

2012

Beszámoló



B e s z á m o l ó

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK
ÉS HELYETTESEINEK
2012. ÉVI
TEVÉKENYSÉGÉRŐL

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
2012. évi tevékenységéről

Hogyan és mikor fordulhatunk az ombudsmanhoz

Mi is az ombudsman? • Az ombudsman – a világ számos országában működő emberi jogi jogvédő intézmény. Magyarországi megfelelője – a köztársasági elnök javaslatára, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választott – alapvető jogok biztosja, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesei. Legfőbb feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Kizárólag a Parlamentnek felelős, így eljárása során független, intézkedéseit kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozza meg. A helyettes biztosok figyelemmel kísérik a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését.

Milyen szervekkel szemben és mikor lehet ombudsmanhoz fordulni? • Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény a következőképpen határozza meg az ombudsman hatáskörét: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Milyen szervek minősülnek közszolgáltatást végző szervnek? • Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Milyen sérelmekkel érdemes a biztost felkeresni? • Az állampolgár alapvető jogai sérülhetnek indokolatlanul lassú ügyintézésrel, hátrányos megkülönböztetéssel, nem megfelelő vagy téves tájékoztatással, méltánytalan személyes bánásmóddal, a tájékoztatás indokolatlan megtagadásával vagy akár jogszabályt sértő határozattal. A biztos hatásköre szempontjából fontos követelmény, hogy a kérelmezőnek a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket ki kell merítenie, mert a biztos sem az első, sem a másodfokú hatóság eljárási jogkörét nem vonhatja magához.

Mikor kizárt a biztos vizsgálati lehetősége? • Az alapvető jogok biztosja nem tud segíteni, ha az ügyre vonatkozó eljárás 1989. október 23. előtti indult, ha az ügyben született jogerős határozat 12 hónappal régebbi, ha az ügyben bírósági eljárás van folyamatban vagy már bírósági döntés is született, továbbá ha a törvény szerint hatóságnak nem minősülő állami szervek jártak el. A törvény nem jogosítja fel a biztost, hogy bárkit hatóság vagy bíróság előtt képviseljen, vagy azok előtt folyamatban lévő eljárásban jogi tanácsot adjon.

Mit tehet az ombudsman? • Az ombudsman a célszerűnek tartott intézkedést – a hatáskörét szabályozó törvény keretei között – maga választja ki. Eljárására nem vonatkozik a 30 napos eljárási határidő. Ajánlást tehet a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslására, vagy kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását. Indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát, kezdeményezheti ügyészi óvás benyújtását, felelősségre vonásra irányuló eljárást, vagy szabálysértési illetve fegyelmi eljárás megindítását, és bűncselekmény észlelése esetén köteles büntetőeljárást kezdeményezni. Javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnek a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, és végső intézkedésként az egyébként nem rendezhető ügyet – éves beszámolója keretében – az Országgyűlés elé terjeszti.

J/10126

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
2012. évi tevékenységéről

Minden jog fenntartva

ISSN 1416 9614

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: www.ajbh.hu/allam

Felelős kiadó: Dr. Szabó Máté

Szerkesztő: Dr. Kovács Zsolt

A kötetet Kempfner Zsófia tervezte

Készült a Mondat Kft. nyomdájában

Tartalom

Biztosi köszöntő	7
Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szervezetének kialakítása	13
1. Az év fontosabb eseményei	17
1.1. Rendezvényeink	17
1.2. Civil kapcsolatok	27
1.3. Civil Konzultációs Testület tevékenysége	35
1.4. Nemzetközi kapcsolataink	38
1.5. Sajtóvisszhang	50
2. A biztos, a biztos-helyettesek és munkatársaik tudományos tevékenysége	54
2.1. A biztos és a biztos-helyettesek önéletrajza, publikációi, előadásai	54
2.1.1. Prof. dr. Szabó Máté szakmai önéletrajza	54
2.1.2. Dr. Kállai Ernő biztos-helyettes szakmai önéletrajza	59
2.1.3. Dr. Fülöp Sándor biztos-helyettes szakmai önéletrajza	61
2.1.4. Dr. Szabó Marcel biztos-helyettes szakmai önéletrajza	63
2.2. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársai	66
2.3. A biztos munkatársainak tudományos tevékenysége	68
2.3.1. Publikációk	68
2.3.2. Előadások	73
2.3.3. Oktatás, vizsgáztatás, más tudományos tevékenység	80
2.3.4. Tudományos képzés, fokozatszerzés	83
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	86
3.1. Az Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése	90
3.1.1. Az ombudsmani indítványozási hatáskör kialakulása, jellege	90
3.1.2. A korábbi, fenntartott ombudsmani indítványok	94
3.1.3. Alkotmánybírósági indítványok hivatalból	95
3.1.4. Állampolgári kezdeményezésekre épülő beadványok	96
3.1.5. A benyújtott alkotmánybírósági indítványok	106
3.2. A kiemelt vizsgálati területek	111
3.2.1. A gyermekek jogainak védelme	111
3.2.2. A nemzetiségi jogok védelme	140

3.2.3. A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme	169
3.2.4. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	198
3.3. A hivatalból indított projektek	225
3.3.1. „Gyermekbarát Igazságszolgáltatás” – Gyermekjogi projekt 2012	225
3.3.2. „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt	232
3.3.3. „A Munka Méltósága” projekt	237
3.3.4. „Emberi jogok kint és bent” – fogvatartotti és ügyvédi projekt	241
3.4. Az alkotmányos alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	251
3.4.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	251
3.4.2. A kommunikációs szabadságjogok	265
3.4.3. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	275
3.4.4. A közigazgatási eljárási garanciák	295
3.5. A jogalkotással összefüggő tevékenység	314
3.5.1. Jogszabálytervezetek véleményezése	315
3.5.2. A jogszabályok módosításával kapcsolatos kezdeményezések	317
4. Az AJBH beszámolója	318
4.1. Az AJBH szervezetének adatai	318
4.2. Az alapvető jogok biztosa tevékenységének statisztikai adatai	320
5. Alapjogvédelmi statisztika	327
5.1. Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	327
5.2. A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	327
5.3. A jogvédő szervezetekhez fordulóknak területi megoszlása	328
5.4. A beadványokban érintett alapjogok	329
6. Tárgymutató	332
6.1. A CD mellékleten található 2012-es évben kiadott jelentések	332
6.1. A 2012-es évben kiadott alkotmánybírósági indítványok	340
7. A Beszámoló CD melléklete	
7.1. „Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás” – Gyermekjogi projekt 2012	
7.2. „A válság vesztesei...” projekt	
7.3. „A Munka Méltósága” projekt	
7.4. A büntetés-végrehajtási és ügyvédi projekt	
7.5. A 2012-ben kiadott jelentések	
7.6. A 2012-ben fenntartott vagy benyújtott AB indítványok	

Biztosi köszöntő

A 2012. év január elsején hatályba lépett Alaptörvény teljesen átalakította az ombudsmani intézményt, annak szervezeti és eljárásrendjét, azonban meghagyta eredeti funkcióját, az alternatív, emberjogi szemléletű reagálást az alkotmányos jogokkal összefüggő visszaosságokra.¹ Az Alaptörvény a jogok és a köteleességek egységét vallja. E kettő összhangjának megteremtésében az ombudsman továbbra is a jogok biztosításával foglalkozik, hiszen a kötelezettségek értelmezése és kikényszerítésük az egész államszervezet – főként a kormánysszervek, a hatóságok, és nem a független jogvédő intézmények – feladata. A jelentős belső és külső átalakulások szemléltetése beszámolóink egészén végigvonuló feladat, fontos azonban, hogy már a bevezetőben felhívjam a figyelmet néhány lényeges és megkerülhetetlen körülményre:

- a négy önálló ombudsman helyett *egységes ombudsmani intézmény jött létre két szakmai biztos-helyetttel*;
- az egyszemélyi felelős vezetés új rendszerében *a biztos-helyettesek az ombudsman jelöltjei, önálló vizsgálati jogosítványok nélkül, szakmai tanácsadói feladatokkal*;
- természetes és jogi személyek közvetlen érintettség hiányában már nem kezdeményezhetnek *érdekeltség nélkül utólagos normakontrollt az Alkotmánybíróságon (AB)*, ilyen indítványt a megkeresésüket mérlegelve csak *az alapvető jogok biztosa, saját nevében tehet*;
- a növekvő hazai és nemzetközi feladatok, az *állampolgári jogokat érintő panaszok teljesebb statisztikájának elkészítése, valamint a Nemzeti Emberi Jogi Intézmény (National Human Rights Institution – NHRI) feladatának folyamatosan bővülő hatáskörében történő ellátása az alapvető jogok biztosának új megbízatásai közé tartoznak.*

Visszatekintve a 2012. évre: mind a hazai, mind a nemzetközi kapcsolatrendszer ki- és átépítése a szervezet feladat- és hatékonyságcentrikus átala-

¹ Az új szabályozás keletkezéséről és formai-tartalmi újdonságairól. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: OH-AJBH, 2012, 217–303. o.

kítása kiegyensúlyozott, eredményes és fenntartható alapok létrehozását eredményezte. Az építkezés azonban nyilvánvalóan nem egy, hanem sok év egymást követő feladata lesz.

Az új rendszer eredményeit igazolta vissza a Szonda Ipsos 2012-ben elvégzett közvélemény-kutatása is. Az Ipsos az ombudsmani intézmény megbízásából korábban már 1998-ban, majd 2008-ban is ugyanolyan mintán és kérdéssorral végzett kutatása eltérő eredményeket mutatott. Míg 1998-ban az akkor alakult, még új ombudsmani intézményt megnövekedett várakozások kísérték, a közvéleményben tíz év elteltével inkább valamiféle kiábrándultság volt a jellemző. Intézményünk a közbizalom rangsorában – a 2012-es kutatási eredmények szerint – a legnépszerűbb intézménnyé vált az állampolgárok körében, megelőzve az Alkotmánybíróságot és a megkérdezettekhez legközelebb álló pártot.

Ez azonban nem feledtetheti, hogy egy panaszforum kivirágzása csak az állampolgári panaszáradat talaján lehetséges. Lényegesen többen fordultak az ombudsmanhoz 2012-ben, mint azelőtt, ami egyaránt tükrözi az intézmény ismertségét-elismertségét és a gazdasági és szociális, valamint a politikai és jogi válság megoldási kísérleteinek ellentmondásosságát. Éves tevékenységünkről készült beszámolóink bevezetőiben a válság ténye évek óta visszaköszön, és ez még akkor is így lesz, ha – mint mindannyian reméljük – Magyarország gazdasági és pénzügyi helyzete az európai térrel együtt fenntartható és növekedést hozó pályára kerül. A válság éveinek embert és intézményt, közösséget nyomorító aktuális és potenciális hatásai sajnos még sokáig velünk fognak élni, és nem csupán az emberi jogok, az alkotmányosság, a gazdaság és a pénzügyek, hanem a hosszabb távú emberi erőforrás-mobilizáció területein is.

Maga az Alaptörvény és az egyre növekvő intenzitású² – és ennek következtében minőségileg eléggé problémás – parlamenti törvényhozási tevékenység a válságra adott politikai és jogi reakciók, valamint megoldáskísérletek vitatott és vitatható tömegét produkálta. *Az újjászervezett ombudsmani intézmény számára a 2012. év az alapjogi felülvizsgálat éve lett*, hiszen az Alkotmánybírósághoz fordulás új szabályozása az alapjogi intézményrendszer, a társadalom és a nyilvánosság egészének figyelmét és reakcióinak sorát hozta magával.³ A nyilvánosság természetesen a közjogi-közpolitikai jellegű újdonságokra koncentrál. Így történt ez az elmúlt éves működésünk során is, pedig az alapvető jogok biztosa által felkarolt, az Alkotmánybíróság által

²Az Országgyűlés 2012-ben háromszor módosította az Alaptörvényt és 233 törvényt alkotott.

³Láposy Attila: Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban. In: Hajas – Szabó: i. m. 186–209. o.

megvizsgált, eredményre vezető vagy elutasított polgári és civil szervezeti beadványok nem jelentik, nem jelenthetik az ombudsman egyetlen, vagy akár a legkiemelkedőbb tevékenységét. *A „hagyományos”, klasszikus ombudsmani feladatok a polgári panaszok kezelése és a visszasságok hivatalból történő kivizsgálása egyaránt újszerűen jelentek meg, hiszen az elmúlt évnek ugyancsak nagy kihívása volt a nemzetiségi és a környezeti/jövő nemzedéki jogok ombudsmani jogvédelmének az általános alapjogvédelem keretében történő ellátása.*

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban Ajbt.) átmeneti rendelkezései szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa. A 45. § (3) bekezdése szerint *„A hivatalban lévő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa e törvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese; a hivatalban lévő jövő nemzedékek országgyűlési biztosa e törvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese.”*

E törvény hatálybalépésétől tehát *dr. Kállai Ernő* a korábbi nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa *az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyetteseként működött* tovább. *dr. Fülöp Sándor*, korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa pedig a 2012. szeptember 1-jei lemondásáig *az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteseként dolgozott*. Ezt követően 2012. október 8-án az Országgyűlés nagy többséggel *dr. Szabó Marcellt* választotta meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesévé.

Szeretném itt leszögezni, hogy véleményem szerint a szakmai helyettesekkel, összes munkatársainkkal és a bennünket bizalmukkal megtisztelő állampolgárokkal együtt, közös munkával és együttes erőfeszítéssel sikeresen zártuk ezt a nehéz évet és oldottuk meg újszerű feladatait. Hivatalból folytatott vizsgálataink mellett igyekeztünk minden hozzánk fordulón segíteni, őt eligazítani, gondját és problémáját a megoldáshoz közelebb vinni. A polgárközpontúságot és a civil szervezetekkel, valamint a más panaszfórumokkal való egész éves együttműködést jól érzékeltetik *újszerű statisztikáink és a civil szervezetekkel elkülönülten foglalkozó fejezet*, amelyeket először tartalmaz ombudsmani beszámoló.

A reaktív, a panaszokra reagáló profil mellett, a jogszabályok adta keretek között éppen a civilek és a magánszemélyek javaslatai és panaszai, valamint más fórumok – a média, a társadalomtudomány, civil konzultációs testületünk – jelzéseinek összegzésével és értékelésével alakítjuk ki külső

támogatással megvalósított éves projektjeinket. Ezek irányított, hivatalból elrendelt és panaszra folytatott eljárásokat egyaránt tartalmazó vizsgálat-, műhelybeszélgetés-, illetve konferencia-sorozatok, amelyekből tájékoztató füzetek és más kiadványok egész sora látott már napvilágot (a 2012. évek e beszámoló CD mellékletében teljes szövegükben olvashatók). Projektjeink 2012-ben igyekeztek összehasonlító perspektívában felmutatni az ombudsmani intézmény társadalmi-politikai környezetében zajló folyamatokban fellelhető alapjogi visszasságok rendszerszerű szerkezetét.

Az ombudsmani intézmény kezdetei óta *a gyermeki jogok védelme* kiemelt feladat volt.⁴ 2008 óta minden évben projekteket indítottunk ezen a területen. Az idei évben – összhangban az EU és a magyar kormány egybeeső prioritásaival – *a gyermekbarát igazságszolgáltatás* problémakörét vizsgáltuk. A más veszélyeztetett helyzetben lévő csoportok közül 2012 egyik projektjében *a fogvatartottak alapjogai védelmének* kérdéskörét tekintettük át, beleértve ebbe *az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi gyermekek és felnőttek jogait*, valamint *az ügyvédi védelem garanciáinak és az ügyvédség helyzetének* kihívásait is. Utóbbi igen komoly visszhangot kapott a Magyar Ügyvédi Kamara programjain és kiadványaiban. A Budapesti Ügyvédi Kamara 2013. március 1-jei Közgyűlése naprendjére vette az Ügyvédi Projekt számos megállapítását és a jelentésekben megfogalmazott biztosi ajánlásokat. A MÜK elnöke a Kamara Ügyvédnapi rendezvényén elhangzott beszédében, az elmúlt évtizedek ügyvédséggel kapcsolatos legátfogóbb vizsgálatának nevezte azt.

