fordult a Hivatalhoz*. Sérelmezte, hogy a *növényzet* átnyúlik ingatlanára, veszélyezteti kerítését, a betonlapzat a fák gyökereinek nyomása miatt megrepedt. Kifogásolta, hogy az önkormányzat beadványát birtokvédelmi ügyként kezelte, véleménye szerint a kérdést környezetvédelmi hatósági ügyként kellett volna elbírálni.

A jegyző tájékoztatása szerint a panaszos birtokvédelmi kérelemmel fordult a polgármesteri hivatalhoz. A beadványt érintően ugyanakkor megállá-

pítható, hogy az nem az erre kialakított formanyomtatványon, birtokvédelmi kérelemként került benyújtásra, hanem attól eltérően. Tekintettel arra, hogy a beadvány tartalma alapján többféle eljárás is lefolytatható, szükséges lett volna, hogy a hatóság meggyőződjön arról, hogy a beadványozó szándéka milyen eljárás megindítására vonatkozik.

Az esetlegesen a jövőben lefolytatandó környezetvédelmi hatósági eljárással kapcsolatosan a jelentés rögzítette, hogy a rendelkezések egyértelműen olyan kárveszély esetében írják elő a fás szárú növény kivágására kötelezést, amikor a veszély elhárítására más lehetőség nincs. E körben – tekintettel arra, hogy az iratok alapján nem élet-, hanem vagyónbiztonságot fenyegető helyzet áll fenn – különösen fontos, hogy a hatóság az esetleges eljárásban az egymással szemben álló vagyoni értékeket mérlegelje, és érvényesítse a fakivágás hangsúlyozottan ultima ratio jellegét. A biztos véleménye szerint ezeknek a szempontoknak érvényesítése elsődleges, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárás célja nem a helyzet birtokvédelmi (zavarás) jellegű értékelése, hanem a vagyónbiztonsági helyzet kezelése, akár a kerítés állagába való beavatkozás előírásával. A jelentés hangsúlyozta, hogy önmagában egy kerítés puszta megrepedése nem szolgálhat indokul egy 30-50 éves, egészséges fa kivágására.

#### 5.4.5.

Az egészséges környezethez való jogot érintő további vizsgálatok

A selypi (lőrinci) volt *azbesztcement gyár bontásával kapcsolatban* érkezett panaszok alapján készült el az AJB-2373/2018. számú jelentés, amely áttekintette az azbeszt korábbi felhasználási módjait, a környezeti és egészségügyi hatásait és veszélyeit, jogi megítélésének változását és az azbesztmentesítés főbb kérdéseit is.

A vizsgálat megállapította, hogy az azbeszthez köthető, a gyártelepen bekövetkezett kibocsátásokat és környezeti, egészségügyi kockázatokat a bontási tevékenységet folytató gazdasági társaságok több esetben az engedélyektől, előírásoktól eltérő (szabálytalan) bontási munkálataikkal – az azbesztmentesítés elmaradásával – idézték elő. A hatályos jogi szabályozás az azbesztet tartalmazó épületek bontását és az azbeszttel végezhető tevékenységek feltételeit – elvileg teljes körűen – lefedi, ugyanakkor a hatósági feladatok ellátását és a felelősséget az ágazati feladatellátás mentén megosztja. Az osztott hatáskörök miatt a hatósági működés esetleges zavarai, a hatósági ellenőrzések hiányosságai nyilvánvalóan kihathatnak a környezet állapotára, befolyásolhatják az egészségre és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényesíthetőségét.

A bontásra engedélyt kért és kapott gazdasági társaságok a hatóságokkal csak formálisan működtek együtt, a hátrahagyott azbeszttartalmú

bontási hulladék a szakszerűtlen, jogszabálysértő módon végzett bontásból keletkezett.

A bontási munkálatok hatósági felügyelete, ellenőrzése, a hatóságok együttműködése, a hatósági előírások kikényszerítése nem volt megfelelő, azok kapcsán a hatóságok között vita volt.

A vizsgálat megállapította, hogy amennyiben nem kerül sor összevont engedélyezési eljárásokra, vagy az eljárásokba egyes szakterületeket nem kell bevonni és a kérelem komplex vizsgálatának garanciái hiányoznak, úgy nem lehet az engedélyes figyelmét – előzetesen – felhívni a szakági követelményekre. Ha a komplex hatósági eljárás vagy a szakterületi részvételi lehetőség megszűnik, úgy a szakterületi szempontok érvényesítésére már csak önálló (ágazati) hatáskörben nyílik lehetőség, ha ennek feltételei – a jogszabályi előírások alapján – adottak.

A bontáshoz már nem minden esetben kell hatósági engedély és nem minden esetben kell a környezetvédelmi hatóságot bevonni, ami azzal a következménnyel jár, hogy az azbeszttel, veszélyes hulladékokkal vagy más környezetvédelemmel kapcsolatos követelmények az építésügyi hatóság döntéseiben – előzetesen – nem fognak megjelenni.

A vizsgálat alátámasztotta, hogy az építési-bontási hulladékok kezelésére vonatkozó együttes rendelet és az építésügyi engedélyezési eljárásokra vonatkozó kormányrendelet előírásai kapcsán szabályozási bizonytalanság van.

A hatósági végrehajtások, azonnali intézkedések megtételéhez szükséges állami források hiánya környezet- és egészségvédelmi ügyekben különösen aggályos, mert a veszélyhelyzet kialakulásának, esetleges továbbromlásának megakadályozásához aktív hatósági fellépésre lenne szükség, aminek előfeltétele a szükséges források rendelkezésre állása. Ilyen helyzetek kialakulása nem elfogadható az olyan hatósági ügyekben, amelyek kihatással lehetnek a jövő nemzedékek érdekeinek, az egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényülésére.

Az azbeszttel tartalmazó épületek felmérése nem fejeződött be, az ezzel kapcsolatos anyagok hiányosak, az összegyűjtött információkhoz nem lehet hozzáférni. Megfelelő tájékoztatás és pontos információk nélkül a lakosság a kialakult helyzetet, az állami szervek intézkedéseit nem tudja reálisan értékelni, elfogadni. A biztos és helyettese felhívta a figyelmet, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés, a tájékoztatás és az adatok megismerésének joga előfeltételét, részét képezi az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítésének.

A felszámolási eljárások során a hazai jogi szabályozás a környezeti felelősség átvállalása kapcsán nem ír elő olyan garanciát, biztosítékot, amelylyel a környezeti terhek rendezése – minden esetben és minden körülmény között – biztosítható lenne.

A környezethasználók által előre nem látható módon okozott környezetkárosodások felszámolásának finanszírozása továbbra sem biztosított, holott ezzel a jogintézménnyel – megfelelő jogi szabályozása mellett – hasonló esetekben a környezetvédelmi kötelezettségek és károk finanszírozása megoldható lenne, ezzel is biztosítva azok gyors, hatékonyabb végrehajthatóságát, felszámolását. A Kvt. felhatalmazó rendelkezése ellenére a környezetvédelmi biztosíték és biztosítás általános szabályai (kormányrendeleti szinten) nem kerültek kidolgozásra.

A feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése több jogalkotási és jogalkalmazási kezdeményezést tett szükségessé.

Az AJB-425/2018. számú ügyben a szombathelyi panaszosok azt sérelmezték, hogy továbbra is szenvednek a *FALCO gyár* működésének hatásaitól, a szálló porttól, a fojtó szagtól, a füsttől, valamint a zajtól.

A vizsgálat során figyelembe kellett venni, hogy két közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata és birtokper van folyamatban. Az ismétlődő lakossági panaszokra és a különböző időpontokban tartott helyszíni szemléken szerzett tapasztalatokra tekintettel a biztos és helyettese megállapította, hogy a lakók helyzete továbbra sem javult, bár a meghallgatottak reménykednek abban, hogy az új szűrő/szárító technológia (UTWS) alkalmazásával a levegőminőségi adatok kedvezőbbek lesznek.