Az új Munka Törvénykönyvének megalkotása hívta életre *„A Munka Méltósága”* projektünket, amelyben átfogóan vizsgáltuk a munka világának régi és új szabályozásával kapcsolatos visszás helyzeteket. Újszerű és széles körben hivatkozott volt a *közmunkaprogramok* gyakorlatának alapjogi problémáit elemző vizsgálatosorozatunk, amellyel az írott és elektronikus médián túl az Országgyűlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottságának a vizsgálataink eredményeit feldolgozó két ülése is foglalkozott.

Mind a hazai, mind a nemzetközi ombudsmani vizsgálatok szempontjából egyaránt újító jellegű volt *„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”* című vizsgálatosorozatunk. Ebben arra kerestük a választ, hogy a régi és az új jogi normák mennyiben akadályozzák, vagy miért nem segítik a gazdasági-szociális válság jelenségeire adott adekvát állampolgári reakciókat. Felfigyeltünk itt *a bűnbakképzési folyamatok* során kialakuló kirekesztő magatartásformákra, látóköreinkbe kerültek *a szociális és etnikai kirekesztés*

⁴Dr. Lux Ágnes: A gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről. In: Hajas – Szabó: i. m. 74–106. o.

szerkezetei, az *egészségügy problémái*, valamint a *pénzügyi autonómia védelme*, de *regionális és lokális környezeti és hulladékgazdálkodási problémák* is, sőt megfogalmaztuk a „*környezetvédelem, mint a válság vesztese*” tézisét.⁵ Etnikai kisebbségek, hajléktalanok, eladósodó családok, az elmeszociális intézetek lakóinak gondjai kerültek napirendre a sok területen és sokféle módszerrel, ám közös alapjogi szempontok alapján lefolytatott vizsgálatainkban, segítve egy átfogó értelmezési keret kialakítását. A újíttáson belüli újíttás volt, hogy egy adott *regionális-lokális metszetben, a Vas megyei Szentgotthárdon*, határon átnyúló környezeti problémák, a szlovén nemzetiség határ menti életterei, a természetvédelmi területek és ipari fejlődés ütközőzónái mellett megvizsgáltuk az Európában legnagyobb, csaknem 800 bennlakóval működő, fővárosi kezeléssű elmeszociális otthont is. Ebben a többszörösen összetett, többretegű problémahalmazban a helyi vizsgálatok sokaságával kívántuk megmutatni a *többsikű alapjogi problémakörök együttlétét és megoldási kísérleteiknek a kihívásait* a jog és az igazgatás helyi és központi szervei számára.

Bár nagyon sok témával foglalkoztunk, de messze nem merítettük ki az összes releváns problémaköröket. 2013-ra is maradt bőven feldolgozásra váró panasz, hivatalbóli vizsgálat, és alkotmánybíróssági beadvány. Az új ombudsmani szabályozást elemző kiadványunkban megjelent tanulmány összehasonlítja az ombudsmantörvények és módosításaik parlamenti vitáit, és megállapítja, hogy a politikai pártok és képviselőik a 2011-es vitában – az ombudsmani megszervezésével és hatásköreivel kapcsolatos eltérő véleményeik, álláspontjaik megjelenítése mellett is – mára már elengedhetetlen alkotmányos intézménynek tekintik az ombudsman intézményét a magyar alkotmányos jogállam keretei között.⁶ Ahogy a közvélemény-kutatás a polgárok, az előbb említett vizsgálat a döntéshozók oldalán mutat rá az intézmény elfogadottságának megnövekedésére a magyar társadalomban és a közéletben.

Nemzetközi elismertségünket pedig jól mutatta, hogy a 2012-ben Wellingtonban (Új-Zéland) megrendezett „*Az igazságot megmondani a hatalomnak*” című 10. Ombudsmani Világkonferencián én tarthattam a bevezető előadások egyikét. Hasonló jelzés, hogy a posztkommunista országok ombudsmani intézményei közül egyedül a miénket hívták meg az

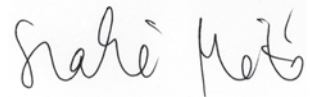
⁵ Dr. Borza Beáta (szerk.): „*Beteg vagy egészségügy? A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben – avagy, kinek fontos a beteg?*” Budapest: AJBH, 2012; illetve: Dr. Litkey-Juhász Orsolya – Trombitás Gábor (szerk.): *A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban*. Budapest: AJBH, 2012.

⁶ Tábori Ferenc: Az ombudsmani intézmény szabályozásának és a politikai pártok álláspontjának alakulása Magyarországon. In: Hajas – Szabó: i. m. 171–186. o.

új török ombudsmani rendszer kiépítését elősegítő európai konzorcium tagjának. Ugyancsak nemzetközi megítélésünk pozitív tendenciáit tükrözik azok a folyamatos visszajelzések, amelyeket nemzetközi szervezetektől és a Budapestre akkreditált nagykövetségek jó részétől kapunk a munkánkat bemutató angol nyelvű kiadványok, rendezvények, konzultációk kapcsán.

Határozott meggyőződésemm, hogy hat éves működésem végén, 2013-ban egy átalakulásakor jól felépített, megerősödött és vizsgálati tapasztalatokban gazdag intézmény vezetőjét jelölheti majd a köztársasági elnök.

Budapest, 2013. március 1.



Prof. Dr. Szabó Máté

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szervezetének kialakítása

Az Alaptörvény és az Ajbt. az ombudsmani intézménynek nem csupán a feladat- és hatáskörét, de szervezeti struktúráját is közvetlenül befolyásolta. A törvény erejénél fogva 2012. január 1-jén egy új intézmény, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: AJBH) jött létre, amely az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogutódja lett.

Az AJBH 2012. évi költségvetésében az Országgyűlési Biztos Hivatalának 188 fős létszámkeretét az Adatvédelmi Biztos Irodájának teljes létszámának megfelelő 49 fővel csökkentették, ugyanakkor 2012. január 1-jén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ezzel megegyező létszámú szervezettel kezdte meg működését. 2012. január 3-án ezért 49-főnek – a törvény által elrendelt szervezetátalakítás miatt – a köztisztviselői jogviszonyát meg kellett szüntetni.

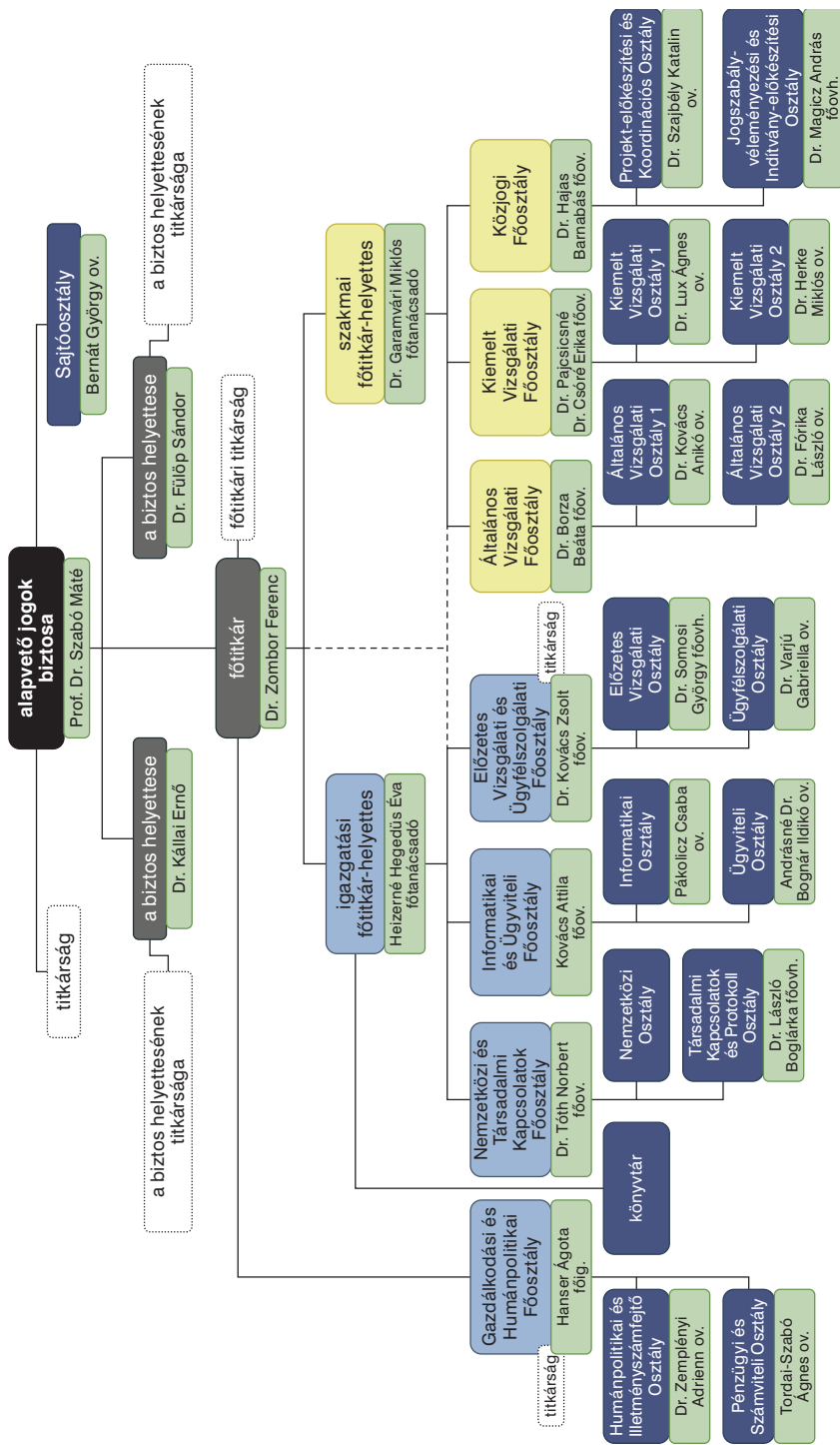
Az AJBH tehát a korábbi Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája, valamint a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája jogutódként – a külön-biztosi irodák munkatársainak integrálásával – jött létre.

A kisebbségi biztos és a környezetvédelmi biztos korábbi szakmai tevékenységét az AJBH szervezetén belül az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, vagy a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese szakmai instrukciói alapján a Nemzetiségi Munkacsoport vagy a Környezetvédelmi Munkacsoport tagjai – az AJBH integrált szervezetén belül – végzik.

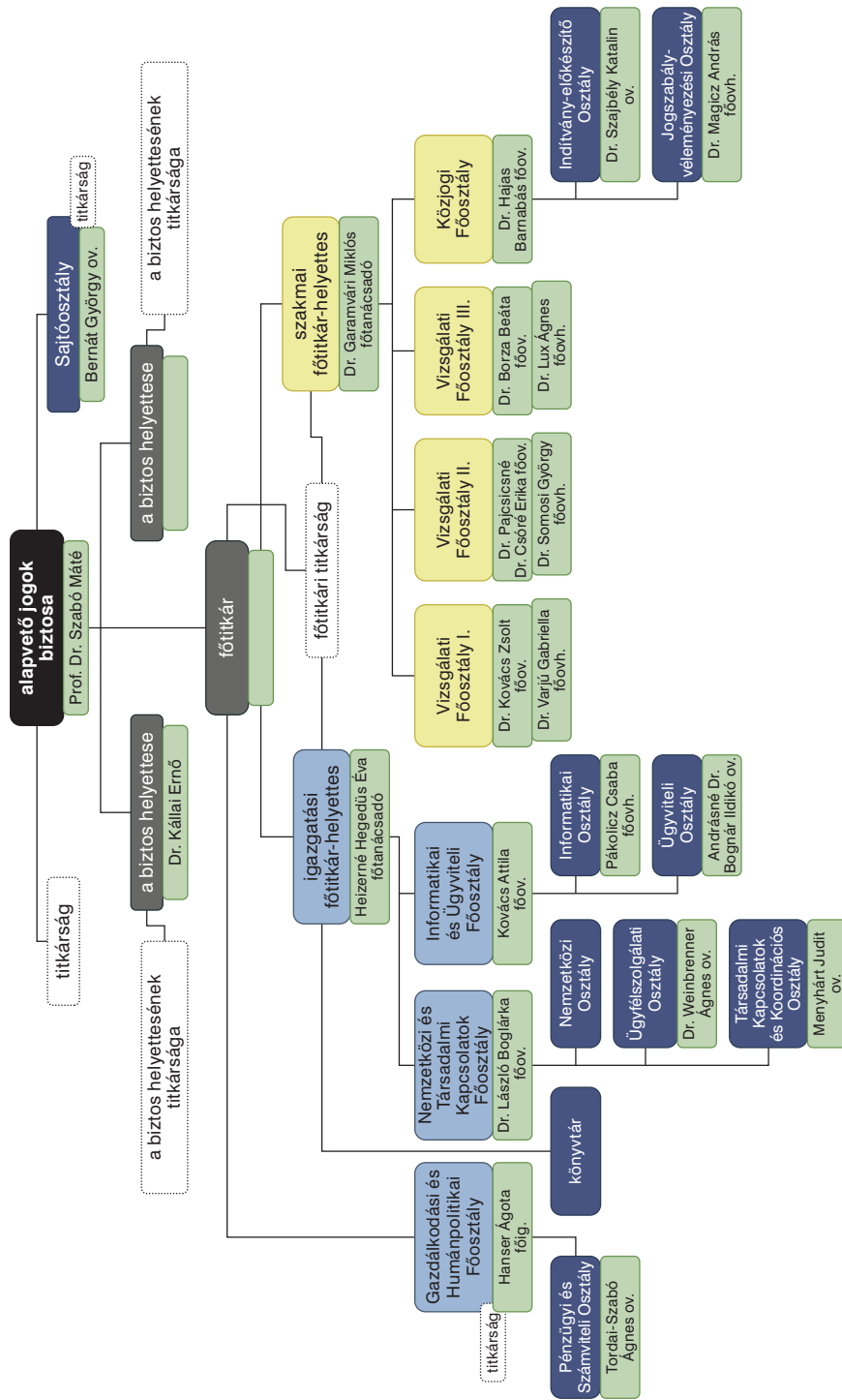
Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok egységes szemléletű, és a korábbiaknál hatékonyabb védelme érdekében, az Ajbt.-ben meghatározott új feladatokra is figyelemmel 2012. január 1-jén a törvény előírásainak megfelelően elkészítette az AJBH szervezeti és Működési Szabályzatát, majd azt az első hónapok tapasztalatai alapján 2012. szeptember 1-jei hatállyal módosította.

Az alábbi ábrák a szervezet felépítését mutatják.

Az Alapvető jogok Biztosának Hivatala szervezeti felépítése és vezetői (2012. január 1)



Az Alapvető jogok Biztosának Hivatala szervezeti felépítése és vezetői (2012. szeptember 1)



Az alapvető jogok biztosa 2012. január 1-jén dr. Zombor Ferencet nevezte ki az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala főtítkárává, de közszolgálati jogviszonyát, 2012. március 29. napjával felmentéssel megszüntette.

Az ombudsman ezt követően a megüresedett posztot nem töltötte be, a főtítkári feladatkört 2012. április 10-től – a biztos közvetlen irányítása és saját munkakörének ellátása mellett – a Hivatal szakmai főtítkár-helyettese látja el.



Dr. Garamvári Miklós 1996-tól az állampolgári jogok biztosának munkatársa. 2003–2011 között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa irodájának vezetője, 2012-től az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szakmai főtítkár-helyettese.



Heizerné Hegedűs Éva 1997-től 2007-ig a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkatársa, 2007–2011 között az Országgyűlési Biztos Hivatala főosztályvezetője, 2012-től az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala igazgatási főtítkár-helyettese.

1.

Az év fontosabb eseményei

1.1.

Rendezvényeink

Az alapvető jogok biztosa 2012-ben a szakmai projektek – gyermekjogi, büntetés-végrehajtási, ügyvédi, munka méltósága, válság vesztesei – különböző szakaszaiban számos konferenciát, konzultációt, műhelybeszélgetést szervezett.



„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt nyitókonferenciáján dr. Hajas Barnabás, prof. dr. Szabó Máté és dr. Szabély Katalin (2012. március 29.)

Március 29-én került sor „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című projekt nyitókonferenciájára. A projekt keretein belül rendezett júniusi műhelybeszélgetésen előadóként jelentek meg kormányzati szereplők, szakértők, valamint a közjogi legfőbb ügyész helyettes.

Az ombudsman 2012-ben indította útjára az *ügyvédség helyzete*, az ügyvédek és hozzájuk fordulók jogainak védelme címet viselő projektjét. Az átfogó ombudsmani vizsgálódás középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk

forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja állt. Az ügyvédi projekt szeptember 26-i rendezvényét a Kúria elnöke, *dr. Darák Péter* nyitotta meg.

„*A Munka Méltósága*” címmel alapjogi projekt keretében a biztos a „méltó” munkához való jog összefüggéseivel, az állami szerepvállalással a foglalkoztatás területén, a tág értelemben vett munka világának jogilag releváns és megragadható elemeivel foglalkozott. A program kapcsán rendezett konferenciákon több alkalommal előadóként vett részt *dr. Hoffmann Imre*, a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkára.

A *gyermeki jogok* nemzetközi napjához kapcsolódóan – a korábbi évekhez hasonlóan – november 22-én adott otthont az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a gyermekjogi projekt zárókonferenciájának, mely az Európa Tanács támogatásával és vele közös szervezésben került megrendezésre.

A rendezvény többek között *dr. Rétvári Bence*, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára, valamint *Ankie Vandekerckhove*, korábbi flamand gyermekjogi ombudsman részvételével zajlott le.

A biztos 2012-ben is kiemelt figyelmet fordított a *személyi szabadságukban korlátozott személyek* (előzetes letartóztatottak, elítéltek) *emberi méltósága, valamint élethez és emberséges bánásmódhoz való jogaik* érvényesülésére, hiszen nem vitatható a fogvatartottak kiszolgáltatott vagy általuk annak vélt hely-

Dr. Rétvári Bence a Gyermekjogi projekt zárókonferenciáján (2012. november 22.)





Marek Michalak lengyel gyermekjogi ombudsman leleplezi Janusz Korczak emléktábláját. (2012. december 10.)

zete. Ehhez kapcsolódóan a büntetés-végrehajtási projekt keretein belül ebben az évben két konferenciát rendezett a hivatal áprilisban, valamint októberben.

Az alapvető jogok biztosa júliusban mutatta be a 2011-es év tevékenységét összefoglaló angol nyelvű beszámolót. A kötetet *dr. Darák Péter*, a Kúria elnöke méltatta.

A települési hulladékgazdálkodás irányvai a válságban című kiadványt *dr. Szabó Marcel*, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes mutatta be decemberben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című projekt keretein belül.

December 4-én a Magyarországi Református Egyház Bethesda Gyermekkórházában mutatta be a biztos a „*Beteg vagy egészségügy*” – *A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg* című konferenciakötetet. A kötetet méltatta *dr. Velkey György*, a kórház főigazgatója, illetve *prof. dr. habil. Huszár András* Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala Egészségügyi és Szociálpolitikai Főosztályának vezetője.

2012. december 10-én a Korczak-emlékév keretein belül – a varsói árvaház megalapításának 100., *Janusz Korczak* mártírhalálának 70. évfordulója alkalmából – az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére *Janusz Korczak* gyermekjogi aktivista nevét vette fel az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának földszinti rendezvényterme. *Janusz Korczak* emléktábláját az Emberi

Jogok Napján *Roman Kowalski* lengyel és *Ilan Mor* izraeli nagykövet, valamint *Németh Zsolt*, a Külügyminisztérium államtitkára, *Feldmájer Péter*, a MAZSIHISZ elnöke jelenlétében *Marek Michalak* lengyel gyermekjogi ombudsman leplezte le.

Kulturális rendezvények

Az alapvető jogok biztosja kiemelten fontos feladatának tekinti az *emberi jogokhoz kapcsolódó oktató, felvilágosító tevékenységet*, az ombudsmani munkát az állampolgárokhoz közelebb vivő *kulturális programokat*. Összhangban az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 1. § (2) bekezdésével, a biztos a kulturális, ismeretterjesztő rendezvények szervezése során is megkülönböztetett figyelmet fordított a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak megjelenítésére. Az ombudsman több éven átnyúló gyermekjogi projektjéhez kapcsolódva rendezte meg a Hivatal az *Esélyegyenlőség gyerekszemmel* című kiállítást, amely az *Egyenlő Bánásmód Hatóság* „Fiatalok a diszkrimináció ellen” ifjúsági akciójának rajzpályázataára érkezett alkotásokat mutatta be.

A nemzetiségi jogok megjelenítését támogatandó több nagyobb kulturális rendezvényt szerveztünk. Március elsején a *bolgár nemzeti ünnephez kapcsolódva Tavaszünnep* címmel bolgár nemzetiségi alkotók munkáiból nyílt

„Tavaszünnep” bolgár nemzetiségi kulturális rendezvény (2012. március 1.)



Gömbös Ervin, a Magyar ENSZ Társaság főtitkára megnyitotta a nemzetközi emberi jogi plakátkiállítást. (2012. június 15.)





Hulladékból – Termék kiállítás (2012. június 1.)

kiállítás, Október 10-én *Jutka Rona*, Hollandiában élő fotóművész *Magyar cigányok – Túlélők vallanak* című kötetének fotóit állítottuk ki. Az Európai Tanács által támogatott nagyszabású *Auschwitz Rekviem* elnevezésű európai programsorozathoz illeszkedő kiállítást *prof. dr. Szita Szabolcs*, a Holokauszt Emlékközpont igazgatója nyitotta meg.

A *Nemzetiségi jogok érvényesülése* címmel november 6-án megrendezett workshop kísérőrendezvénye a *Nemzetiségek képekben* című kiállítás volt, melynek anyagát a *Magyar Művelődési Intézet és Képzőművészeti Lektorátus* bocsátotta rendelkezésünkre.

A *jövő nemzedékek érdekeinek védelméhez kötődő rendezvényeink* közül kiemelkedik „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt, „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” című szakmai műhelybeszélgetés kísérőrendezvénye, az ÖKO-Pack Nonprofit. Kft. segítségével megvalósult „*Hulladékból – Termék*” kiállítás. A *Kulturális Örökség Napjai* rendezvénysorozatban a hivatal először vett részt.

Hivatalunk 1846-ban emelt épületének történetéről összeállított kiállításunkat, valamint magát a műemléki védetség alatt álló épületet a nyílt hétvége alatt 700 látogató tekintette meg.

Az alapvető jogok biztosának *Beteg vagy egészségügy* címmel április 26-án megrendezett betegjogi konferenciájának kísérőrendezvénye volt a *Művészet a Terápiában – Terápia a Művészetben* című kiállítás, ami a szentgottvárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában élő alkotók munkáiba engedett bepillantást.

A nemzetközi intézményi kapcsolataink kiemelt rendezvénye volt a Magyar ENSZ Társasággal közösen szervezett nemzetközi emberi jogi plakátkiállítás. A nemzetközi szervezetek, uniós intézmények, civil szervezetek által rendelkezésünkre bocsátott plakátokból összeállított kiállítást Gömbös Ervin, a Magyar ENSZ Társaság főtitkára nyitotta meg.

Kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2012. június 15-én dr. Lehoczkyné dr. Kollonay Csillát, Berki Juditot, valamint dr. Kalas Györgyöt részesítette a *Justitia Regnorum Fundamentum Díjban*.



A *Justitia Regnorum Fundamentum Díj* átadásán Berki Judit, prof. dr. Szabó Máté, dr. Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla, dr. Kalas György (2012. június 15.)

Dr. Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla oktatói tevékenysége mellett sokrétű tapasztalataival több nemzetközi szervezet munkáját is segíti. 2001-től tagja az Európa Tanács mellett működő Szociális Jogok Európai Bizottságának, 2009-től pedig az Európai Unió Közszolgálati Döntőbírósága tagjainak választását előzetesen véleményező Bizottság résztvevője. Sokrétű oktatói és kutatói tevékenysége mellett több kézikönyv, egyetemi jegyzet, számos tanulmány, szakmai cikk szerzője is.

Berki Judit esélyegyenlőségi szakember kiemelkedő szakmai tevékenysége elismeréseként vehette át a díjat, tekintettel arra, hogy évtizedek óta fáradhatatlanul és kiváló szakértelemmel segíti a rászorulókat – különösen

a roma gyermekek – helyzetének javítását és mindazok munkáját, akik érdemben kívánnak tevékenykedni az esélyegyenlőség megteremtéséért. Tapasztalatait egyebek mellett a Magyar Tudományos Akadémia, több minisztérium, a Magyar Cigányokért Közalapítvány, a Nemzeti Szakképzési Intézet, az EQUAL program és a Soros Alapítvány szakértőjeként is kama-
toztatta.

Dr. Kalas György jogász, a Reflex Környezetvédő Egyesület jogtanácsosa. Az egészséges környezethez való alapvető jog védelme és a környezetvédelem területén kiemelkedő emberi helyállását, szakmai tevékenységét, kivételesen magas színvonalú, példaértékű munkásságát és életpályáját ismerte el az alapvető jogok biztosa a *Justitia Regnorum Fundamentum* díjjal.

2012. december 10-én az emberi jogok napján rendezett Korszak-ünnepségen *Roman Kowalski* lengyel nagykövet átadta *prof. dr. Szabó Máté* ombudsmannak a lengyel köztársaság elnöke által az emberi jogok ombudsmanni védelmének megerősítéséért, illetve e téren a lengyel-magyar kapcsolatok fejlesztéséért adományozott *Lengyel Köztársaság Arany Érdemkeresztje* kitüntetését.

Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika 2012. december 14-én vehette át *Janza Frigyes* vezérőrnagytól a *Magyar Rendészettudományi Társaság* elismerését, a *Szent György-emlékérmét*. Az elismerést most először adták át a rendészeti intézményen kívüli tevékenységért.

Prof. dr. Szabó Máté ombudsman felterjesztése alapján *Áder János*, köztár-

Roman Kowalski lengyel nagykövet kitiüntetését ad át *prof. dr. Szabó Máté* ombudsmannak (2012. december 10.)



Janza Frigyes vezérőrnagy kitiüntetését ad át *dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika* főosztályvezetőnek (2012. december 14.)





Az alapvető jogok biztosa kitiüntetéseket ad át munkatársainak (2012. augusztus 21.)

sasági elnök Magyar Ezüst Érdemkereszttel tüntette ki a hivatal két munkatársát, *dr. Kristó Annamáriát* és *Bernát Györgyöt*. A kitiüntetéseket az alapvető jogok biztosa adta át.



Bernát György

2007-től dolgozik az intézményben, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának sajtótanácsadójaként, majd az AJBH megszervezése után a Sajtóosztály vezetőjeként. Tevékenységének jelentős szerepe volt az ombudsman ismertségének növekedésében, és abban, hogy a biztosi vizsgálatok megállapításai közérthető formában váltak a médiumokban mindenki számára hozzáférhetővé.



Dr. Kristó Annamária

1998. június 1-jétől dolgozik köztisztviselőként az ombudsmani intézményben, és évtizedes szakmai tapasztalataival segíti a biztosok munkáját. A biztos e tevékenysége során tanúsított közösség iránti elkötelezettsége, hivatástudata, példamutató és eredményes munkája elismeréseként javasolta kitiüntetését a köztársasági elnöknek.

A rendezvény időpontja	Megnevezése
Március 1.	Tavasziünnep – bolgár nemzetiségi alkotók kiállításának megnyitója
Március 26.	A 2012-ben megjelent projektfüzetek (Katasztrófavédelem, Beteg jogaink, Gyermek test-lelki egészsége), valamint a 2012-es új projektek bemutatása a sajtó képviselőinek
Március 27.	Fogyatékosügyi szakmai kerekasztal-beszélgetés
Március 29.	„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című projekt-nyitó konferencia és sajtótájékoztató
Április 19.	„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt műhelybeszélgetés
Április 24.	„Emberarcú igazságszolgáltatás? – Alapvető jogok kint és bent”bv.-gyermekjogi projekt nyitórendezvény és sajtótájékoztató
Április 26.	„Beteg vagy egészségügy” – A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben – avagy, kinek fontos a beteg? – konferencia és sajtótájékoztató
Április 26.	Művészet a Terápiában – Terápia a Művészetben című kiállítás a szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában élő alkotók munkáiból
Május 3.	„A Munka Méltósága” projekt nyitó rendezvény és sajtótájékoztató
Május 9.	Az Országgyűlés Hivatala parlamenti gyakornokainak fogadása
Június 1.	„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” című szakmai műhelybeszélgetése
Június 13.	Gyűlölet-bűncselekmények a jog és társadalom szempontjából „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése
Június 15.	Justitia Regnorum Fundamentum-díjátadó, Emberjogi plakátkiállítás-megnyitó
Július 5.	2011. évi angol nyelvű beszámoló sajtóbemutatója
Szeptember 15–16.	Kulturális Örökség Napjai alkalmából rendezett kiállítás az épület történetéről, látogatók fogadása, vezetése
Szeptember 25.	Kiállításmegnyitó – a Nádor utca 22. alatti épület története
Szeptember 26.	Az ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk fordulóknak jogainak védelme kerekasztal-megbeszélés és projektzáró sajtótájékoztató

Október 3.	„Alapjogok és közfoglalkoztatás” „A Munka Méltósága” projekt tematikus műhelybeszélgetése
Október 10.	Roma Holocaust kiállítás – Jutka Rona Magyar cigányok – Túlélők vallanak című kötetének fotóiból
Október 30.	„Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel” büntetés-végrehajtási projekt záró konferencia
November 6.	„Nemzetiségi jogok érvényesülésének néhány aspektusa” műhelybeszélgetés
November 6.	Nemzetiségek képekben fotókiállítás megnyitója
November 20.	„Virágot unokáinknak” alapjogi kihívások a biológiai sokféleség védelme terén konferencia
November 22.	„Gyermekközpontú igazságszolgáltatás – itthon és Európában” – Nemzetközi Gyermekjogi Konferencia és sajtótájékoztató
November 22.	Esélyegyenlőség gyerekszemmel kiállítás megnyitója az Egyenlő Bánásmód Hatóság „Fiatalkok a diszkrimináció ellen” ifjúsági akciójának rajzpályázatára érkezett alkotásokból
November 27.	„Kárfelelősség és a reparáció lehetséges eszközei” – Az alapvető jogok biztosa és a Magyar Biztosítók Szövetsége közös konferenciája
November 29.	Felelős állam, tudatos polgár – „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése
December 3.	„Garanciák, jogok, esélyek? – A kiszolgáltatottak méltóságának védelme a munka világában” – „A Munka Méltósága” projekt zárókonferenciája
December 4.	„Beteg vagy egészségügy” – A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg? című konferenciakötet bemutatója a Magyarországi Református Egyház Bethesda Gyermekkorházban
December 6.	A települési hulladékgazdálkodás irányvai a válságban – könyvbemutató
December 10.	Emberi Jogok Napja – Janusz Korczak-émlékünnepség

1.2.

Civil kapcsolatok

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

Az együttműködés kereteit az egyes vizsgálatok lefolytatása során a kérdéses szakterület civil szakértői, nonprofit szervezetek bevonása, megkeresése, konzultációk, műhelybeszélgetések, konferenciák, kiállítások, intézményesített formában pedig az ombudsman által életre hívott *Civil Konzultációs Testület* tevékenysége tölti ki tartalommal.

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

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

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

Az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenység során a civil részvétel ki-

szélesítése nem lezárt, hanem folyamatosan erősíteni kívánt feladat, amelynek a jövőben hangsúlyos eleme lehet mind az újonnan létrehívott civil kapcsolati koordinátori feladatkör, mind pedig a Civil Konzultációs Testület működése hangsúlyos eleme lehet.