A hatósági engedélyekkel rendelkező, jogszerűen és szabályosan működő gyár nem okozhatja olyan problémákat, amelyek szemmel láthatók, érzékelhetők. A korszerűnek minősített technológia alkalmazása mellett a faapríték a lakóingatlanok mellett fedés nélkül magasodik. A kiporzás folyamatos megakadályozása sürgető feladat, biztosítani kell az alapanyag lehetőség szerint zárt, de mindenképpen kiporzásmentes tárolását.

A jelentés hangsúlyozta, hogy szükséges az elérhető legjobb technikára vonatkozó útmutató elkészítése, valamint amennyiben az egészségügyi határértékek betartása mellett az egészségügyi ártalmak továbbra is fennállnak, ezek kutatását, mérését a lehető legrövidebb időn belül meg kell valósítani, adatokat szerezni és akár a határértékek felülvizsgálata is indokolt lehet. A Földművelésügyi Minisztérium válasza rámutatott, hogy az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti, a fa alapanyagú lemezek gyártása tekintetében elérhető legjobb technika (BAT) referencia dokumentumok (BREF) csak angol nyelven érhetők el, így a területi környezetvédelmi hatóságok munkájának megkönnyítése céljából – a jelentésben foglalt javaslatnak megfelelően – az érintett iparágra vonatkozóan is elkészítik magyar nyelven az útmutatót. Az EMMI Országos Tisztifőorvosi Feladatokért Felelős Helyettes Államtitkársága az ok-okozati láncolatok pontosabb felmérése érdekében analitikus epidemiológiai vizsgálatok elvégzéséről adott tájékoztatást. Az Országos Közegészségügyi Központ válasza



szerint a légszennyezésből eredő egészséghatásra irányuló analitikus epidemiológiai vizsgálatok az egészségügyi ellátó rendszerből történő adatlekérés és az immisszió mérés eredményeinek rendelkezésre állása esetén elvégezhetőek, eredmény legkorábban 2018. év végére állhat rendelkezésre.

Egy természetvédelmi bírsággal sújtott személy hozzártatójának beadványa alapján indult vizsgálat az AJB-100/2018. számú ügyben, amiről részletes elemzés olvasható e Beszámoló 3.2.1. alfejezetében.

Az AJB-340/2018. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy lakókörnyezetében több ingatlantulajdonos a *háztartásukban keletkező szennyvizet elszikkasztja*, melynek hatásaként kertjében szennyvíztől nedves a talaj, ami kellemetlen bűzt áraszt és akadályozza ingatlana (kertje) használatában.

A vizsgálat feltárta, hogy a helyi rendelet nem tartalmaz kellő részletességű rendelkezéseket sem a közszolgáltatás ellenőrzéséről, sem az önkormányzati hatósági feladatok ellátásáról. A jegyző eljárása során a vízjogi jogszabályokban megkívánt feltételek körében nem vizsgálta – és más hatóság előtt sem kezdeményezett erre nézve eljárást – a sérelmezett szennyvíztárolók állapotát, illetve döntéseit több mint harminc éves építészeti határozatok alapján hozta meg. A jegyző nem kezdeményezte a vízügyi hatóságnál a közszolgáltatási bírság kiszabását sem, holott ehhez a szabad bizonyítás és az ügy előzményei alapján elegendő adat állt rendelkezésére.

A biztos és helyettese felkérte a település jegyzőjét, hogy kezdeményezzen építészeti hatósági és vízügyi hatósági eljárást, a polgármestert pedig arra, hogy kezdeményezze a képviselő-testületénél a szennyvíz begyűjtésére vonatkozó önkormányzati rendelet olyan tartalmú módosítását, illetve kiegészítését, amely megteremti a részletes szabályokat.

A panaszosok szerint 2015. november 8-án Vác Város Önkormányzatának Képviselő-testülete jóváhagyásával, a környéken lakó több ingatlantulajdonos tiltakozása ellenére ismét *rally autósversenyt* rendeztek a Vác Gombás-Sejce városrészében lévő közúton, figyelmen kívül hagyva az alapvető jogok biztosának korábbi, a 2013-ban megrendezett ugyanezen verseny miatti panaszok alapján kiadott AJB-7006/2013. számú jelentése megállapításait. Az AJB-1756/2018. számú vizsgálat feltárta, hogy a képviselő-testület a közútkezelői hozzájárulás megadása során közérdekvédelmi feladatai alapján nem írt elő konkrét feltételeket a közúti közlekedésben való részvétel jogának a korlátozásokhoz mérten arányos biztosítására a gépjármű- és a tömegközlekedés számára, továbbá a mentés és betegellátás, a tűzoltás és műszaki mentés, valamint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatai ellátásának zavartalansága érdekében.

A közös jelentésben a biztos és helyettese felkérte a polgármestert, hogy gondoskodjon arról, hogy a képviselő-testület közútkezelői döntései a jövőben a közút nem közlekedési célú használatával összefüggő (tartalmi) feltételeket is állapítsanak meg.

# 6.

## A Hivatal beszámolója

### 6.1.

#### Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Agócs Ilona dr.	Fórika László dr.
Albeck-Tóth Lívia dr.	Friedrich Ábel dr.
Baksa Zsuzsanna dr.	Garaguly István dr.
Batári Edit	Garamvári Miklós dr.
Bácskai Krisztina dr.	Gál Csilla
Bándi Gyula dr.	Gilányi Eszter dr.
Bán-Forgács Nóra dr.	Gulyás Attila dr.
Báthory Mónika dr.	Gyórfy Zsuzsanna dr.
Bencsik Károly	Győri Zoltán
Bene Beáta dr.	Haidegger Marianna dr.
Benedek György Árpád dr.	Hanser Ágota
Bernát György	Haraszi Katalin dr.
Blaskovits Márta dr.	Heizer Tamás
Bognár Ildikó dr.	Herke Miklós dr.
Borza Beáta dr.	Hidvégi Valéria
Budai Andrea dr.	Hodicsek Attila
Csányi Ágnes	Hoffmann Orsolya dr.
Csikós Tímea dr.	Horváth Eszter dr.
Csink Lóránt János dr.	Horváth-Egri Katalin dr.
Dávidné dr. Bódis Cecília	Imró-Horváth Luca dr.
Debisso Kinga dr.	Irimiás Ákos
Demkó Daniella dr.	Iványi Klára
Dzielszky Károly	Izsó Krisztina dr.
Elek Zoltán dr.	Jánosiné dr. Poltz Klaudia
Farkas Eszter dr.	Jászberényi Éva dr.
Farkas István	Karácsony-Pápai Anita dr.
Farkas Zsuzsanna dr.	Kaszperné Dorogi Eszter
Fecz Dóra dr.	Kéri Dorottya
Fiala-Butora Erika dr.	Kéri Szilvia dr.
Fliegauf Gergely dr.	Kiss Anikó dr.
Fogarassy Edit dr.	Kiss Balázs dr.