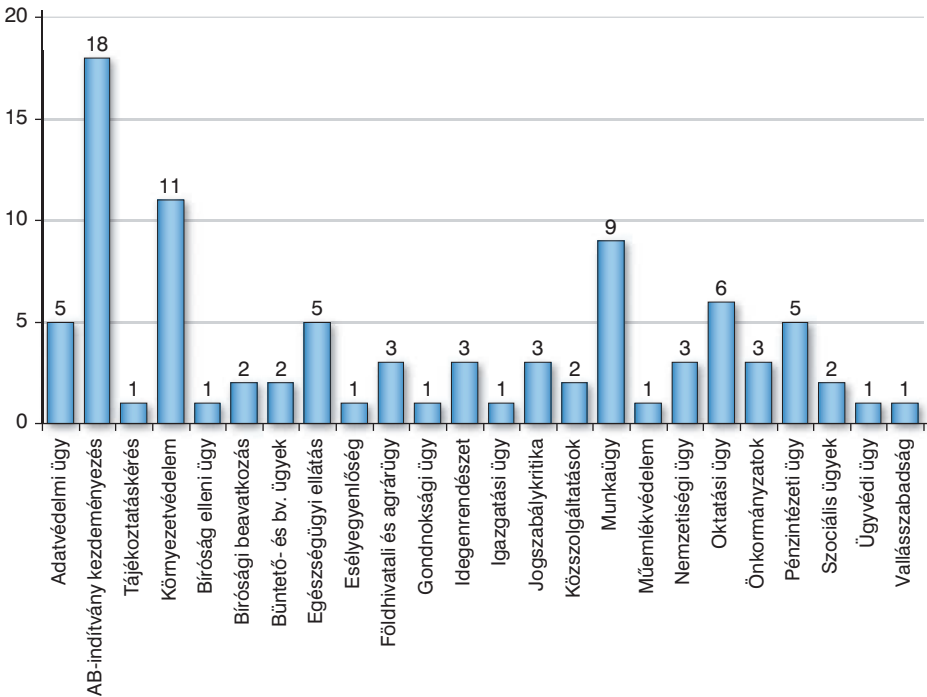
A megújulás elképzelhetetlen az integráció nélkül, ez az integráció pedig nem csupán a szervezeti formák egységesítését, hanem a korábban felhalmozott tudás integrálását is megköveteli.

Különös jelentőséggel bír ebből a szempontból a korábbi általános biztos és szakbudsmanok civil szervezetekkel kialakított kapcsolatrendszerének egységes kapcsolati hálóvá alakítása, hiszen ennek a szektornak a képviselői az egyik legjelentősebb inspirálói, egyben kritikusi a „hivatalos” alapjogvédő tevékenységnek.

A civil kapcsolatok számokban

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a 2012-ben beérkezett több mint hétezer panaszbeadvány közül 90-et civil szervezet nyújtott be.

A civil szervezetek beadványainak megoszlása



A civilek által kezdeményezett ügyek csoportját ügýtípusok szempontjából tekintve kirívóan magas az *alkotmányossági jogszabálykritikák* száma. Tekintettel arra, hogy az *actio popularis* intézményének megszűnésével már nem nyújthat be bármely állampolgár indítványt az Alkotmánybírósághoz, kiemelt jelentősége lett az ombudsman erre vonatkozó jogkörének. Az alapvető jogok biztosához érkezett AB-indítvány kezdeményezésére irányuló beadványokból 19 érkezett civil szervezettől. Emellett *munkaügyi, és oktatási* témájú beadványok érkeztek nagyobb számban civil szervezetektől (9 és 6 db).

A civil szervezetektől jellemzően még adatvédelemmel, *egészségügyi ellátással, pénzintézetek működésével hulladékgazdálkodással, nemzetiségek közösségi jogai*val, illetve *önkormányzati ügyekkel* összefüggésben érkezett beadvány, de előfordultak *zaj- és rezgésvédelemmel, vízgazdálkodással, vallásszabadsággal, hajléktalansággal, külföldiekkel-menekültekkel vagy közszolgáltatásokkal kapcsolatos kezdeményezések is.*

2012 során az ombudsmani hivatalban megrendezett szakmai programok, rendezvények (szinte) mindegyikének volt, van kapcsolódási pontja a civil szférához: vagy eleve a tárgya, témája okán, vagy a meghívottak, résztvevők körét tekintve, de valamilyen szintű civil kötődés minden programnál megfigyelhető. Kifejezetten civil jellegű rendezvény volt a fogyatékosügyi szakmai kerekasztal-beszélgetés március végén, a településrendezési eszközök környezeti vizsgáját érintő szakmai megbeszélések, a *Civitas Egyesület* vetélkedője avagy a „szén-dioxid nyomozók” verseny eredményhirdetése; de ide tartozik a márciusi növénybemutató és vásár, az áprilisi környezetbarát termékbemutató és a „Zöld Iroda” májusi rendezvénye is. Az alapvető jogok biztosának hivatala adott otthont a környezet- és természetvédelmi civil egyesületek találkozóinak, és munkájuk során az ombudsman munkatársai is számos szakmai egyeztetést folytattak az épület falain belül a civil szektor jeles képviselőivel.

Erőteljes civil részvétel kísérte a különböző szakmai megbeszéléseken át a bolgár tavaszünnepig sorolható nemzetiségi témájú programokat is.

Valamennyi alapjogi projektekhez fűződő rendezvényünket (nyitó konferenciák, szakmai konzultációk) rendszeresen látogatják, az adott tudományterület, szakma szervezetinek, egyesületeinek civil képviselői, akik vendégként, de gyakran előadóként is szereplői az ombudsman szakmai rendezvényeinek. Ily módon rendszeres vendégeink többek között a *Társaság a Szabadságjogokért* (TASZ), a *Helsinki Bizottság*, a *Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda* (NEKI), munkatársai; a *CEU kutatói*, oktatói, hallgatói; a szociális és egészségügyi szektor civil érdekképviselői (*Hajléktalanokért Közalapítvány, Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Ma-*

gyar *Faluegészségügyi Tudományos Társaság, Magyar Kórházzövetség, Magyar Pszichiátriai Társaság*).

Intenzív szakmai kapcsolatot ápol az ombudsman a fogyatékosággal élők érdekvédelmi szervezeteivel, a teljessége igénye nélkül csak a legnagyobb szervezeteket említve: *Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ), Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (SINOSZ), Autisták Országos Szövetsége (AOSZ), Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ), Értelmi Fogyatékosággal Élők Szövetsége (ÉFOÉSZ)*.

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

Sokoldalúság

A panaszbeadványok ügyintézéséből, illetve az ezek alapján indított vizsgálatok lefolytatásából álló „hagyományos” ombudsmani tevékenységet színesítik, egy-egy problémakörre fókuszálják a határozott tematikára épülő, különböző alapjogi projektek. A projektek keretében végzett átfogó vizsgálatok eredményes elvégzéséhez, a kellően megalapozott ombudsmani álláspontok kialakításához elengedhetetlen konzultáció és együttműködés az egyes szakágak gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakértőivel az egyeztetés az érintettek civil érdekképviselőivel. Ennek szellemében – különösen „A Munka Méltósága” és „A válság vesztesei – a paragrafusok fogóságában” című alapjogi projektek programjában –, kifejezetten hangsúlyos elem az adott szakterület, téma civil képviselőivel való kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás.

Jól érzékelhető, hogy az olyan profilú egyesületekkel, civil szervezetekkel kiemelkedően hatékony a kapcsolat, amelyek témáikban, területein egyébként is erőteljes a civil jelenlét, ahol a civil érdekképviselőnek eredendően is jelentősebb szerepe, több lehetősége van (pl. gyermeki jogok, közfoglalkoztatás, fogyatékosággal élő személyek, hajléktalanellátás, oktatási és nemzetiségi ügyek, környezetvédelem vagy a gazdasági válságkezelés, pénz- és hitelintézetek károsultjainak témaköre).

A 2012. év január 1-jétől egységesen működő intézményrendszerben a korábbi különbiztosok (az új rendszerben biztos-helyettesek) civil kapcsolatai integrálódva erősítik az új intézményi struktúra működésének hatékonyságát.

A 2012. év eseményeit sorra véve ki kell emelni a június 1-jén tartott „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” című szakmai szemináriumot, melyen előadóként, felkért hozzászólóként, vendégként például a Hulladék Munkaszövetség és számos, a hulladékgazdálkodás területén tevékenykedő civil szervezet, egyesület képviselője megjelent. A viszonyosság elvét jól illusztrálja, hogy Alapvető Jogok Biztosának Hivatala előadással is képviseltette magát a Köztisztasági Egyesülés „Nemzetközi Köztisztasági Szakmai Fórum és Kiállítás” című rendezvényén.

A rendezvény-részvételek sorában rögzítendő még a *Magyar Természetvédők Szövetségének* szervezésében a *Környezet- és Természetvédők Szervezetek kiskunhalasi Országos Találkozásán* (OT) tartott előadás, továbbá, hogy az ombudsman nyitotta meg a Közép-Európa Klub *Verespatak múltja, jelene, jövője képekben* című vándorkiállításának bemutatóját a Képviselői Irodaházban.

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

Az ombudsman munkatársai részt vesznek továbbá, az ún. *Aarhusi Keréksztal* munkájában (amelynek célja, hogy rendszeres és szabályozott vitafórumként hozzájáruljon az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos társadalmi részvétel és információhoz való hozzáférés minél hatékonyabb, átláthatóbb érvényesüléséhez), együttműködnek az *EMLA Környezeti Management és Jog Egyesülettel*, az *Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központtal*, valamint az almásfüzítői vörösiszap-tároló rekultivációja ügyében szakmai egyeztetést folytatnak a *Greenpeace Magyarország Egyesülettel*.

A környezetvédelemmel foglalkozó civilekkel ápolt szakmai kapcsolatok körében megemlítendő, hogy a *Környezetvédők Civil Szervezetek Koordinációs Tanácsa* az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában tartotta üléseit, melyekre az ombudsman munkatársai is meghívást kaptak. A folyamatos, hosszú távú együttműködések sorából kiemelkedik a fenntarthatóságra törekvő helyi közösségek támogatása keretében a *Magyar Élőfalu Hálózat* hírlevelének megjelentetéséhez nyújtott ombudsmani támogatás. A Hálózat a magyarországi fenntartható közösségek fontos összetartó ereje, tevékenységüket a jövő nemzedékek érdekében támogatásra méltó; tagjai

az alapvető jogok biztosá hivatalának munkáját, rendezvényeit is folyamatosan segítik.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenysége során kialakított egyeztetési gyakorlatot az egységes ombudsman intézmény keretei között is folytatva, az ombudsman munkatársai 2012-ben is intenzív kapcsolatot ápoltak a szakterület civil érdekvédő, jogvédő szervezetinek képviselőivel.

Ennek szellemében a biztos munkatársai részt vettek az EQUINET antidiszkriminációs hálózat és az *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)* tréningjein és konferenciáin; szegregációs perek témakörében, és roma oktatásügyi kérdésekben szakmai konzultációt folytattak az *Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány* szakértőivel. Az ombudsman és az *European Roma Rights Centre*, a *Tom Lantos Alapítvány* és a *Kurt Lewin Alapítvány* informális úton, de a kölcsönösség jegyében tájékoztatják egymást tevékenységük eredményeiről, hasznos szakmai információkról az ombudsman és az *European Roma Rights Centre*, a *Tom Lantos Alapítvány* és a *Kurt Lewin Alapítvány* is.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címet viselő alapjogi projekt egyik alapeleme az etnikai-szociális előítéletesség témakörével, a diszkriminatív magatartás-formák erősödésével kapcsolatos vizsgálatok köre, melyek keretében kiemelt figyelmet fordít a biztos többek között a gyűlölet-bűncselekmények helyzetére, megítélésére is. Az e témakörben június 13-án megrendezett szakmai kerekasztal-beszélgetésen is jelentős szerep jutott az érintett civil szervezetek képviselőinek: előadást tartott mások mellett a *Magyar Helsinki Bizottság* társelnöke, az *Athena Intézet* igazgatója, felkért hozzászólóként szerepelt például a *Háttér Társaság a Melegekért* munkatársa, és a *Mazsihisz* elnöke is.

Az ombudsman szakmai programjainak civil látogatottsága mellett meg kell említeni a civil szféra képviselőitől érkező jelentős számú meghívást, felkérést, melyben az alapvető jogok biztosának és munkatársainak a rendezvényeiken való részvételét, közreműködését kezdeményezik. Rendszeres meghívást kap az ombudsman az egyes nemzetiségi önkormányzatok, civil egyesületek klubestjein, a *Védegylet Egyesület* és a *Magyar Természetvédők Szövetsége* rendezvényeire, valamint fogyatékoság-ügyi (MEOSZ, SINOSZ) és hajléktalanellátásban tevékenykedő (*Oltalom Egyesület*, *Hajléktalanokért Közalapítvány*) civil szerveződések programjaira.

Az alapvető jogok biztosának 2012. évi civil vonatkozású rendezvényrészvételeinek, programjainak hosszú sorából kiemelve szólnunk kell a Magyar Falugészségügyi Tudományos Társaság „Paradigmaváltás a hajléktalanellátásban” című 2012. szeptember 28-án kezdődő kétnapos

szakmai konferenciájáról, melynek fővédnöke volt az alapjogi biztos, előadóként pedig több munkatársa is felszólalt.

Ugyancsak védnöki és előadói szerepben vett részt az ombudsman a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (SINOSZ) „Siketek világnapja” alkalmából szeptember 29-én rendezett nagyszabású programján, melyen munkatársai saját standdal, egész napos jelenléttel álltak az alapjogok világa iránt érdeklődő gyermekek és családjaik rendelkezésére.

E körben említendő továbbá a *Kék Vonal Alapítvánnyal* folytatott hosszabb távú együttműködés keretében megvalósított háromrészes konferenciasorozat is. „Eltűnt gyermekek – szakmai nap” címmel tartottak konferenciát november 21-én Kecskeméten és Miskolcon is, egyet pedig a fővárosban. Mindhárom rendezvényen előadóként szerepeltek az ombudsman munkatársai is.

Kiemelt jelentőségű, hosszú távú civil együttműködésként kell megemlíteni a *Magyar Fogytékosügyi Civil Caucus* összefüvetelét, tevékenységében való aktív ombudsmani jelenlétét és azt is hogy a biztos stratégiai partnerként figyelemmel kíséri az *Unió Civil Platform* munkásságát. A kölcsönös együttműködés, tapasztalat- és információcsere számos hasznos elemmel egészíti ki mind az ombudsman, mind az együttműködő civil partnerek tevékenységét, nagyban hozzájárulva ezzel munkájuk eredményességéhez.

A ombudsman „Gyermekjogi projektje” keretében 2012-ben is folytatódott az együttműködés a *Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálattal*. Kiemelkedő fontossággal bír a gyermekjogok érvényesítése szempontjából, hogy az alapvető jogok biztosa a *Család Gyermek Ifjúság Közhasznú Egyesület* partnereként, közreműködött az ENSZ Gyermekjogi Bizottságához benyújtandó alternatív (civil) jelentés elkészítésében. 2012. június 9–10-én az ombudsman munkatársai a korábbi évekhez hasonlóan idén is – ezúttal az *UNICEF Magyar Bizottságával* közös sátorban – jogtudatosító játékokkal, színezőkkel, nemzetiségi kirakóssal és környezetvédelmi társasjátékkal vettek részt a *Telekom Gyerekszigeten*.

Az alapvető jogok biztosa gyermekjogi szakombudsmani minőségében előadásokkal képviseltette magát a gyermekek egészséghez és oktatáshoz való joga, a magzati élet védelme, gyermekbarát igazságszolgáltatás, gyermekvédelem témakörében a *Fodor József Iskolaegészségügyi Társaság*, a *Magyar Asszonyok Érdekszövetsége*, a *Magyar Kriminológiai Társaság* és a *Magyar Rendészettudományi Társaság* konferenciáin.

A gyermekprostitúcióval foglalkozó ombudsmani jelentéshez kapcsolódóan a biztos képviseltette magát a *Humana Filmklub* 2012. novemberi „Ál-dozat vagy elkövető?” címmel megrendezett kerekasztal-beszélgetésén.

A *Eurochild* nevű európai, gyermekvédelmi, gyermekjogi ernyőszervezet, NGO hálózat – amelynek az ombudsman 2009 óta tagja – éves konferenciáján Szófiában 2012 októberében a biztos munkatársa előadott a gyermekotthonokkal kapcsolatos ombudsmani vizsgálatokról, illetve az *International Juvenile Justice Observatory* 2012 decemberében, Londonban rendezett konferenciáján gyermekbarát igazságszolgáltatás témakörében és intenzív munkakapcsolat alakult ki a *Nemzetközi Gyermekjogi Hálózattal* (*Children's Rights International Network*) is.

1.3.

Civil Konzultációs Testület tevékenysége

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 2/2010. (X. 7.) számú utasításával Civil Konzultációs Testület (CKT) néven tanácsadó testületet hozott létre az alkotmányos alapjogok érvényesítése érdekében nagy tapasztalattal és magas szintű elméleti tudással rendelkező, közéleti szerepet is betöltő szakemberek tapasztalatának hasznosítása érdekében.

A CKT nem jogi személy, tagjait az alapvető jogok biztosa kéri fel a szakmai-közéleti munkásságuk elismeréseként. A CKT tevékenysége elsősorban az ombudsman tevékenységét segítő háttérmunkát feltételez, melynek során a társadalomtudományok jeles elméleti és/vagy gyakorlati képviselőiből álló szakmai és civil testület tagjai véleményezik az alapvető jogok biztosának jelentéseit, az éves projektjeiről készített tájékoztató kiadványait, valamint egyéb publikációit és publikációs tevékenységét; megvitatják éves vizsgálati, rendezvény- és projektterveit; illetve lehetőségeik szerint részt vesznek az ombudsman által szervezett rendezvényeken, konferenciákon, műhelybeszélgetéseken, kiállításokon és ünnepeken. A CKT nem nyilvános, csak a tagok számára meghirdetett üléseit az alapvető jogok biztosa szükség szerint, de legalább évente két alkalommal hívja össze.

A testület legutóbbi, 2012. október 3-án tartott ülésén mutatkozott be az alapvető jogok biztosának civil kapcsolati koordinátora, valamint a CKT két új tagja. A szakmai kérdések között az alkotmánybíróági indítványok transzparenciájával, szerkesztésük munkamódszerével, illetve az ombudsmani jogszabály-véleményezéssel kapcsolatos kérdések merültek fel. Szó esett továbbá az új hivatali struktúrában kialakított panaszkezelési gyakorlatról, az éves beszámoló közvételében való esetleges civil közreműködés szükségességéről, de felvetődött annak lehetősége is, hogy a panaszok benyújtásához a hivatal egységes formanyomtatványt hozhatna létre.

Bíró Dalma civil szakértő – mielőtt az ombudsman felkérte volna a CKT-tagságra – a SINOSZ (Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége) nemzetközi ügyekért felelős referense volt. Bemutatkozásként elmondta, hogy

huzamosabb ideig külföldön élt és dolgozott, több országban foglalkozott nemzetközi civil ügyekkel, kapcsolatokkal, több szervezet munkatársaként volt ENSZ-egyezmények kidolgozásának és ezek érvényesítéséért folytatott tevékenységnek részese (CBD – Convention on Biological Diversity = Biodiverzitás Egyezménye; CRPD – Convention on the Rights of Persons with Disabilities = Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezménye). Megosztott Nobel-békedíjat kapott a taposóaknak felszámolását szolgáló munkacsoport vezetőjeként. Hazatérve az ENSZ Egyezmény „meghonosítójaként” dolgozott, 2007-től a SINOSZ-nál. Kiemelte, hogy folyamatos, eredményes munkakapcsolatban állt, és áll az ombudsman-intézménnyel, illetve a hivatal munkatársaival, értékesnek, hasznosnak tartja az itt folytatott tevékenységet, és további közös sikerekben bízva.

Dr. Kádár András Kristóf ügyvéd, európai uniós szakjogász, és a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke. A CKT új tagjaként bemutatkozva elmondta, hogy diplomaszerezése óta tevékenykedik a Helsinki Bizottságnál, 2007 óta társelnöki pozícióban (is), minden tevékenysége az emberi jogok témaköréhez kapcsolódott, kapcsolódik, rutinosnak tekinthető e területen. A Helsinki Bizottság mellett a Független Rendészeti Panasztestületnek és az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének is tagja, széles körű tapasztalatokkal rendelkezik a rendészeti szervek emberi jogú szempontú monitorozásának területén. 2004 óta az Európai Unió antidiszkriminációs szakértői hálózatának magyar tagja, illetve a rasszizmus és idegengyűlölet monitorozására létrehozott európai uniós központ (EUMC) felügyelő bizottságának a Magyar Köztársaság által delegált tagja.

A Civil Konzultációs Testület tagjai:

Dr. Bíró Gáspár egyetemi tanár (ELTE ÁJK)

Dr. Chronowski Nóra egyetemi docens (PTE ÁJK)

Dr. Finszter Géza egyetemi tanár (OKRI)

Dr. Fleck Zoltán egyetemi docens (ELTE ÁJK)

Dr. Hack Péter egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK)

Dr. Könczei György egyetemi tanár (ELTE, BGGYK)

Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla egyetemi tanár (ELTE ÁJK)

Nizák Péter senior program manager (OSI)

Dr. Radoszáv Miklós kuratóriumi tag (Csányi Alapítvány)

Vecsei Miklós alelnök (Magyar Máltai Szeretetszolgálat)

Dr. Varga Zs. András egyetemi docens (PPKE JÁK)

Dr. Weller Mónika szakmai főtanácsadó (KIM)

Bíró Dalma civil szakértő

Dr. Kádár András Kristóf társelnök (Magyar Helsinki Bizottság)

A CKT tagjai e testület munkájában való közreműködésük mellett széles körben folytatnak egyéb civil jellegű tevékenységet is, jellemzően a szakterületük képviselőit, fiatal kutatóit tömörítő alapítványok, szakmai társaságok, egyesületek alapítói, tagjai, a tudományos életnek civilként is aktív szereplői.

Az alapvető jogok biztosa és a CKT tagjai kölcsönösen nagyra értékelik, és kiemelkedően hasznosnak tartják a kialakult munkakapcsolatokat, a civil életükből becsatornázott egyéb tevékenységeikkel is összeegyeztethető eredményes együttműködéseket.

1.4.

Nemzetközi kapcsolataink

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2011. május 23-án megkapta az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézmény (National Human Rights Institution – a továbbiakban: NHRI) B státuszú besorolást. A státusz jelentősen növelte nemzetközi elismertségünket, ami a hivatal egyre aktívabb nemzetközi tevékenységében is megmutatkozott. Számos nemzetközi konferencián való részvételre, bilaterális találkozóra került sor, valamint az ENSZ tevékenységét segítő és a politikai döntéshozatalt könnyítő jelentésekkel kapcsolatos szakmai konzultációt tartottunk az év során.

Az NHRI B státuszából eredő fontos kötelezettség az adatszolgáltatás a nemzetközi szervezeteknek és a külföldi partnerintézményeknek, a többi államban az ENSZ által elfogadott nemzeti emberi jogi intézményeknek és a genfi székhelyű ENSZ Emberi Jogi Szervezetének, amely a magyarországi jogszabályi környezet, az intézményi működés, a vizsgálatok és projektek

*Dr. László Boglárka
a Nemzetközi és Társadalmi
Kapcsolatok Főosztály vezetője*



bemutatására terjed ki. Kérdőívek kitöltésével és az információszolgáltatások révén a hivatal részt vett több ENSZ-jelentés és -álláspont kialakításában. Közöttük kiemelt jelentőségű az *Emberi Jogi Tanács* „Az emberi jogok védelmének előmozdítása a békés tüntetések vonatkozásában” készült 19/35. számú állásfoglalása, amely utal az alapvető jogok biztosa beszámolójára a magyarországi tüntetéseken végzett vizsgálatainak eredményeiről és a magyar jogszabályi keretéről. Az emberi jogvédők helyzetével foglalkozó ENSZ különleges jelentéstevő, *Margaret Sekaggya* kérdőívben kért tájékoztatást a magyarországi emberi jogvédő in-

tézmények helyzetéről, különös tekintettel az emberi jogvédők védelmére. A megkeresésre a hivatal a nemzeti háttérjogszabályok pontos megjelölésével adott választ.

Az ENSZ *Fogyatékosügyi Bizottsága* felkérte az Alapvető Jogok Biztosát mint az ország Nemzeti Emberi Jogi Intézményét, hogy tegye meg észrevételeit az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény (UNCPRD – The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities) magyarországi alkalmazásával és a hazánkban fogyatékkal élők helyzetével kapcsolatban. Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának meghallgatása során a hivatal vizsgálati jelentése pozitív visszhangra talált.

Az AJBH munkatársai részt vettek a *Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottságának* (International Coordination Committee – a továbbiakban: ICC) Genfben 2012. március 19–22. között megtartott éves plenáris ülésén, ahol megvitatták az emberi jogok és az üzleti szféra helyzetét a gazdasági válság tükrében, valamint a környezetvédelem és a fejlődéshez való jog témakörét.

Az ICC négy regionális csoportból épül fel (európai, afrikai, amerikai, valamint ázsiai-óceániai csoportok), amelyek év közben több ülést is tartanak konzultáció, valamint közös álláspont kialakítása céljából. Az Európai Csoport elnöki tisztét jelenleg betöltő Skócia (Skót Emberi Jogok Bizottsága) vezetésével 2012. szeptember 5–7. között Berlinben tartották meg a soron következő szakmai fórumot „*Üzlet és Emberi Jogok*” címmel. A részt vevő NHRI-k vezetői, köztük *prof. dr. Szabó Máté* részvételével lezajlott fórum elsődleges célja volt annak megvitatása, hogyan biztosítható az emberi jogok hatékonyabb védelme, milyen lehetőségek és gyakorlati tapasztalatok vannak az NHRI-k kulcsfontosságú szerepének növelésére és megerősítésére a jelenlegi, romló gazdasági környezetben.

2012. április 18–19. között az NHRI Európai Csoport és az Európai Unió Alapjogi Ügynökség (European Union’s Agency for Fundamental Rights – a továbbiakban: FRA) együttes ülésén az AJBH is képviseltette magát. A szakmai, tematikus konzultációk mellett technikai kérdések is napirenden voltak: így az, hogyan lehetne a felek közötti információcserét és kommunikációt hatékonyabbá tenni, valamint felmerült egy saját, európai állandó NHRI titkárság felállításának gondolata. A kezdeményezést valamennyi résztvevő támogatta.

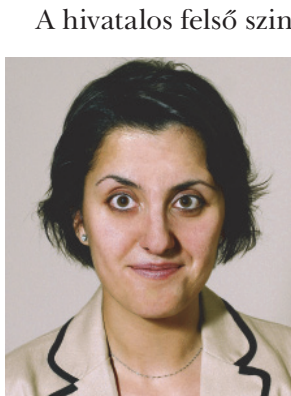
Október 15-16. között Bécsben háromoldalú ülésre került sor az FRA, az *Egyenlő Bánásmód Érvényesítésért Felelős Európai Szervezetek Hálózata* (European Network of Equality Bodies – a továbbiakban: EQUINET), valamint az NHRI-k képviselőinek részvételével. A résztvevők – köztük az ombudsman aktívan szereplő munkatársai – megbeszélést folytattak az együttműködés

lehetőségeiről, valamint megvitatták a legújabb kihívásokat és feladatokat, az egyéni, szervezeti és hálózati szintű kapacitásbővítési és készségfejlesztési lehetőségeket. Az ülésen valamennyi képviselő hangsúlyozta, hogy alapvető jogok hatékonyabb és határozottabb védelme érdekében a jövőben a nemzeti emberi jogi intézményeknek proaktívabb szerepet kell vállalniuk.

2011-ben az NHRI B státusszal a hivatal egy magas szakmai színvonalú, megbecsült nemzetközi együttműködés tagja lett. A 2012-es év a tanulás időszaka volt: az intézményi átalakítással, a mandátum bővítésével, a jelölés és választás szabályainak újragondolásával, illetve az emberi jogi civil szervezetekkel ápolott jó kapcsolatok, valamint a nemzetközi emberi jogi mechanizmusokkal való együttműködés szélesítése révén Magyarországon az emberi jogok védelme magasabb szinten valósulhatott meg. Ezért az alapvető jogok biztosa és munkatársai 2012-ben végzett tevékenysége alapot biztosíthat az intézményi A státusz elérését célzó, újabb akkreditációs eljárás megindításához 2013-ban.

Delegációk látogatásai

Az AJBH nemzetközi tevékenységében 2012 folyamán is jelentős szerepet játszottak a nemzetközi partnerek budapesti látogatásai, illetve a kapcsolattartás a Budapesten működő diplomáciai képviseltek és nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival.



Balajti Ágnes a Nemzetközi és Társadalmi Kapcsolatok Főosztályának munkatársa

A hivatalos felső szintű látogatások sorát *Markus Löning*, a német szövetségi kormány emberi jogi politikáért és humanitárius segítségnyújtásért felelős megbízottja nyitotta (2012. január 17.). A megbízott tájékoztatást kért az új magyar alaptörvényről, továbbá számos, európai figyelmet kapott új jogszabályról (pl. a média- és az egyházügyi törvényről), illetve néhány, a német fél megítélése szerint alapértékeket veszélyeztető kérdéstről (pl. az Alkotmánybíróság jogkörének módosítása, a bíróságok függetlensége stb.).

2012. február 1-jén, a *Norvég Helsinki Bizottság* főtítkárával folytatott megbeszélés során az EU és az ET által kifogásolt magyar jogszabályok, továbbá a Norvég Alappal kialakítandó együttműködés lehetősége állt az érdeklődés középpontjában. Az alapvető jogok biztosa tájékoztatta a vendégeket az ombudsmani intézmény január 1-jével kialakított új struktúrájáról.



Knut Vollebaek EBESZ kisebbségi főbiztos és munkatársai látogatása (2012. október 9.)

A tajvani ombudsmeni delegáció látogatása (2012. május 14.) jó alkalmat kínált a személyes kapcsolatfelvételre, továbbá egymás kölcsönös tájékoztatására a tajvani, illetve a magyar ombudsmeni intézmény szervezeti felépítéséről, jogszabályi háttéréről, meghatározó tevékenységi területeiről.

2012. szeptember 25-én, Orbán Viktor miniszterelnök meghívására Budapestre látogatott az *Európai Parlament (EP) Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE)*. Az alapvetően tájékozódást, információgyűjtést célzó látogatás során a Bizottság megbeszélést folytatott az alapvető jogok biztosával, méltatta az AJBH aktivitását és részletes tájékoztatást kért és kapott több, az EP figyelmének középpontjába került több kérdéskörrel (intenzív jogalkotás, adatvédelem, egyházak regisztrációja stb.).

2012. október 4-én Budapesten konzultált *Calin Georgescu*, az ENSZ különleges jelentéstevője (veszélyes anyagok és hulladékok kezelése és tárolása). Az alapvető jogok biztosával folytatott megbeszélése során elsősorban a vörösiszap-katasztrófa után kialakult helyzet kezelése, a katasztrófavédelemmel kapcsolatos magyar jogszabályok, illetve azok alkalmazása, valamint az ombudsmeni vizsgálatok, jelentések iránt érdeklődött.

Október 9-én került sor az alapvető jogok biztosa és *Knut Vollebaek*, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa közötti találkozóra. A megbeszélés fő témája az Alaptörvény és az új nemzetiségi törvény hatálybalépésével a nemzetiségi jogvédelem területén bekövetkezett fontosabb változások áttekintése volt. Az alapvető jogok biztosa tájékoztatta a vendéget az új, egységes biztosi intézmény működéséről.

A *Kínai Népköztársaság* és Magyarország között 2000 óta működő Emberi Jogi Párbeszéd keretében 2012. október 17–19. között Budapesten folytatott megbeszéléseket a Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériumának delegációja, amelyet az ombudsman és a jövő nemzedékek biztos-helyttese, valamint munkatársaik fogadtak.

Hivatalunk vendége volt az *ET Monitoring Bizottság* (február 16., május 25.), a *Cseh Petíciós Bizottság* (május 10.), az albán gyermekvédelmi szervezet (november 21.), illetve a *dél-koreai ombudsmani hivatal Korrupciós és Emberjogi Bizottságának delegációja* (december 7.), továbbá *Marie-Christine Vergiat* francia EP-képviselő (március 27.), *Ewa Letowska* volt lengyel ombudsman (szeptember 10.), illetve a francia gyermekjogi biztos is. (december 11.).

Hivatalunk aktív kapcsolatokat ápol a *budapesti diplomáciai testülettel* és a Magyarországon képvisellel rendelkező nemzetközi szervezetek munkatársaival. Az alapvető jogok biztosa találkozott – többek között – a svéd, a szlovén, a román, a belga, az izraeli, az amerikai, a német, a finn és az olasz nagykövettel, de a hivatal munkatársai is több alkalommal fogadtak konzultációs céllal itt dolgozó beosztott diplomatákat.