Kiss Bernadett dr.  
Kléger Andrea  
Koncsik Zoltán  
Kormos István dr.  
Kornéli Lia Ildikó  
Kovács Adél  
Kovács Attila  
Kovács Erika  
Kovács Zsolt dr.  
Kozicz Ágnes dr.  
Kristó Annamária dr.  
Krómer István dr.  
Kussinszky Anikó dr.  
Kutassy-Nagy Noémi dr.  
Láposy Attila dr.  
László Boglárka dr.  
Litkey Orsolya dr.  
Lovasné dr. Kohár Katalin  
Lovász Laura dr.  
Magicz András dr.  
Magyarné dr. Vuk Katalin  
Martinez-Zemplén Anna dr.  
Marton Erika  
Menyhárt Judit  
Mézes Norbert dr.  
Mohay Ágoston dr.  
Molnár Krisztina dr.  
Monostori Zsolt  
Móricz-Nagy Diána dr.  
Murányi Fanni dr.  
Müller Zsolt  
Nagy-Megyery Linda dr.  
Nagy-Nádasdi Anita dr.  
Némedi Erika  
Németh Andrea dr.  
Őrfi Eszter dr.  
Pajcsicsné dr. Csóré Erika  
Pákolicz Csaba  
Pápai Norbert dr.  
Pedryc Dorottya dr.  
Perosa István dr.  
Polyák Gáborné  
Pump Judit dr.  
Puskai Erzsébet dr.  
Radnai Anna  
Rajzinger Ágnes dr.  
Regényi Eszter dr.  
Reinegger Enikő dr.  
Rigó Anett dr.  
Rostás Rita dr.  
Rózsás István  
Rutai Zsuzsanna dr.  
Sárik Györgyi  
Sárközy István dr.  
Schmiedt Ilona dr.  
Schnörch Rita dr.  
Seres Péter dr.  
Simon Marianna  
Sipos Beáta dr.  
Somlai Judit  
Somosi György dr.  
Stánicz Péter dr.  
Starkné Osvát Anna  
Sulyok Katalin dr.  
Szabó Attila  
Szabó Gergely dr.  
Szabó Orsolya dr.  
Szabó Viktória  
Szajbély Katalin dr.  
Szalay Eszter  
Szalayné dr. Sándor Erzsébet  
Szamek Gabriella dr.  
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.  
Székely László dr.  
Széles Lászlóné  
Szendrei József  
Szentkirályi-H. Ágnes dr.  
Szilágyi Nóra  
Szítás Andrea  
Szokács-Szabó Barbara dr.  
Tasi Katalin dr.  
Téglásiné dr. Kovács Júlia  
Tordai Edina dr.  
Tóth Krisztina dr.

Tóthné dr. Várady Eszter  
Tóthné Kiss Klaudia  
Török Tamás dr.  
Vargáné Szigeti-Tar Anita  
Varjú Gabriella dr.  
Vas Hilda  
Vass Veronika dr.  
Vecsera Judit dr.

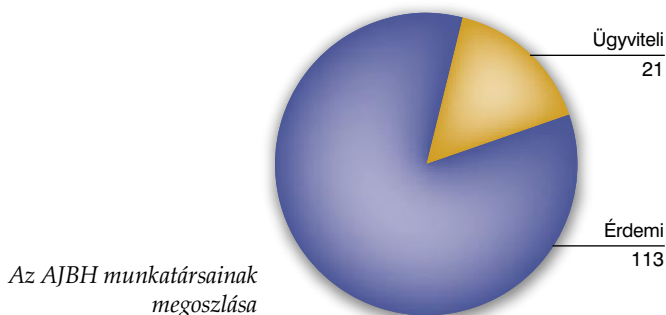
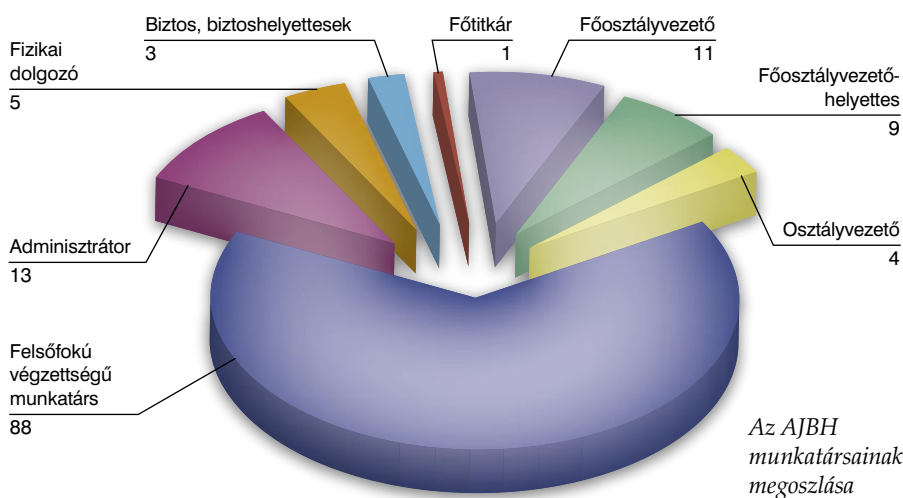
Veresné Keresztes Mária  
Vlach Éva  
Weinbrenner Ágnes dr.  
Wieszt Erzsébet  
Younes Éva  
Zemplényi Adrienne dr.  
Zséger Barbara dr.

## 6.2.

## Az AJBH szervezetének adatai

Az AJBH feladatai közé tartozik – az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben meghatározott alapjogvédelmi funkcióján túl – az intézmény gazdálkodásának, pénzügyi, számviteli és munkaügyi feladatainak ellátása is.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának 2018. évi munkajogi összlétszáma 144 fő, az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők számából adódik.



## 6.3.

### Informatikai és ügyfélszolgálati beszámoló

#### 6.3.1.

##### Informatikai fejlesztés

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény értelmében az AJBH is elektronikus ügyintézt biztosító szervnek minősül, ennek értelmében a Hivatal bővítette az ügyviteli rendszerét. 2019-től az AJBH ki tudja szolgálni az ügyfelek elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó igényeit is.

Ennek megfelelően az ügyfelek akár elektronikus kapcsolattartáson keresztül is kezdeményezhetik az ombudsman vizsgálatát, vagy az ügyükkel kapcsolatos minden további kommunikációra felhasználhatják ennek lehetőségét.

Az AJBH azonban nem csak az ügyfeleivel, de az eljárás során megkeresett, közfeladatot ellátó szervekkel is elektronikusan tartja a kapcsolatot.

Az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartás során alapvető feltétel az iratok hiteles és azonosítható módon történő nyilvántartása és küldése.

Ennek alapvető feltétele volt az iratok elektronikus aláírását biztosító funkció bevezetése, a hivatali kapus kapcsolatot biztosító funkciók kifejlesztése, az iratok központi rendszeren keresztül történő biztonságos és hiteles küldése és fogadása, valamint az ügyfelek kapcsolattartási rendelkezéseinek lekérdezését és az elektronikus nyilvántartását megvalósító automatikus és manuális funkciók kifejlesztése.

#### 6.3.2.

##### Ügyfélszolgálati adatok

Az ügyfélszolgálati feladatoknak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2018-ban telefonon 11.738 állampolgári érdeklődést fogadott. A Panaszirodán, előre egyeztetett időpontban 2396 olyan ügyfelet hallgattak meg, akik konkrét panaszuk ügyében kérték személyes meghallgatásukat. 2017-ben az ügyfelek összesen 14.134 esetben

TELEFON		SZEMÉLYES				ÖSSZES
Időpont vagy tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Panaszirodai meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás, -betekintés	Időpont vagy tájékoztatás kérés	
6435	5303	906	428	456	606	14 134
Az összes megkeresésből <b>nemzetiségi</b> joggal kapcsolatban						
156						156
Az összes megkeresésből az <b>egészséges környezethez</b> való joggal kapcsolatban						
111						111
Az összes megkeresésből <b>adatvédelemmel</b> kapcsolatban						
231						231

keresték fel a Hivatal valamelyik ügyfélfogadó egységét. Közülük 231-en még mindig a Hivatalnál érdeklődtek adatvédelmi ügyekben, holott 2012 januárjától ez a tevékenység már a NAIH hatáskörébe tartozik. 156 fő nemzetiségi jogok sérelme miatt járt el, 111 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult a Hivatalhoz.

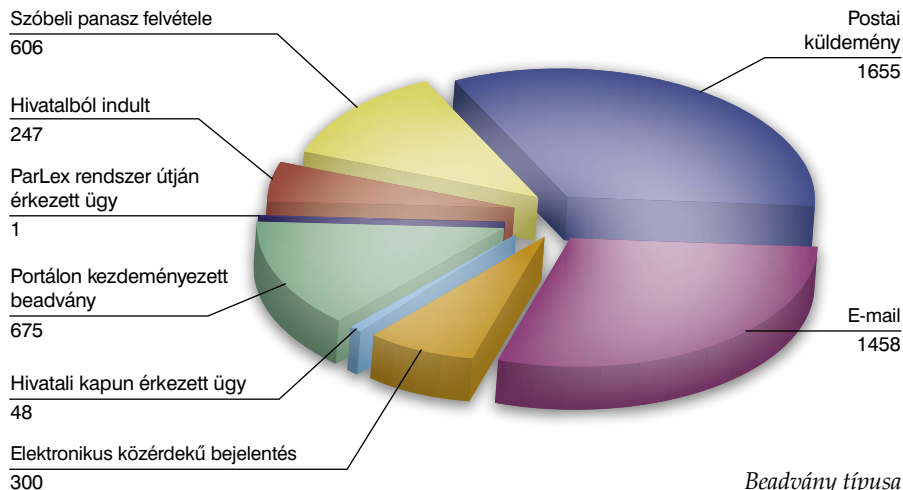
## 6.4.

## Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai

Beérkezett ügyek	
Iktatott ügyek	4990
Befejezett panaszok	4225
Befejezett ügyek	3929
Áthozott ügyek intézkedés nélküli lezárása	94
Évzáráskor folyamatban lévő ügyek	1061

A panaszosok 2018-ban 4990 beadvánnyal keresték fel az alapvető jogok biztosát. Ezek közül 3929 ügyet – ezen belül 4225 panaszt – fejeztünk be. Ezen felül a tárgyévben 94 olyan – főként az azt megelőző év végén indított – ügyet is lezártunk, amely érdemi intézkedést nem indokolt. Így 2018-ban összesen 4023 ügyet fejeztünk be. Az év végén még 1061 folyamatban lévő ügyet tartottunk nyilván.

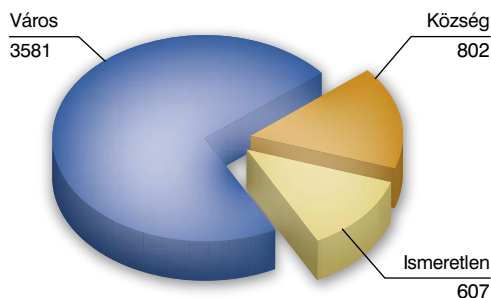
Ahogy a társadalomban egyre inkább elterjed az elektronikus kommunikációs rendszerek használata, úgy nő azok aránya is, akik az ombudsman





valamelyik elektronikus „elérhetőségét” választották beadványuk eljuttatásához. Több mint 2700 beadványt e-mailben vagy a portálunkon vagy a közérdekű bejelentések fogadására létrehozott rendszeren, illetve a Parlament külön elektronikus rendszerén keresztül tettek meg, és ehhez járult a hivatali kapu használata is.

Mivel az elektronikusan benyújtott panaszok esetén sokszor nem állapítható meg, hogy azt milyen településtípusról küldték vagy esetleg külföldről érkezett-e, a községi és városi lakosság közötti aktivitásbeli különbség korlátozott mértékben értékelhető.



*Panaszok a település típusa szerint*

A beadványok területi megoszlása	
Budapest	1485
Bács-Kiskun	153
Baranya	124
Békés	112
Borsod-Abaúj-Zemplén	178
Csongrád	195
Fejér	162
Győr-Moson-Sopron	110
Hajdú-Bihar	142
Heves	87
Jász-Nagykun-Szolnok	94
Komárom-Esztergom	111
Nógrád	78
Pest	599
Somogy	77
Szabolcs-Szatmár-Bereg	178
Tolna	52
Vas	105
Veszprém	123
Zala	76
Ismeretlen/külföldi	749
<b>Összes</b>	<b>4990</b>

A megyék közötti aktivitást az ombudsman előre meghirdetett látogatásai is jelentősen befolyásolják.

A 2018-ban befejezett 4023 ügyet 94 ügýtípusba kell sorolni, de ezeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani.

Az ügyek jelentős hányadát – 583 ügyet – a büntetőeljárást, büntetés-végrehajtást és a rendőrség eljárását érintő panaszok képezték. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma tevékenységét érintő szociális, munkaügyi, oktatási és egészségügyi panaszok száma (532) az előkelő második helyen szerepel a listán. A következő nagy csoportot a polgári jogi jellegű ügyek (522), ezen belül a szerződésen alapuló nyugdíj- és egészségbiztosítás ügyek, valamint a végrehajtási panaszok képezték.

A közérdekű bejelentések száma ez évben is 367 volt. Az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet szentel a gyermekjogi, családjogi, gyámügyi panaszok vizsgálatának, amelyeket 314 beadvány kapcsán vizsgált meg.

Hagyományosan sok panaszt generáltak az önkormányzati és hatósági ügyek (260), ezen belül a lakásügyi panaszok, a parkolás, a közlekedés, illetve területfejlesztés során keletkező problémák. Jogszabály-véleményezésre vagy alkotmányossági jogszabály-kritikák elbírálására 271 esetben kérték a biztost.

Környezetvédelmi ügyben 238-an fordultak a jövő nemzedékek szószólójához.

A kifejezetten nemzetiségi jogokat érintő beadványok száma 213 volt, a különböző hazai nemzetiségi közösségekhez tartozóktól származó további beadványok részletes elemzésére a Beszámoló 4. fejezetében került sor. Közszolgáltatásokat érintő panaszokkal 154 esetben fordultak a biztoshoz, pénz-

Befejezett ügyek ügýtípusok szerinti csoportosításban	
Büntető- és bv. ügyek, rendőrségi ügyek	583
Szociális, munkaügyi, oktatási, egészségügyi	532
Polgári jogi ügy, nyugdíj- és egészségbiztosítás, végrehajtás	522
Egyéb ügyek	434
Közérdekű bejelentés	367
Gyermekjogi, családjogi ügy, gyámügy, gondnokság	314
Jogszabály-véleményezés, alkotmányossági jogszabály-kritika	271
Önkormányzati és hatósági ügyek	260
Környezetvédelmi ügyek	238
Nemzetiségi jogi ügyek	213
Közszolgáltatási ügyek	154
Pénzügyi, adó, illeték ügyek	135
<b>Összesen</b>	<b>4023</b>

intézeti, adó, vagy illeték ügyek pedig 135 alkalommal kerültek a biztos elé. Az egyéb ügyek közé sorolt 434 eset a további ügytípusok valamelyikébe tartozik. Az egyes ügytípusokban beérkezett panaszokat a táblázat tartalmazza.