Nemzetközi szervezetekben és projekteken való részvételünk

A GODIAC nemzetközi projekt célja, hogy tudományos kutatásokra alapozva politikai tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatos új irányokat dolgozzon ki, és az eredményeket széles körben ismertesse. A projektben hivatalunk munkatársai aktívan részt vettek.

2012. január 24–26. között a projekt első évi eseményeit értékelő-összegző, a svéd rendőrség solnai akadémiáján szervezett szemináriumon *Hajas Barnabás*, *Lux Ágnes* és *Tóth László* vettek részt. A projektben 2012-ben az ötből három helyszíni vizsgálatra kaptunk meghívást. A pozsonyi LMBT (Leszbikusok, Melegek, Biszexuálisok és Transzneműek) menet (2012. május 23–24.), a stockholmi Dzsihad-ellenes szélsőjobboldali tüntetés (2012. augusztus 2–7.), valamint az azt kísérő, túlnyomórészt be nem jelentett szélsőbaloldali és anarchista ellentüntetések vizsgálatában *Hajas Barnabás*, a Liverpoolban lezajlott vizsgálatban (2012. október 12–16.) pedig *Tóth László* vett részt. Mindhárom helyszíni vizsgálatról átfogó jelentés készült. Emellett *Hajas Barnabás* a projekt tudományos paneljének ciprusi konferenciáján (2012. október 23–27.) előadást tartott „Van a GODIAC-projektnek hatása a magyar rendőrség gyakorlatára?” címmel, továbbá – a Project Group tagjaként – a projektet záró 2013. évi események előkészítésében is részt vett.

Az EQUINET rendszeresen szervez tréningeket tagszervezetei számára. A nemzetiségi különbiztosok korábbi tagságát megújítva az egységes ombudsmani intézmény munkatársai rendszeresen vesznek részt a nemzetközi szervezet munkájában. A tréningek célja, hogy tematikus tapasztalatcsere és az adott terület szakértőivel való konzultáció révén növeljék a tagok egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében végzett munkájának hatékonyságát. Hivatalunk aktívan részt vett e tréningeken és segítette a szervezet munkáját, hozzájárulva az európai politikák kialakításához. Az adott témákhoz kapcsolódóan hivatalunk ismertette a hazai jogszabályi környezetet, az elért eredményeket és a kialakult gyakorlatot.



Stockholmi Dzsihad-ellenes szélsőjobboldali tüntetés – 2012. augusztus 2–7.

2012. május 23–24. között *Szajbély Katalin* és *Balajti Ágnes* munkatársaink részvételével Vilniusban megrendezett tréning bemutatta, miként vonhatók be az alternatív konfliktuskezelési eljárások az egyenlő bánásmód testületek eljárásaiba, és bevezetésük milyen kihívásokkal jár e szervezetek számára. Az alternatív konfliktuskezelési eljárások különösen abban az esetben bizonyulnak hasznosnak, ha a hátrányos megkülönböztetésre valamely tartós viszonyban (pl. munkaviszony, oktatási viszony) kerül sor, mivel ezen eszközök alkalmazásával hosszabb távon javítható a felek kapcsolata, és megelőzhető a további hátrány, diszkrimináció.

A Máltán 2012. szeptember 26–27. között megrendezett, a „*Kommunikáció használata az aktuális helyzetnek nem megfelelő tájékoztatás megakadályozására*” című tréning fő témája az volt, hogy milyen elméletek és gyakorlatok alkalmasak annak megakadályozására, hogy elhallgassák a diszkrimináció megtörténtét. A tréningen *Bassola Eszter* vett részt, ahol a nem megfelelő tájékoztatással, az elhallgatással és annak a jogtudatosítást, az alapvető jogi kultúra, valamint a sokszínűség előmozdítását állította szembe, és a résztvevők az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős hatóságok előtt álló kihívásokra is rámutattak. A tréning keretében szervezett workshopokon szó esett a célcsoportok eléréséhez szükséges megfelelő nyelvezet haszná-

latáról, a közös képzéseken keresztüli megvalósítható kommunikációról, valamint a civil szervezetekkel, különböző intézményekkel való partneri kapcsolat kialakításáról.

2012. szeptember 23–25. között az *Európai Roma Információs Iroda (ERIO)* abban a témában szervezett találkozót, hogy az egyenlő bánásmód szervezetek és hálózatuk (EQUINET) miként tudnak bekapcsolódni a Bizottság romákkal kapcsolatos munkájába, és hogyan tudják azt hatékonyabbá, előbbé tenni. A szeminárium apropóját a faji alapú egyenlő bánásmódról szóló 2000/43/EK irányelv napirenden levő bizottsági felülvizsgálata adta. Egybehangzó volt az az álláspont, mely szerint a diszkrimináció elleni következetes fellépés a válság időszakában fontosabb, mint valaha. Itt *dr. Szajbély Katalin* képviselte az ombudsmani intézményt.

A 2012. december 5-i brüsszeli közgyűlésen a Balajti Ágnes részvételével a jelenlévők megszavazták a macedón Diszkriminációellenes Bizottság felvételét az EQUINET hálózatába, valamint a szervezet 2011-ről szóló beszámolóját, a 2012-es éves találkozó programját, a 2013-as munkatervet és az EQUINET tanács választási eljárásának módosítását.

2012 januárjától – az alapvető jogok biztosáról szóló törvény rendelkezésének megfelelően – a hivatal munkájában még nagyobb hangsúllyal szerepelt a *gyermeki jogok védelme*. 2008 óta a hagyományos panaszkezelés mellett minden évben külön programot szenteltünk egy-egy speciális területnek. 2012-ben – az Európa Tanács egyik nemzeti kapcsolattartójaként is – a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéseit helyeztük vizsgálataink fókuszába. *Lux Ágnes*, gyermekjogi projektért felelős főosztályvezető-helyettes ennek keretében az ombudsman munkáját bemutatandó több előadást tartott európai fórumokon (pl. a Cork Egyetemen Írországbán (2012. december 5.), az Európa Tanács bírák és ügyészek képzésével foglalkozó nemzeti intézetek hálózatának éves plenáris ülésén Párizsban (2012. december 12–14.), valamint részt vett több rangos nemzetközi rendezvényen. Ezek közül kiemelendő a 2012. november 13–14. között az Európai Bizottság által az eltűnt gyermekek témájában rendezett magas szintű konferencia, és a 7. *Európai Gyermekjogi Fórum* (2012. május 5–7.), a csaknem 100 gyermekjogi tagszervezetet tömörítő európai ernyőszervezet, az *EUROCHILD éves konferenciája* (2012. október 24–26.), amelyen munkatársunk a családi csoportkonferencia témájának raportőreként vett részt.

Aktívan közreműködtünk a *Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC)* munkájában is. A gyermekjogi projekt nemzetközi jellegét erősítette az is, hogy 2012. november 22-én az Európa Tanáccsal közösen rendeztük meg a hivatalban a 2012. évi gyermekjogi projekt éves munkája eredményeit bemutató zárókonferenciát, amelyen előadóként részt vett az

Európai Bizottság, az Európa Tanács és az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága magas rangú képviselője is.

Magyarország 2012. január 12-én csatlakozott az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetéséről szóló 1984. évi egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvéhez (OPCAT – Optional Protocol to the Convention Against Torture). Az egyezmény a kínzás megelőzése érdekében mind nemzetközi, mind nemzeti szinten előírja független testületek létrehozását, melyek a fogva tartást végrehajtó intézetekben tett rendszeres látogatások keretében vizsgálják az ottani körülményeket. Magyarország hivatalosan értesítette az ENSZ Kínzás Megelőző Albizottságát arról, hogy 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa látja el a nemzeti megelőző mechanizmus feladatát. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hivatal vizsgálatot folytathat valamennyi, a Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikkében meghatározott hazai fogvatartási helyszínen, és az ott tartózkodó hivatalos, valamint magánszemélyeket felügyelet nélkül meghallgathatja.

A Hivatal megkezdte a felkészülést e feladat megfelelő szakmai és technikai szintű ellátására. Ennek keretében részt vettünk és megbeszéléseket folytattunk 2012. május 14–15-én a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány és a Magyar Helsinki Bizottság közös szervezésében Budapesten megrendezett OPCAT nemzetközi konferencián, valamint az ezt követően rendezett szűk körű, szakmai konzultáción. Az eseményen részt vett Malcolm Evans, az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottságának elnöke is, aki elismerően szólt a Hivatal fogva tartást is ellenőrző eddigi tevékenységéről, és a felkészüléshez támogatásáról biztosította az alapvető jogok biztosát.

A környezetvédelem terén *dr. Fülöp Sándor*, az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettese – a környezeti kormányzás munkacsoport tagjaként – részt vett és több előadást tartott az ENSZ Rio+20 fenntartható fejlődés témájában rendezett konferenciáján Rio de Janeiróban (2012. június 13–24.), valamint annak előkészítő ülésein (2012. február 6–8. Brüsszel; 2012. március 13–18. Kairó; 2012. március 24–29. New York).

Nemzetközi ombudsman szervezetekben való részvétel

A nemzetközi szervezetek rendezvényein – többször hozzászólással vagy előadással – *prof. dr. Szabó Máté* alapjogi biztos vett részt. Elsősorban ő ápolta a más alapjogi intézményekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatokat is. *Visegrádi Négyek országocsoport hagyományos éves ombudsmantálalkozóját* 2012 májusában Brnmben tartották. A cseh, lengyel, szlovák és magyar ombudsman megbeszéléseinek témája az ombudsmanok különleges viszo-

nya a bírói testületekhez, mint az Alkotmánybírósághoz vagy a Legfelsőbb Bírósághoz. Az *Európai Ombudsmani Intézet (EOI)* 2012. április 13-ára a toszkán régió meghívására Firenzébe hívta össze tagjait a szervezet éves közgyűlésére és igazgatósági ülésére. A szervezeti feladatok megvitatása után az olasz ombudsmanok számoltak be tevékenységükről, majd több előadás következett, köztük a magyar biztos hozzászólása. A konferencia jó alkalmat biztosított a bilaterális találkozókra, amelyeken az alapvető jogok biztosa a 2012 januárjától új keretek között működő magyar ombudsmani rendszerről tájékoztathatta kollégáit.

2012. július 10-én Madridban az alapvető jogok biztosa találkozott *Maria Luisa Cava de Llano spanyol ombudsmannal*. A megbeszélésen Szabó Máté bemutatta az átalakult magyar ombudsmani rendszert és az újonnan létrejött intézmény fontosabb jellemzőit. A találkozóra az adott lehetőséget, hogy az alapvető jogok biztosa július 8–12. között részt vett a Nemzetközi Politikatudományi Társaság Madridban rendezett XXII. Világkongresszusán.

2012. augusztus 1–4. között Buenos Airesben rendezték a II. ISA szociológiai konferenciát, melyen az alapvető jogok biztosa is részt vett. A konferencia témája a „*Társadalmi igazságosság és a demokrácia*” volt. Az eseményt megelőzően a biztos találkozott *dr. Anselmo Agustín Sella argentin ombudsmannal és dr. Stella Maris Martineztel, az argentin állampolgárok általános jogvédelmét ellátó minisztérium vezetőjével*, augusztus 2-án pedig részt vett és előadást tartott az argentin magyarok szervezete, a *Hungária Klub* ülésén.

2012. szeptember 13–15. között *prof. dr. Szabó Máté* részt vett az Európai Kriminológiai Társaság (EUROCRIM) XII. nemzetközi konferenciáján, Bilbaóban. A konferencia címe „*Kriminológia a XXI. században: Szükséges egyensúly szabadság és biztonság között*” volt. A konferenciát megelőzően az alapvető jogok biztosa találkozott *dr. Iñigo Lamarca Iturbe baszk ombudsmannal*, akivel megbeszélést folytattak – egyebek között – a nemzeti és regionális ombudsmani intézmények működéséről, a letartóztatásban vagy börtönben lévő személyek jogai tiszteletben tartásának figyelemmel kíséréséről, az alapvető jogi biztosi intézmény szerepéről a meleg, leszbikus, biszexuális és transzszexuális személyek védelmében vagy a gazdasági krízis szociális jogokra gyakorolt hatásáról.

Ebben az évben megnövekedett a nemzetközi érdeklődés Magyarország új Alaptörvénye iránt. *Prof. dr. Szabó Máté* a berlini magyar nagykövetség felkérésére Münchenben tartott több magas rangú előadóval együtt tájékoztató előadást az Alkotmány történelmi háttéréről, az Alaptörvény részleteiről. A német politikai szereplők és alkotmányjogban jártas szakértők első kézből értesülhettek a gyakorlati tapasztalatokról és kaphattak választ

kérdéseikre. Ebben a témában a biztos több előadást tartott Magyarországon megrendezett nemzetközi konferencián, így az *Andrássy Egyetem* és a *Közép-Európai Politikatudományi Társaság* rendezvényén.

Az ombudsmanokat világméretben reprezentáló *Nemzetközi Ombudsmani Intézet (IOI)* 2012. november 10–16. között az új-zélandi Wellingtonban rendezte éves konferenciáját. A 2002 óta minden évben megrendezésre kerülő konferencián plenáris ülések és kis panelbeszélgetések, párhuzamos ülések egyaránt voltak, az adott témának megfelelően. A közgyűlést követő plenáris üléseken öt kontinens szakértői tartottak előadást, köztük hangzott el a magyar ombudsman „Protecting ethnic minorities, immigrants, and other vulnerable groups in times of economic uncertainty” (*Etnikai kisebbségek, bevándorlók és más veszélyeztetett csoportok védelme a gazdasági válság idején*) című hozzászólása.

A rendezvény időpontja	Megnevezése
2012. január 12.	Magyarország csatlakozott az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetéséről szóló 1984. évi egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvéhez (Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT)
2012. január 17.	Markus Löning, a német szövetségi kormány emberi jogi politikáért és humanitárius segítségnyújtásért felelős megbízottja Budapesten
2012. január 24–26.	GODIAC szeminárium a svéd rendőrség solnai akadémiáján
2012. február 1.	Megbeszélés a Norvég Helsinki Bizottság főtítkárával Budapesten
2012. február 16.	Az ET Monitoring Bizottságának budapesti látogatása
2012. március 19–22.	A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottságának (International Coordination Committee) plenáris ülése Genfben
2012. március 27.	Marie-Christine Vergiat francia EP-képviselő Budapesten
2012. április 13.	Az Európai Ombudsmani Intézet (EOI) éves közgyűlése és igazgatósági ülése
2012. április 18–19.	Az NHRI Európai Csoport és az Európai Unió Alapjogi Ügynökség (European Union's Agency for Fundamental Rights, továbbiakban FRA) együttes ülése
2012. május 5–7.	7. Európai Gyermejjogi Fórum
2012. május 10.	A Cseh Petíciós Bizottság (május 10.) budapesti látogatása

2012. május 14.	A tajvani ombudsmani delegáció látogatása
2012. május 14–15.	A Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány és a Magyar Helsinki Bizottság közös szervezésében megrendezett nemzetközi OPCAT konferencia Budapesten
2012. május 22.	A Visegrádi Négyek országcsoport hagyományos éves ombudsmantalálkozója
2012. május 23–24.	EQUINET tréning Vilniusban az alternatív konfliktuskezelési eljárásokról
2012. május 25.	Az ET Monitoring Bizottságának második látogatása
2012. június 13–24.	Az ENSZ Rio+20 fenntartható fejlődés témájában rendezett konferenciája Rio de Janeiróban
2012. július 10.	Az ombudman részt vett a Nemzetközi Politikatudományi Társaság Madridban rendezett XXII. Világkongresszusán, valamint találkozott Maria Luisa de Llano spanyol ombudsmannal
2012. augusztus 1–4.	Az alapvető jogok biztosa Buenos Airesben részt vett a II. ISA szociológiai konferencián, valamint az argentin ombudsmannal és az általános jogvédelmet ellátó minisztérium vezetőjével való találkozón
2012. szeptember 5–7.	Az ICC Európai Csoportjának szakmai fóruma Berlinben „Üzlet és Emberi Jogok” címmel
2012. szeptember 10.	Ewa Letowska volt lengyel ombudsman budapesti látogatása
2012. szeptember 13–15.	A biztos részt vett az Európai Kriminológiai Társaság (EUROCRIM) XII. nemzetközi konferenciáján, Bilbaóban
2012. szeptember 23–25.	Az Európai Roma Információs Iroda (ERIO) által szervezett találkozó az egyenlő bánásmód szervezetek és hálózatuk (EQUINET) bekapcsolódásáról a Bizottság romákkal kapcsolatos munkájába
2012. szeptember 25.	Budapestre látogatott az Európai Parlament (EP) Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE)
2012. szeptember 26–27.	A „Kommunikáció használata az aktuális helyzetnek nem megfelelő tájékoztatás megakadályozására” című EQUINET tréning Máltán
2012. október 4.	Budapesten konzultált Calin Georgescu, az ENSZ különleges jelentéstevője (veszélyes anyagok és hulladékok kezelése és tárolása)
2012. október 9.	Találkozó Budapesten az alapvető jogok biztosa és Knut Vollebaek, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa között
2012. október 15–16.	Az EQUINET, az FRA és az NHRI-k háromoldalú ülése Bécsben

2012. október 17–19.	A Kínai Népköztársaság és Magyarország között 2000 óta működő Emberi Jogi Párbeszéd soros fordulója Budapesten
2012. október 23–27.	A GODIAC projekt tudományos paneljének ciprusi konferenciája
2012. október 24–26.	Az EUROCHILD éves konferenciája
2012. november 10–16.	Az ombudsmanokat világméretben reprezentáló Nemzetközi Ombudsmani Intézet (IOI) éves konferenciája az új-zélandi Wellingtonban
2012. november 13–14.	Az Európai Bizottság magas szintű konferenciája az eltűnt gyermekek témájában
2012. november 21.	Az albán BTKF delegációja Budapesten
2012. november 22.	A 2012. évi gyermekjogi projekt éves munkájának eredményeit bemutató záró konferencia a Hivatalban
2012. december 5.	Az EQUINET brüsszeli közgyűlése
2012. december 7.	A dél-koreai ombudsmani hivatal Korrupciós és Emberjogi Bizottsága delegációjának budapesti látogatása
2012. december 11.	A francia gyermekjogi biztos látogatása
2012. december 12–14.	Az Európa Tanács bírák és ügyészek képzésével foglalkozó nemzeti intézetek hálózatának éves plenáris ülésén Párizsban

1.5.