Az ombudsmanhoz intézett beadványok legnagyobb részét (2326 beadványt) el kellett utasítanunk – ezek az 1-essel jelzett befejezési kategóriák – mert ezek esetében a törvény kizárta vagy korlátozta a vizsgálati lehetőségünket. A leggyakoribb elutasítási okok a következők voltak: 592 panaszos nem valamelyik hatóság eljárását kifogásolta, 559 ügyfél nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, 513 panasz

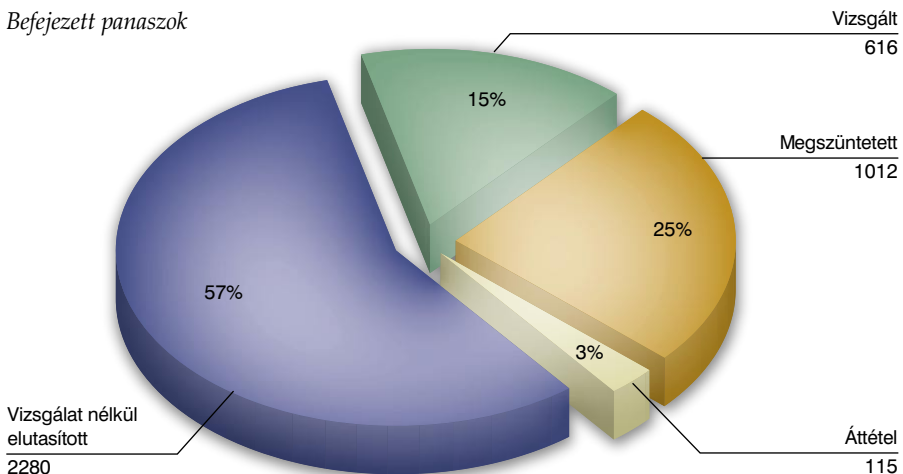
A befejezés módja		
Elutasítás	A bejelentés nem minősül közérdekű bejelentésnek	140
	A sérelem alkotmányos jogot nem érint vagy nyilvánvalóan alaptalan	513
	Ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	69
	A döntés jogerőre emelkedésétől több mint egy év telt el	32
	Jogorvoslat kimerítésének elmulasztása (hatáskörrelvonás tilalma)	559
	Megindított bírósági eljárás	207
	Nem hatóság eljárása elleni panasz	592
	Egyéb okból	179
	Nem jogosulttól származó beadvány	35
Elutasítások összesen		2326
Áttétel a hatáskörrel rendelkező szervhez		115
Áttétel összesen		115
Megszüntetés	Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	28
	Állásfoglalással	51
	Eljárás közben rendeződött panasz	105
	Alkotmányellenesség megállapítása iránti kérelem elutasítása	8
	Közérdekű bejelentésre eljáró szerv válaszának megküldésével	144
	Lezárt ügy utóélete, ha új ügyet nem keletkezett	23
	Nem értékelhető beadvány (indulatos beadványok, nyílt levelek)	80
	Névtelen beadvány (e-mail-nél a postai cím hiánya is)	47
	Panaszos kérelmére (a hiánypótlás elmaradása)	80
	Panaszos kérésére írásbeli tájékoztatással	197
	Panaszos szóbeli tájékoztatását követően (panaszirodai)	57
	Tájékoztatás alkotmánybírósági indítvány kezdeményezéséről	1
	Tájékoztatás az Alkotmánybíróság döntéséről	2
	Tájékoztatás ellenére többször megismételt panasz	8
	Technikai zárás (pl. ügyek egyesítése)	183
Megszüntetés összesen		1014

A befejezés módja (folytatás)	
Alkotmányos visszásság hiányának megállapítása	116
Csekély jelentőség miatt	15
Felek közötti egyezség kezdeményezésére figyelemmel	2
Más ügyben készült jelentéssel lezárva	99
Vizsgálat megkezdése utáni elutasítás (megkeresett szerv válasza alapján)	144
<b>Vizsgálat utáni megszüntetés összesen</b>	<b>376</b>
A Kúria vizsgálatának kezdeményezése (önk. rendelet felülvizsgálata)	3
Jelentés a megoldódott panaszra, megtett intézkedésre tekintettel ajánlás nélkül	4
Jelentés figyelemfelhívással	11
Jelentés visszásság megállapítása nélkül (pl. utóvizsgálat esetén)	4
Jelentés intézkedéssel, ajánlással	218
<b>Jelentéssel összesen</b>	<b>240</b>
Jogszabály-véleményezés – érdemi észrevételt nem tettünk	94
Jogszabály-véleményezés – érdemi észrevételt tettünk	60
<b>Jogszabály-véleményezés összesen</b>	<b>152</b>
<b>Befejezett panaszok mindösszesen</b>	<b>4225</b>

esetén pedig – a további esetleges jogorvoslati lehetőségeken túl – arról tájékoztattuk a hozzánk fordulókat, hogy a jelzett probléma nem érintett alkotmányos jogot. 207 ügyben a megindított bírósági eljárás zárta ki az ombudsman vizsgálati lehetőségét.

Amennyiben egy beadványból egyértelműen megállapítható, hogy az valamely hatóság hatáskörébe tartozik és a beadványozó nem kérte nevének diszkrét kezelését, az ügyet áttettük az eljárásra jogosult hatóság-

*Befejezett panaszok*



hoz – ezek a 2-essel jelzett befejezési kategóriák. Erre a tárgyévben 115 esetben került sor.

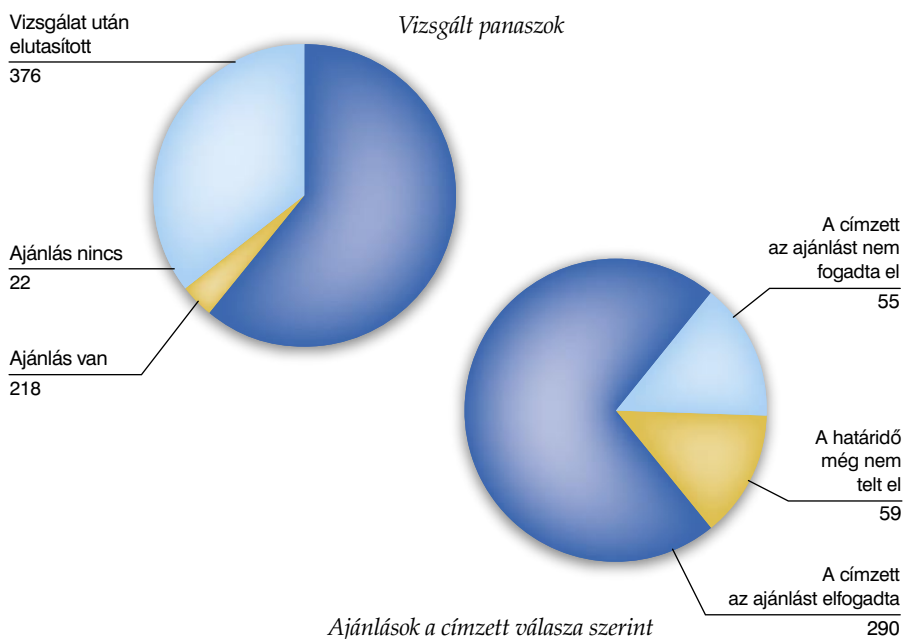
A 3-as típusú befejezési kategóriát az 1014 megszüntetett beadvány képezte.

A 4-es típusú befejezések körébe azok a beadványok tartoznak, amelyekben a megkeresett szervek válasza tisztázták a visszásság gyanúját; 144 ügyben a kapott válaszokból feltárt hatásköri okokra figyelemmel – például, hogy a panaszból a vizsgálatot megelőzően nem volt megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárás még folyamatban van – utasítottuk el a panaszt.

A 616 kivizsgált ügyből 28 esetben kérte a beadványozó, hogy az ombudsman forduljon az Alkotmánybírósághoz, de ezekben az ügyekben a biztos nem látott okot alkotmánybíróági indítvány benyújtására.

2018-ban 154 jogszabály tervezetét küldték meg a jogszabályok előterjesztői előzetes véleményezésre az ombudsmannak.

A tárgyévben összesen 616 esetben folytattunk vizsgálatot, amelyek közül 376 ügyet a panaszosok széleskörű tájékoztatásával, de jelentés nélkül fejeztünk be.



A 240, jelentéssel befejezett önálló beadvány ügyében 119 jelentés készült, amelyekben összesen 404 ajánlást tettünk. Ezek közül 290 esetben az ajánlás címzettjei a kezdeményezésünket elfogadták, 55 esetben pedig elutasították. A beszámoló adatainak zárásakor 59 ügyben még szakmai egyeztetés, véleménycseré volt folyamatban.

Ajánlások eredményessége a címzett válasza szerint			
Ajánlás a felügyeleti szervnek	A határidő még nem telt el	9	
	A címzett az ajánlást elfogadta	76	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	5	
	<b>Összesen</b>		<b>90</b>
Ajánlás a vizsgált szervnek	A határidő még nem telt el	9	
	A címzett az ajánlást elfogadta	135	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	12	
	<b>Összesen</b>		<b>156</b>
Alkotmányos visszasság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	A határidő még nem telt el	2	
	A címzett az ajánlást elfogadta	3	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	2	
	<b>Összesen</b>		<b>7</b>
Javaslat fővárosi közgyűlési rendelet alkotására, módosítására	A címzett az ajánlást nem fogadta el	1	
	<b>Összesen</b>		<b>1</b>
Javaslat kormányrendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	12	
	A címzett az ajánlást elfogadta	7	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	5	
	<b>Összesen</b>		<b>24</b>
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközeinek alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	2	
	A címzett az ajánlást elfogadta	7	
	<b>Összesen</b>		<b>9</b>
Javaslat miniszteri rendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	2	
	A címzett az ajánlást elfogadta	7	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	9	
	<b>Összesen</b>		<b>18</b>
Javaslat önkormányzati rendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	1	
	A címzett az ajánlást elfogadta	8	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	1	
	<b>Összesen</b>		<b>10</b>
Javaslat törvény alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	3	
	A címzett az ajánlást elfogadta	21	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	16	
	<b>Összesen</b>		<b>40</b>
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	A határidő még nem telt el	18	
	A címzett az ajánlást elfogadta	26	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	4	
	<b>Összesen</b>		<b>48</b>
Kúria vizsgálatának kezdeményezése	A határidő még nem telt el	1	
	<b>Összesen</b>		<b>1</b>
<b>Mindösszesen</b>			<b>404</b>

# 7.

## Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája

### 7.1.

#### Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajb. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (OJB) az alapvető jogok biztosának (AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó, összesített adatokat szolgáltat.

## 7.2.

## A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapstatisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek*	4990	875	295	3494	755
Hivatalból indított ügyek	247	1	0	169	2
Elutasított beadványok	3407	80	128	490	283
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	616	427	167	1146	99
Megállapított sérelmek	218	36	79	351	20
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	404	36	0	303	13
Jogorvoslat kezdeményezések	0	16	0	27	0

\* A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 14134, az OJB-nál pedig további 1226 ügyet jelentenek.

A jogvédő szervezetek eltérő feladat- és hatásköréből értelemszerűen eltérő statisztikai adatgyűjtési módszer következik.

Az AJBH az alapjogok érintettségét csupán akkor rögzíti, ha legalább egy alapjog sérelmének alapos gyanúja miatt a vizsgálatot meg is indítja, de ezek esetleges sérelmét csupán jelentésben állapítja meg.

Az EBH és a NAIH hatósági jogköréből adódóan határozatokat hoz, amelyekkel szemben biztosított a bírósági jogorvoslati út igénybevételének lehetősége, a többi szervnél ez kizárható.

A FRPT kizárólag a rendőrségi eljárás vizsgálatára jogosult, míg az OJB az oktatás szereplői – pedagógusok, diákok, szülők, illetve fenntartók – közötti viták rendezésében lát el mediátori szerepet.



## 7.3.

## A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

A beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	1485	124	63	1193	206
Bács-Kiskun	153	17	6	20	18
Baranya	124	16	5	42	13
Békés	112	13	3	10	3
Borsod-Abaúj-Zemplén	178	20	5	61	20
Csongrád	195	21	4	32	17
Fejér	162	15	8	16	22
Győr-Moson-Sopron	110	8	5	25	18
Hajdú-Bihar	142	20	11	26	22
Heves	87	15	1	24	7
Jász-Nagykun-Szolnok	94	14	5	15	13
Komárom-Esztergom	111	15	3	19	5
Nógrád	78	10	4	8	6
Pest	599	45	17	135	60
Somogy	77	12	5	21	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg	178	17	6	29	14
Tolna	52	14	1	12	8
Vás	105	6	2	10	2
Veszprém	123	9	1	26	21
Zala	76	12	3	12	10
Külföld	108	4	0	428	9
Ismeretlen	641*		0	1330	251
<b>Összesen</b>	<b>4990</b>	<b>427</b>	<b>154</b>	<b>3494</b>	<b>755</b>

\* Az e-mailen külföldről érkező beadványokat is ismeretlennek jelöltük.

## 7.4.

## A beadványokban érintett alapjogok

Az alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezése	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem
B cikk	Jogállamiság, jogbiztonság követelménye	127	44	0	0	0	0	0	0	14	0
C cikk	Hatalommegosztás elve	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E cikk	Közösségi és uniós jogi aktusok kötelező ereje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G cikk	Állampolgársághoz való jog	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L cikk	Házasság és a család intézményének védelme	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M cikk	Verseny szabadsága, fogyasztóvédelem	6	0	0	0	2	1	0	0	0	0
P cikk	Természeti erőforrások és a jövő nemzedékek védelme	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I. cikk	Alapvető jogok védelme	22	2	0	0	0	0	0	0	2	0
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	67	17	1	1	146	21	0	0	65	2
III. cikk	Kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma	7	2	2	0	0	0	0	0	38	0
IV. cikk	Személyes szabadsághoz, biztonsághoz való jog	16	7	0	0	83	16	0	0	1	0

Az alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezése	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem
VI. cikk	Magánszférához való jog	10	2	0	0	46	3	2939	246	6	0
VI. cikk	Információs jogok	8	0	0	0	0	0	876	289	25	0
VII. cikk	Lelkiismereti és vallásszabadság	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
VIII. cikk	Gyülekezés, egyesülés, pártalapítás szabadsága	8	1	0	0	4	0	0	0	1	0
IX. cikk	Véleménynyilvánítás és sajtószabadság	3	0	0	0	3	0	0	0	5	0
X. cikk	Tudományos és a művészeti élet szabadsága	2	2	0	0	0	0	0	0	2	0
XI. cikk	Művelődéshez, oktatáshoz, felsőoktatáshoz való jog	8	4	6	0	0	0	0	0	691	18
XII. cikk	Foglalkozás szabadsága	2	0	0	0	0	0	0	0	62	0
XIII. cikk	Tulajdonhoz való jog és az öröklés	37	0	0	0	24	4	0	0	6	0
XIV. cikk	Kiutasítás tilalma és korlátai, menedékjog	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XV. cikk	Törvény előtti egyenlőség, esélyegyenlőség	83	13	0	0	24	2	0	0	44	0
XVI. cikk	Gyermekvédelemhez, és gondoskodáshoz való jog	15	7	0	0	0	0	0	0	27	0
XVII. cikk	Sztrájkjog és a szervezkedés szabadsága	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XVIII. cikk	Gyermekmunka tilalma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XIX. cikk	Szociális biztonsághoz való jog	57	26	0	0	0	0	0	0	2	0
XX. cikk	Testi és lelki egészséghez való jog	27	5	2	3	26	4	0	0	8	0

Az alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezése	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem	Érintett jogok száma	Megállapított jogsérelem
XXI. cikk	Egészséges környezethez való jog	125	22	0	0	2	1	0	0	0	0
XXII. cikk	Lakhatás, közszolgáltatások biztosításának joga	1	0	3	2	0	0	0	0	0	0
XXIII. cikk	Választójogosultság	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	287	38	0	0	355	31	0	0	31	0
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog	6	1	0	0	1	0	0	0	1	0
XXVII. cikk	Mozgás és tartózkodási hely megválasztásának joga	6	0	0	0	9	0	0	0	0	0
XXVIII. cikk	Tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog	52	8	0	0	2	0	0	0	1	0
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	291	3	2	0	0	0	0	0	1	0
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség	28	3	0	0	0	0	0	0	1	0
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
<b>Az érintett jogok összesen</b>		<b>1319</b>	<b>208</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>590</b>	<b>64</b>	<b>2939</b>	<b>246</b>	<b>1035</b>	<b>20</b>

Az alapvető jogok biztosa a beadványok áttekintését követően 1319 alapjog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és ennek eredményeként 119 jelentésben 208 alapjog sérelmét fogalmazta meg.