Sajtóvisszhang

Az alapvető jogok biztosa tevékenységének médiatükre 2012-ben

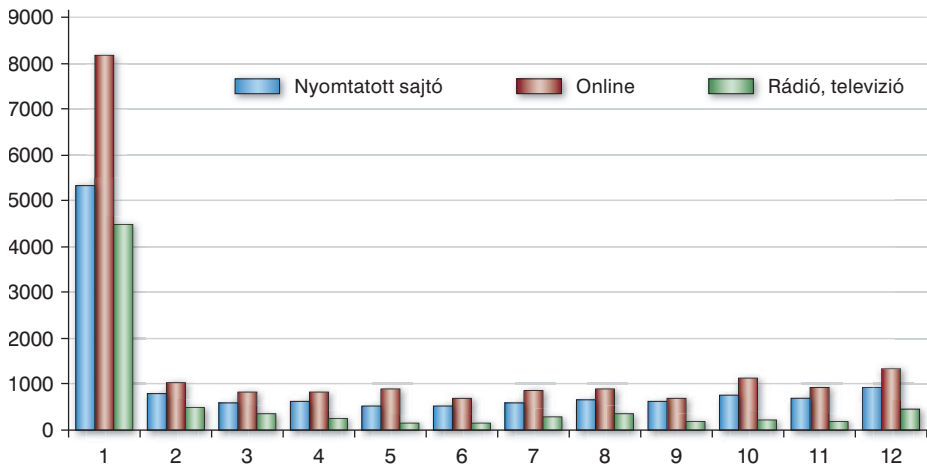


*Dr. Bassola Eszter sajtó-
szóvivő*

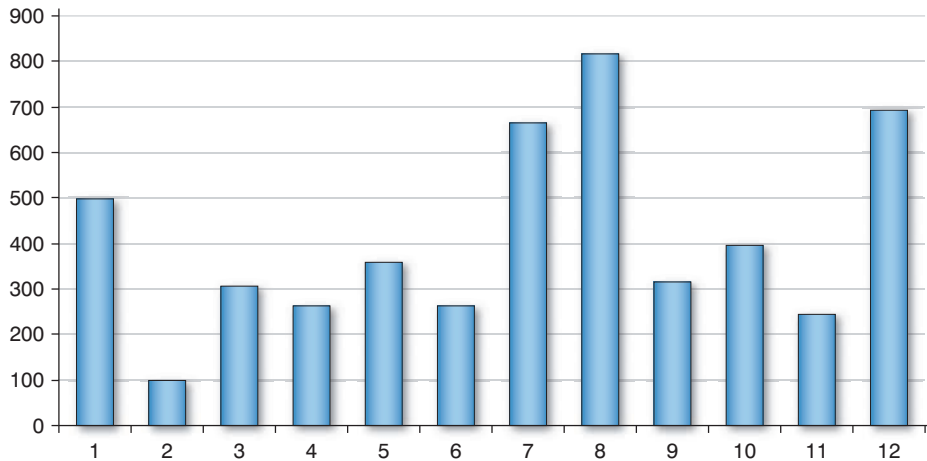
Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2012. január 1-jei hatálybalépése utáni napokban érzékelhetően nagymértékben megélénkült a média érdeklődése az átalakult, immár „egy ombudsman – két szakmai helyettes” rendszer iránt. A hírekben, kommentárokból és interjúkban 2012 januárjában elsősorban az új struktúra lehetőségei és lehetséges hatékonysága foglalkoztatta az írott és az elektronikus (rádió, tv, online) sajtót. Ennek tulajdonítható, hogy a 2011 januárhoz képest 2012 januárjában megkétszereződött az alapvető jogok biztosának munkájával foglalkozó megjelenések száma (497 egyetlen hónapban!). Az alapvető jogok biztosát foglalkoztató kérdések iránti médiafogyékonyság a későbbiekben is magas szintű maradt, ugyanakkor azonban jelentős ingadozások is megfigyelhetők voltak, ami összefügg a nyilvánosságra hozott vizsgálati témák jellegével és a gazdasági-politikai környezet aktivitásával.

Folytatódott az a trend, hogy a médiamegjelenések súlypontja áthelyeződött az online felületekre. Mind a biztos és hivatala munkájának bemutatása, mind a vizsgálatok témáinak említése kimagaslóan számban jelent meg az internetes médiában. Az alábbi diagram összesítve tartalmazza az alapvető jogok biztosának tevékenységével, valamint – akár a biztos említése nélkül – az ombudsman által is vizsgált témákkal foglalkozó megjelenések számát. Itt is kiemelkedően nagy a januári érdeklődés.

Az adatok értelmezéséhez tartozik, hogy ezek a biztos említése mellett összesítve tartalmazzák az alapvető jogok biztosának hatásköre szerint összeállított keresőszavak megjelenését. A biztosi tevékenység törvényi vál-



Az ombudsman témáinak megjelenése a 2012. évben (Forrás: Observer)



Ombudsman a médiában 2012 (Forrás: Observer)

tozásait, valamint a hivatal átalakulását elemző januári nagyszámú megjelenést követően a média már a biztosi munka bemutatásának adatsorait produkálta.

Az alapvető jogok biztosának tevékenysége a nyilvánosság előtt zajlott. Munkájáról, vizsgálatairól, jelentéseiről, ajánlásairól összesen 248 sajtóközleményben számolt be. Projektjeiről összefoglaló füzetek jelentek meg, a hazai és a nemzetközi sajtó hírekben, interjúkban és elemzésekben foglalkozott az alapjogok magyarországi helyzetével és az ombudsman munkájával.

Az intézmény átalakulását és az „üzemszerű” működés beindulását kö-

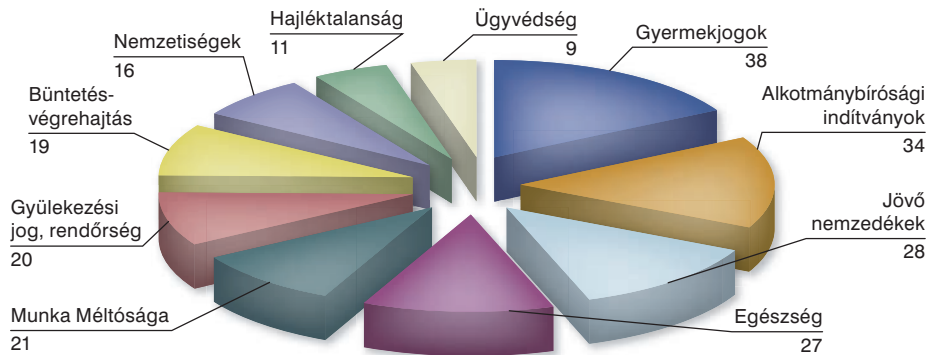
vetően a média különleges figyelme már a kiemelt projektek közleményeit, eseményeit, rendezvényeit kísérte. 2012-ben különösen nagy hazai és nemzetközi érdeklődést, médiavisszhangot keltett a gyermekbarát igazságszolgáltatással foglalkozó projekt. A gyermekjogok érvényesülésével – és sok részterületen sérülésével – foglalkozó vizsgálatok nagy száma a munka a sajtómegjelenésekben is tükröződött, erről összesen 38 közleményben számolt be.

A pénzügyi-gazdasági válságban súlyosbodó munkajogi problémákat, a közfoglalkoztatást, a fiatalok, a kisgyermekes anyák, a hajléktalanok, a fogyatékossgal élők – általában a hátrányos helyzetű emberek – munkához jutásának esélyeit „A Munka Méltósága” projektben elemezte, ezek megállapításait 21 közlemény összegezte. Ezek középpontjában a különösen sérülékeny társadalmi csoportokat, a nemzetiségeket, az időseket, a betegeket, a hajléktalanokat stb. érintő kedvezőtlen folyamatok és az azokkal kapcsolatos állami intézkedések, valamint – Szentgotthárd és térsége példáját elemezve – helyi, nemzetiségi, környezeti és egészségügyi problémák álltak.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című projekt tartalmi szempontból átfogta az ombudsman közleményeinek jelentős részét. A hajléktalanokkal kapcsolatos alapjogi vizsgálatok és rendezvények 11, a nemzetiségek problémái 16, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével foglalkozó vizsgálatok 28 ombudsmani közleményben jelentek meg. Az egészségügy, a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése, illetve annak visszasságai 27 közlemény témáját adták.

A biztos 2012-es büntetés-végrehajtási vizsgálatának „*Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel*” elnevezésű projektje több mint féltucatnyi helyszíni vizsgálattal és a fiatakorúak elzárásával, őrizetbevételével kapcsolatos alkotmánybíróági indítvánnyal 19 sajtóközleményben kapott nyilvánosságot. A gyülekezési joggal, illetve a rendőrség fellépéseivel 20, az

Főbb közlemények témánként



ügyvédség és az ügyvédekhez fordulók problémáinak részterületeivel foglalkozó vizsgálatokról 9 közlemény tájékoztatott.

Kiemelten szerepeltek a híradásokban és elemzésekben az Alkotmánybírósághoz való fordulás megváltozott szabályai. Az alapvető jogok biztosának ezzel kapcsolatos új feladatköre és az annak alapján benyújtott indítványok sorsa. A biztos a korábbi évek indítványai közül tizenkettőnek a fenntartása mellett döntött. Panaszok alapján 19 esetben, hivatalból pedig 4 alkalommal fordult az Alkotmánybírósághoz. A testület 11 ügyben már 2012-ben döntést hozott. Az indítványok különösen nagy megjelenésszámot generáltak a sajtóban (Google 1940 említés), az ombudsman összesen 34 közleményben foglalkozott az alkotmánybírósági indítványok benyújtásával és az azokban hozott határozatok ismertetésével.

2.

A biztos, a biztos-helyettesek és munkatársaik tudományos tevékenysége

2.1.

A biztos és a biztos-helyettesek önéletrajza, publikációi, előadásai

2.1.1.

Prof. Dr. Szabó Máté szakmai önéletrajza



1956. június 13-án született, Budapesten.

2007. szeptember 25-én hat évre az állampolgári jogok országgyűlési biztosává választotta az Országgyűlés, és emellett végzi oktató- és kutatómunkáját. 2009-ben az Európai Ombudsmani Intézet (European Ombudsman Institute) elnökségének tagjává választották.

1980-ban szerezte diplomáját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (ELTE ÁJK). 1984-től az ELTE ÁJK Politológia Tanszékén dolgozott először tudományos munkatárs, majd 1987-től főmunkatárs, 1990-től pedig egyetemi docensi beosztásban; 1995-től egyetemi tanárként. 1999. november 1-je óta a tanszék vezetője, majd 2001. november 1-jétől 2010. július 1-jéig a Politikatudományi Intézet létrejöttét követően annak igazgatója volt. Megalakulása óta oktat az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájában és tagja a Doktori Iskola Tanácsának. 2002 óta részfoglalkozású egyetemi tanárként oktatott a Nyugat-magyarországi Egyetem szombathelyi, Savaria Campusának európai és nemzetközi tanulmányok szakán.

1980 óta folyamatosan végzi politológiai és szociológiai kutatómunká-

ját. Két fő témája: a politikaelmélet története a 19–21. századi USA-ban és Nyugat-Európában, valamint a társadalmi mozgalmak és a politikai tiltakozás a 20–21. században Magyarországon és Közép-Európában. E témakörökben megjelent munkái több egyetemen tananyagok. 1988-ban a Magyar Szociológiai Társaság fiatal tehetségek jutalmazását szolgáló Erdei Ferenc-díjával tüntették ki az alternatív mozgalmakról folytatott kutatásaiért. 2000-ben a belügyminisztertől belügyi tudományos munkáért járó emléklapketet kapott. Oktatómunkájáért 2006-ban a „Magyar Felsőoktatásért” emléklapketet adományozta az oktatási miniszter. 2007-ben megkapta a Magyar Politikatudományi Társaság és a Bibó István Demokrácia Alapítvány Bibó István-díját oktató- és kutatómunkája elismeréseként.

Alapító tagja a Magyar Politikatudományi Társaságnak, a Magyarországi Humboldt Egyesületnek, továbbá tagja a Magyar Szociológiai Társaságnak. 1992–1997 között a Magyar Politikatudományi Társaság főtitkára, 2000–2004 között elnökségi tagja volt. Rendszeresen részt vesz nemzetközi konferenciákon, angol és német nyelvű előadásai többsége megjelent nemzetközi tudományos folyóiratokban és szakkönyvekben. Több mint 300 szakkikket publikált.

1993-tól részt vesz a Magyar Akkreditációs Bizottság és az MTA különböző tudományos bizottságainak munkájában. 1998–2002 között tagja volt a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsadó Testületének.

1987-ben védte meg politikatudományi kandidátusi disszertációját, 1996-ban pedig az MTA tudományok doktora címet kapta meg politológiából. Aktívan részt vesz a tudományos könyv- és folyóirat-kiadásban. 1980–1984 között a *Világosság* főállású szerkesztője, 1985–1986 között a *Külpolitika* külső munkatársa, 1991-től 2000-ig a *Politikatudományi Szemle* egyik alapító szerkesztője volt, 2000-től a szerkesztőbizottság tagja. 2008-tól a *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* német folyóirat szerkesztőbizottságának tagja. 1999-től 2009-ig szerkesztette a *Rejtjel Politológia Könyvek* sorozatát, amelyben 27 kötet jelent meg. 2011 óta tagja a *Külügyi Szemle* tanácsadó testületének.

1982 óta több alkalommal nyert el tudományos ösztöndíjakat (*FES*, *DAAD*, *Humboldt*) Németországba, valamint a *Netherlands Institute of Advanced Studies*, a firenzei *Európai Egyetem*, a *NATO Demokrácia Programja* kutatási ösztöndíjait, illetve a *Magyar Állami Eötvös ösztöndíjat* és a *Széchenyi professzori ösztöndíjat*.

2012. december 10-én, az Emberi Jogok Nemzetközi Napján vette át a *Lengyel Köztársaság Arany Érdemkeresztje* kitüntetését, amelyet a Lengyel Köztársaság Elnöke adományozott, az emberi jogok erősítése, a társadalmi jogtudat növelése terén végzett tevékenysége elismeréseként.