# 8.

## Tárgymutató

### Jelentéseink címlistája

A Hivatal honlapján ([www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)) teljes terjedelmükben megtalálhatók az alapvető jogok biztosa által, illetve a helyetteseivel közösen 2018-ban kiadott jelentések, alkotmánybíróági indítványok és kúriai kezdeményezések (a továbbiakban: jelentések).

*Az alapvető jogok biztosa által, illetve a helyetteseivel közösen kiadott jelentések*

Ügyszám	Téma
AJB-9/2018	A közterület-felügyelet által készített kamerafelvételek alapján végzett bírságolás
AJB-44/2018	A szociális tűzifa-támogatás elosztási gyakorlatának utóvizsgálata
AJB-49/2018	Egy középiskola által elkövetett súlyos mulasztások vizsgálata
AJB-75/2018	A gyermekvédelmi közvetítői eljárás alkalmazásával kapcsolatos átfogó vizsgálat
AJB-85/2018	Egy magántanulói státusz iránti szülői kérelem iskolai elbírálásának vizsgálata
AJB-89/2018	Egy fűrésztelep működésével kapcsolatos zajpanasz nem megfelelő kivizsgálásának kifogásolása
AJB-100/2018	Természetvédelmi bírság kiszabása és rendőrségi intézkedés sérelmezése
AJB-138/2018	Jegyzői mulasztás birtokvédelmi eljárásban
AJB-181/2018	Hulladékgazdálkodási díjfizetési kötelezettség alóli mentesítés ügye
AJB-184/2018	Könnyűzenei fesztiválok zajhatásairól
AJB-294/2018	A nemi változtatások jogi eljárása
AJB-311/2018	Pszichiátriai kezelés során elkövetett intézményi mulasztásokról
AJB-316/2018	Tanú jelenlétéhez kötött postai kézbesítési gyakorlat írásképes látássérült ügyfelek esetében
AJB-320/2018	Utóvizsgálat a donor-hímvarsejtekkal végzett reprodukciós eljárások kapcsán
AJB-340/2018	Szennyvízkezeléssel kapcsolatos problémák miatt indult hatósági eljárások kifogásolása
AJB-344/2018	Jelentés a sürgősségi gyógykezelés alá vont személyek jogorvoslati jogának érvényesüléséről
AJB-349/2018	Egy halálesetet megelőző kórházi ellátás kapcsán
AJB-353/2018	A MÁV bírságolási és panaszkezelési gyakorlatának vizsgálata

Ügyszám	Téma
AJB-361/2018	Az iskolaérettség megállapítására irányuló szakértői bizottsági eljárások elhúzódnása
AJB-363/2018	A személyszállítási közszolgáltatók számla-kiállítási gyakorlatának átfogó vizsgálata
AJB-374/2018	A bv. intézet ideiglenes elhagyását megelőző környezettanulmány beszerzésének vizsgálata
AJB-378/2018	Rendőrségi előállítás, valamint szabálysértési elzárás végrehajtása jogszerűségének vizsgálata
AJB-412/2018	Egy szomszéd által felhalmozott szemét eltávolításának végrehajtásával való késlekedés sérelmezése
AJB-416/2018	A bv. intézetben bekövetkezett rendkívüli halálesetek kivizsgálása
AJB-425/2018	A FALCO működését érintő hatósági vizsgálatok és ellenőrzések átfogó utóvizsgálata
AJB-460/2018	Kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés kapcsán fedezetlenségi díj fizetésének sérelmezése
AJB-469/2018	Az alaptalanul elrendelt szabálysértési, illetve idegenrendészeti őrizet miatti kártalanítás szabályai
AJB-477/2018	A patalomi Szociális Otthon Park működésének vizsgálata
AJB-482/2018	Egy apai kapcsolattartást érintő gyámhatósági eljárás elhúzódnásának sérelmezése
AJB-488/2018	Egy nagyszülői kapcsolattartást érintő gyámhatósági eljárás elhúzódnásának sérelmezése
AJB-492/2018	A NAV adóellenőrzéssel kapcsolatos eljárásának sérelmezése
AJB-495/2018	A FŐGÁZ Zrt. szekszárdi ügyfélszolgálati irodája működésének helyszíni vizsgálata
AJB-497/2018	A FŐGÁZ Zrt. veszprémi ügyfélszolgálati irodája működésének helyszíni vizsgálata
AJB-518/2018	Egy szórakozóhely működésével kapcsolatos zajpanasz nem megfelelő kivizsgálásának kifogásolása
AJB-525/2018	A tankötelezettség teljesítésének akadályozásáról és a magántanulói viszony engedélyezéséről
AJB-543/2018	Gépkocsiforgalom és rendszeres sebesség-túllépés miatti zajhatásokat sérelmező panasz vizsgálata
AJB-558/2018	Az iskolai felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyetértési joga
AJB-565/2018	Fák kivágásával kapcsolatos birtokvédelmi eljárás miatti panasz vizsgálata
AJB-640/2018	A várandósgondozással kapcsolatos jogi kötelezettségek és jogkövetkezmények szabályozása
AJB-653/2018	A Veszprém Megyei Integrált Szociális Intézmény működésének átfogó vizsgálata
AJB-654/2018	Mozgássérült személyek parkolási igazolványának igénylésével kapcsolatos orvosi felülvizsgálat
AJB-663/2018	Lakóházak mellett zajosan működő játszótér kapcsán az önkormányzat mulasztásának sérelmezése

Ügyszám	Téma
AJB-689/2018	A nyári gyermektáboroztatás biztonságának és a hatósági ellenőrzések hatékonyságának vizsgálata
AJB-746/2018	Kisgyermek jelenlétében a szülővel szembeni rendőrségi intézkedés sérelmezése
AJB-750/2018	Egy gyülekezés biztosítása során a nem azonosítható, civil ruhás rendőri állomány alkalmazása
AJB-777/2018	A nők kedvezményes öregségi nyugdíjának megállapításával kapcsolatos panasz vizsgálata
AJB-807/2018	Egy gyermek nevelésbe vételének kapcsán indult másodfokú gyámhatósági eljárás elhúzódása
AJB-809/2018	A fővárosi hajléktalan-ellátórendszer működésének monitorozása a 2018. téli krízisidőszakban
AJB-811/2018	Az anyakönyvi és a konzuli hatóság eljárásának sérelmezése egy apai elismerő nyilatkozat kapcsán
AJB-824/2018	Önkormányzat mulasztása a lakóingatlan közelében zajosan működő ifjúsági ház kapcsán
AJB-825/2018	Fák és bokrok telepítésének távolsága az ingatlan határáról
AJB-829/2018	Az önkormányzat mulasztásának sérelmezése egy zajosan működő sportpálya kapcsán
AJB-836/2018	Szomszédos ingatlanon álló fák zavarása miatt indított birtokvédelmi eljárással kapcsolatos panasz
AJB-841/2018	Egy debreceni szelektív hulladékgyűjtő nem rendeltetésszerű használatáról
AJB-842/2018	Egy Bp. XX. kerületi szelektív hulladékgyűjtő nem rendeltetésszerű használata kapcsán
AJB-886/2018	A vízi sportok edzése során alkalmazott hypoxiás edzés módszer alkalmazásának kockázatairól
AJB-978/2018	Hátralévő diákhitel visszafizetése alóli mentesülésre vonatkozó szabályok kifogásolása
AJB-1016/2018	Egy körzetes iskola jogsértő eljárásának és beiskolázási gyakorlatának vizsgálata
AJB-1023/2018	A zöldhulladék lakossági elégetésével kapcsolatos helyi önkormányzati jogalkotás vizsgálata
AJB-1096/2018	A látássérültek számára előírt nyilatkozati kötelezettség közokirati formája
AJB-1157/2018	A NAV eljárásának sérelmezése az SZJA rendelkező nyilatkozat érvényességével kapcsolatban
AJB-1232/2018	A fagyaszttva tárolt embriókkal való rendelkezés szabályozásának átfogó utóvizsgálata
AJB-1256/2018	A gyermekek kórházi fekvőbeteg-ellátása esetén a nagykorú kísérők elhelyezésének körülményei
AJB-1272/2018	A bejelentett lakcímmel nem rendelkező családok gyermekvédelmi támogatásokhoz való hozzájutása
AJB-1273/2018	Helyben életvitelszerűen tartózkodó iskoláskorú gyermek utáni iskoláztatási támogatás
AJB-1293/2018	Az Ujvári János Református Szeretetotthon Idősek Otthona szócí telephelye működésének vizsgálata

Ügyszám	Téma
AJB-1299/2018	Gyermekek jogellenes külföldre vitelét érintő szabályozás és gyakorlat átfogó vizsgálata
AJB-1342/2018	Hulladékgyűjtéssel, hulladékgyűjtő edényzet kötelezően előírt méretével kapcsolatos panasz
AJB-1359/2018	Egy önálló bírósági végrehajtó eljárásának sérelmezése, részletfizetési kérelem figyelmen kívül hagyása
AJB-1365/2018	Nevelőszülői örökbefogadás elutasításával kapcsolatos panaszbeadvány vizsgálata
AJB-1439/2018	Egy apai kapcsolattartást érintő másodfokú gyámhatósági eljárás elhúzódságának sérelmezése
AJB-1441/2018	Egy apai kapcsolattartást érintő másodfokú gyámhatósági eljárás elhúzódságának sérelmezése
AJB-1485/2018	A gyermekprostitúció elleni fellépés és megelőzés területén indított utóvizsgálat
AJB-1486/2018	Jelentés egy iskolai bántalmazás kapcsán lefolytatott eljárásról és lelkiismereti szabadság tiszteletéről
AJB-1492/2018	A belvárosi önkormányzat közterület-használattal kapcsolatos rendeletének sérelmezése
AJB-1508/2018	Indokolatlanul indított végrehajtási eljárást sérelmező panasz vizsgálata
AJB-1587/2018	A felügyelt kapcsolattartás személyi és tárgyi feltételeinek biztosításával kapcsolatos problémákról
AJB-1655/2018	Egy 12 éves gyermek jogalap nélküli rendőrségi előállításának kifogásolása
AJB-1668/2018	Termőföld értékesítésének korlátozásával kapcsolatos panaszbeadványok vizsgálata
AJB-1755/2018	Útépités kapcsán jogellenes hulladékkezelési panasz nem megfelelő elbírálásának kifogásolása
AJB-1756/2018	Egy rali autóverseny miatti zaj- és környezetterhelés miatti panasz vizsgálata
AJB-1793/2018	Egy autópálya melletti ingatlan tulajdonosának panasza zajvédelmi átsorolás miatt
AJB-1831/2018	Egy anyai kapcsolattartást érintő gyámhatósági eljárás elhúzódságának sérelmezése
AJB-1848/2018	A 2017-es szakgimnáziumi érettségi lebonyolításával kapcsolatos visszasságok átfogó vizsgálata
AJB-2001/2018	Aktív korúak ellátásra való jogosultságának megszüntetése
AJB-2070/2018	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának sérelmezése egy hallgatói hiteltartozás végrehajtása kapcsán
AJB-2228/2018	Egy rendőrségi előállítás és indokolatlan bilincshasználat sérelmezése
AJB-2229/2018	Aránytalan és indokolatlan rendőrségi eljárás vizsgálata
AJB-2371/2018	A gyermek után járó pótszabadság megállapításának törvényi szabályozásával kapcsolatos kifogások
AJB-2278/2018	Kecskeméten egy autóbuszjárat kibővített útvonalon való közlekedése miatt zajhatás kifogásolása
AJB-2373/2018	A lőrinci azbesztcementgyár épületeinek bontásával kapcsolatos hatósági eljárások kifogásolása



Ügyszám	Téma
AJB-2433/2018	A Csongrád Megyei Szivárvány Otthon Makói Idősek Otthona működésének helyszíni vizsgálata
AJB-2501/2018	Közfoglalkoztatottak munkavégzésének kamerás megfigyelése Ózdon
AJB-2521/2018	A Vázsonyi Vilmos Idősek Otthona Rózsa utcai telephelye működésének vizsgálata
AJB-2726/2018	A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara etikai eljárását sérelmező panasz vizsgálata
AJB-2766/2018	A hajdúböszörményi önkormányzat által jogalap nélkül kivetett kommunális adó miatti panasz vizsgálata
AJB-2977/2018	Eljárási illeték visszafizetésének elmaradását sérelmező panaszbeadvány vizsgálata
AJB-3102/2018	Indokolatlan rendőrségi intézkedést, előállítást sérelmező panasz vizsgálata
AJB-3312/2018	Nevelőszülőkhöz helyezett gyermekekkel való kapcsolattartás szabályozása elmaradásának kifogásolása
AJB-3346/2018	Jogszerűtlen rendőrségi intézkedés és jogértelmezés, helyszíni bírság kiszabásának sérelmezése
AJB-3540/2018	Egy sírhely áthelyezésére való kötelezés, az önkormányzat eljárásnak sérelmezése
AJB-4258/2018	A Komárom-Esztergom megyei Gondviselés Háza Esthajnal Időskorúak Otthona működése
AJB-4958/2018	Rendőrségi fogdán a telefonhasználat biztosításának hiányában a védelemhez való jog sérelme

*A közérdekű bejelentések kezelésével összefüggésben kiadott jelentések*

Ügyszám	Téma
AJB-387/2018	Az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-396/2018	Egy vízvezető csatornát érintő, polgármesteri hivatalhoz címzett közérdekű bejelentés kezelése
AJB-404/2018	A Nemzeti Közlekedési Hatósághoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-419/2018	A Pest Megyei Kormányhivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-589/2018	A diósi önkormányzathoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-720/2018	A Nemzetgazdasági Minisztériumhoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-1858/2018	Önkormányzathoz és a hajózási hatósághoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésének vizsgálata
AJB-2740/2018	A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz benyújtott közérdekű bejelentés kezelésének vizsgálata

## Az OPCAT jelentések

Ügyszám	Téma
AJB-406/2018	A Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthonának működése
AJB-474/2018	A Márianosztrai Fegyház és Börtön működésének és körülményeinek vizsgálata
AJB-493/2018	Az EMMI Debreceni Javítóintézete és Nagykanizsai Telephelye működésének vizsgálata
AJB-496/2018	A Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Fogdája működésének és körülményeinek vizsgálata
AJB-501/2018	A Fővárosi Bv. Intézet 1. számú objektum működésének és körülményeinek vizsgálata
AJB-510/2018	A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Fogda működésének és körülményeinek vizsgálata
AJB-1522/2018	A BRFK XIV. Kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége működésének és körülményeinek vizsgálata
AJB-2479/2018	A Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény működésének és körülményeinek vizsgálata

**A beszámoló internetes elérhetősége**

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2018. évi beszámolója és melléklete – a tárgyévben kiadott jelentésekkel – e QR kód segítségével közvetlenül megnyitható az ombudsmani hivatal – [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) – internetes oldaláról.





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

*Széchenyi István: Garas Sámuelhez*

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

*Meszlény Artur: Jogpolitika*