Publikációk

- (– Hajas Barnabás): Ombudsmani intézmények átalakulása a 21. századi Európában. In: Szabó Máté – Hajas Barnabás (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2012.
- (– Borza Beáta – Láposy Attila – Seres Péter): A közterületi lét méltósága. Emberi méltóság – korlátok nélkül. A hajléktalanok védelme az ombudsman gyakorlatában 2008-2012. In: *Kontroll és jogkövetés. Kriminológiai közlemények* 71. Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2012, 86–111. o.
- (– Barnabás Hajas): Hütchenspiel? Wie kämpft man denn nun in Ungarn seit 20 Jahren gegen die Korruption? In: Bálint Balla – Dahmen, W. – Sterbling, A. (Hrsg.): *Korruption, soziales Vertrauen und politische Verwerfungen*. Hamburg: Krämer Verlag, 2012, 151–173. o.
- (– Julia Sziklay): Die Stellung und Rolle der Institution des Ombudsmannes in der ungarischen Rechtsordnung. *BBE Europa Nachrichten*, 2012/7. 1–4. o.
- Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2010–2012. *Beijing Law Reviews*, Vol. 3. Nr. 3. 30th June, 2012.
- The Role of the Ombudsman in a Democratic Legal State. In: *12th AOA Secr. Challenges for the Ombudsman in a Changing Socio-economic Environment*. Tokyo: AEB-MIC, 2012, 106–115. o.
- A katasztrófavédelmi vizsgálatának tapasztalatai. In: Hajas Barnabás (szerk.): *Katasztrófavédelmi projekt*. Budapest: AJBH, 2012, 12–33. o.
- A kilenc hónapos alaptörvény az ombudsmani tapasztalatok tükrében. *Magyar Nemzet*, 2012. 08. 21. 6. o.
- Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2012/2. 67–78. o.
- Az ügyvédi eskü szövegéről. *Ügyvédek Lapja*, 2012/3. 10–14. o.
- Globális civil társadalom? *Civil Szemle*, 2012/2. 63–69. o.
- Hogyan lehet érték, ami felesleges? In: Litkey-Juhász Orsolya – Trombitás Gábor (szerk.): *A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban*. Budapest: AJBH, 2012, 9–11. o.
- Jog az egészséghez – avagy betegjog? In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy”*. Budapest: AJBH, 2012, 7–19. o.
- National versus Human Security. Az alapvető jogok érvényesülése és a rendőrségi gyakorlat összevetése a gyülekezési jog példáján. *Magyar Rendészet – Terrorizmus és demokrácia* – Különszám, 2012. 10–17. o.

Előadások

Direct democracy in Hungary, history, past experiences and prospects – Hungary’s New System of Direct Democracy: International and National Perspectives International Conference – Budapest, Andrassy University, 2012. március 9.

Az Ombudsmani Hivatal konkrét feladatai, működése, az ezekkel kapcsolatos nemzetközi és európai teendők – Andrassy Egyetem Összehasonlító Jog- és Államtudományok Karának szakeksteje – Budapest, Andrassy University, 2012. március 28.

A közterületi lét méltósága – ELTE ÁJK – Magyar Kriminológiai Társaság – ELTE ÁJK, 2012. május 11.

Felkészülés a magyar nemzeti ellenőrző mechanizmus működtetésére 2012–2015 – Magyar Helsinki Bizottság nemzetközi konferenciája „Monitoring a kínzás megelőzése érdekében” – Európa Tanács Ifjúsági Központja – 2012. május 14.

New Movements and Global Campaigns – ISES, Nyári Egyetem – Kőszeg, 2012. június 26.

Magyarország új alkotmányáról – Hungária Klub, Buenos Aires Argentina. – 2012. augusztus 2.

A büntető-igazságszolgáltatásban és büntetés végrehajtásban résztvevő állampolgárok emberi jogait érintő ombudsmani vizsgálatok – Az Európai Kriminológiai Társaság (EUROCRIM) XII. Nemzetközi Konferenciája – Bilbao, 2012. szeptember 14.

Az ombudsmani intézményről az új Alaptörvény kilenc hónapjának tapasztalatai alapján – Magyar Jogász Egylet, XXXII. Jogász Vándorgyűlés – Eger, 2012. szeptember 27.

Megnyitó előadás a hajléktalanságról – Magyar Falugészségügyi Tudományos Társaság- OTH, 2012. szeptember 28.

Megnyitó előadás a fogyatékossgal élő gyermekek jogairól – Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, Siketek Világnapja – 2012. szeptember 29.

Folyamatosság és változás – Az ombudsmani intézmény az új Alaptörvény kilenc hónapjának tapasztalatai alapján – Fachkonferenz über Europas jüngste Verfassung – Magyarország Müncheni Főkonzulátusa, München, 2012. október 19–20.

Civil society and the defence of Human Rights in Europe: from the point of view of the new post-communist EU-members – Ünnepi előadás az Andrassy Egyetem nemzetközi konferenciáján – Budapest, Andrassy University, 2012. október 11.

The Role of Ombudsman in the Hungarian Political System – CEPESA Annual Conference, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – 2012. október 27.

A jogállamiság helyzete az ombudsman szemével – Budapesti Corvinus Egyetem – 2012. október 29.

A rászoruló csoportok alapjogi védelme Magyarországon és Kelet-Európában – díszelőadás – IOI konferencia, Wellington, 2012. november 7–20.

Janusz Korczak üzenete és a gyermeki jogok védelme – „Nincsenek gyerekek – emberek vannak” Janusz Korczak üzenete – Nemzetközi konferencia – ELTE PPK 2012. december 10.

2.1.2.

Dr. Kállai Ernő biztos-helyettes szakmai önéletrajza

Született: Budapest, 1969. december 1.

Munkakörök

- 2012 – Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek védelméért felelős helyettese
- 2007 – 2011 a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa
- 2010 – tanszékvezető főiskolai tanár, Eszterházy Károly Főiskola, TKTK
- 2009 – vendégoktató, Debreceni Egyetem, AJK, Alkotmányjogi Tanszék
- 2009 – főiskolai tanár, Apor Vilmos Katolikus Főiskola
- 2008 – állandó vendégoktató, „Esélyegyenlőség és kisebbségvédelmi igazgatás” képzés szakmai mentora, Budapesti Corvinus Egyetem
- 2002 – intézetvezető főiskolai docens, Apor Vilmos Katolikus Főiskola Romológia és Alkalmazott Társadalomtudományi Intézet
- 1998 – Romológiai kutatócsoport vezetője, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet
- 1999–2002 – egyetemi oktató, Miskolci Egyetem Szociológia Tanszék
- 1996–1998 – RPA munkatárs
- 1988–1997 – tanár különböző oktatási intézményekben



Ösztöndíjak

- 2000–2002 Civic Education Project
- 1997–1999 Soros Alapítvány
- 1998–2002 European Roma Rights Center
- 1997–1999 RPA Láthatatlan Kollégium

Közéleti-szakmai tevékenység

2007 Egyenlő Bánásmód Szakmai Tanácsadó Testület tagja

2002–2005 Autonómia Alapítvány kuratóriumának tagja

1998–2004 Gandhi Közalapítvány kuratóriumának tagja

Szakmai szervezeti tagság

Magyar Szociológiai Társaság elnökségének a tagja

Magyar Tudomány Akadémia Köztestületének tagja

Magyar Jogász Egylet

Magyar Politikatudományi Társaság

Magyar Néprajzi Társaság

Elismerések

2006 – Kisebbségekért Díj

2005 – kiemelkedő kutatási tevékenységért az Országos Cigány Önkormányzat kitüntetése

Jelentősebb, empirikus adatfelvétellel zajló kutatások

A kisebbségi közösségek kulturális jogainak érvényesülése

Az etnikai adatok kezelésének új paradigmája

Roma vállalkozók Magyarországon

Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok vizsgálata

A cigányzenészek múltja és jelene

A magyarországi romák társadalomtörténete a 20. században

A romák esélyegyenlősége Magyarországon. Az önkormányzatiság, a pozitív diszkrimináció és az oktatás szerepe a romák helyzetének javításában – elméleti és gyakorlati modellek

A helyi cigány kisebbségi önkormányzatok elméleti modelljei és magyarországi gyakorlata

A kisebbségek kulturális autonómiája

Oktatás

Tanszékvezető főiskolai tanár az Eszterházy Károly Főiskola Tanárképzési és Tudástechnológiai Kar Kisebbségtudományi Tanszékén. A Corvinus Egyetem Esélyegyenlőségi és Kisebbségvédelmi igazgatás szakirányú továbbképzési szakán állandó vendégoktató.

2.1.3.

Dr. Fülöp Sándor biztos-helyettes szakmai önéletrajza
(2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig)

Dr. Fülöp Sándor

Született: 1957. október 17., Montreal,
Kanada



Munkahelyek

2012. január 1. – 2012. szeptember 1.

Az alapvető jogok biztosának a jövő
nemzedékek érdekei védelmét ellá-
tó helyettese

2008–2011: A jövő nemzedékek or-
szággyűlési biztosa,

1994–2008: Környezeti Management és Jog Egyesület (ügyvéd, a környe-
zetvédelmi jogi adatbank és tanácsadó szolgálat vezetője),

1993–1994: Ruttner and Partners Ügyvédi Iroda (ügyvéd, főként gazdasá-
gi ügyek),

1991–1993: Legfőbb Ügyészség (ügyész, személyzeti o., majd államigazga-
tási jogi o.),

1984–1991: Fővárosi Főügyészség (ügyész, büntető ügyszak),

Képzetség

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, PhD, 2011

ELTE Bölcsészettudományi Kar, pszichológus, 1981–1987

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1977–1982

Egyéb főbb szakmai megbízatások

1992–: Környezetvédelmi jogalkotás (NGO jogi szakértőként részvétel a
környezetvédelmi törvény megalkotásában, a környezeti hatásvizsgálat
kormányrendelet jogi előkészítése, stratégiai környezeti hatásvizsgálati

- törvény előkészítése, az Espooi Egyezmény ratifikációjának jogi előkészítése, részvétel az Aarhusi Egyezmény megszövegezésében),
- 1996–: Mb. egyetemi adjunktus, ELTE ÁJTK, környezetvédelmi jog,
- 1997–: Meghívott előadó (Pázmány Péter Egyetem, Győri Államigazgatási Főiskola, Közép-európai Egyetem, Miskolci Egyetem, Debreceni Egyetem, Gödöllői Egyetem),
- 1998–2003: Az Országos Környezetvédelmi Tanács tagja, majd elnökhelyettese,
- 2000–2006: Környezeti demokrácia indikátor kifejlesztése és gyakorlati alkalmazása (a World Resource Institute vezette konzorcium tagjaként),
- 2002–2006v Nemzetközi projektek (környezeti jogalkotás, BiH, tréningek, BiH, Albánia, Macedónia, Horvátország, Kazakhsztán)
- 2002–2008: Az Aarhusi Egyezmény Jogérvényesítési Bizottságának tagja

2.1.4.

Dr. Szabó Marcel PhD biztos-helyettes szakmai önéletrajza

(2012. október 8-tól)

Születési idő: 1970. május 23. Budapest

2012. október 8-tól az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettese

Tanulmányok, végzettségek

2012: sikeres habilitációs előadások

2003: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, PhD, scl

2000: jogi szakvizsga

1996–1997: Cambridge-i Egyetem – Diploma in International Law

1995–1996: Pantheon – Assas Egyetem, Párizs: Certificat de Recherches Approfondies

1995 őszi szemeszter: Stanford Egyetem – Diplomata Továbbképzési Program

1993: Delfti Egyetem – River Basin Administration Center: kutató szemeszter, témakör: A határokkal osztott Duna- és Rajna-szakaszok nemzetközi jogi problémái

1989–1994: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, jogász diploma

2012 óta a *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* című évkönyv főszerkesztője.

2011 és 2012 októbere között a határokkal osztott természeti erőforrások fenntartható használatáért felelős miniszteri biztosként dolgozott a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban.

2011 februárjától 2012. október 6-ig a magyar Kormány képviselője a hágai Nemzetközi Bíróság előtt.



2008-ban részt vett a PPKE Jean Monnet Centre of Excellence szervezésében végzett kutatásban.

2005 és 2011 között az *A Iustum, Aequum, Salutare* tudományos jogi folyóirat szerkesztő bizottságának tagja.

2004 és 2011 között a PPKE Európai jogi és Nemzetközi Közjogi Tanszékének vezetője volt, 2012-től az Európai jogi Tanszék vezetője.

2003. szeptember – 2010 június között a PPKE Jog- és Államtudományi Karának dékán-helyettese volt.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában európai közösségi jog tárgyából 2004 óta vesz részt cenzorként.

Vendégoktatóként és vendégkutatóként számos nemzetközi egyetemen oktatott, 2001-ben és 2002-ben a milánói Szent Szív Katolikus Egyetemen vendégelőadója, 2000 és 2010 között a San Franciscó-i Egyetemen, 2010-ben a Los Angeles-i Marymount College-ban is oktatott. Több ízben is a Cambridge-i Egyetem meghívott kutatója volt.

1997 óta a PPKE-JÁK tanársegédje, 1998-tól egyetemi adjunktus, 2003-tól egyetemi docens. Főbb oktatott tárgyai: Európa-jog, nemzetközi közjog, nemzetközi környezetvédelmi jog a jogász alapképzésben, valamint a Deák Frenc Jogi Továbbképző Intézetben.

1993–1994 között a Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának munkatársa, 1998 és 2002 között a Dunai Kormánybiztos Titkárságán nemzetközi jogi tanácsadó, majd a Nemzetközi Jogi Főosztály vezetője volt. 2001 és 2002 között a hágai Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete végrehajtásával összefüggésben létrehozott magyar–szlovák Jogi Szakértői Munkacsoport magyar oldalának vezetője.

Publikációk

(– Lános Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Uniók szakpolitikák*. Budapest: Szent István Társulat, 2012, 236. o.

Az európai integráció története. In: Osztoivits András (szerk.): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2012, 25–56. o.

Az Európai Tanács. In: Osztoivits András (szerk.): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2012, 62–67. o.

Az Európai Unió Tanácsa. In: Osztoivits András (szerk.): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2012, 67–73. o.

Az Európai Parlament. In: Osztoivits András (szerk.): *EU-JOG*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó, 2012, 89–99. o.

Az európai jog és a nemzetközi jogrend – hierarchia és összefonódás. *Állam- és Jogtudomány*, (LIII. évf.) 2012/2-3. 191–211. o.

Európai identitás és a Lisszaboni Szerződés. *Iustum, Aequum, Salutare*, (8. évf.) 2012/2. 261–266. o.

Előadások

Mire kötelez a fenntartható fejlődés a nemzetközi szerződések jogában? – A nemzetközi környezetjog aktuális kérdései című konferencia – Miskolci Egyetem, 2012. szeptember 21.

A külhoni szavazás nemzetközi és Európa-jogi vonatkozásai, tekintettel a kettős állampolgárságra – „Nemzetpolitikai irányok és trendek Európában és világszerte” c. nemzetközi konferencia – Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Szegedi Tudományegyetem – 2012. szeptember 28.

The relationship of international and EU legal requirements related to public participation with an emphasis on international law – Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jean Monnet Centre of Excellence „Environmental Democracy – Budapest, 2012. október 19.

The ECtHR and Hungary – The Reception of Public International Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Sign of Fragmentation or Unity?” című ICL-konferencia – Bécs, 2012. november 2.

A biológiai sokféleség védelme a hazai és a nemzetközi jogban. Előadás az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában megrendezésre kerülő „Virágot unokáinknak, alapjogi kihívások a biológiai sokféleség védelme terén” című, általa szervezett konferencián. 2012. november 20.

A Kárpát-medence természeti értékeinek megóvása a jövő nemzedékek számára, új Alaptörvényünk alapján – „Környezeti problémák a Kárpát-medencében II.” c. konferencia – Pécsi Tudományegyetem, 2012. november 30.

Az állampolgárság aktuális nemzetközi jogi és európai jogi kérdései – Kettős állampolgárság és külhoni szavazás az Európai Unióban – Kisebbségi Jogvédő Intézet és a Nemzetpolitikai Kutatóintézet közös szervezésű konferenciája – PPKE-JÁK, 2012. december 6.

2.2.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársai

Andrásné dr. Bognár Ildikó	Elek Zoltán dr.	Kaiserné dr. Pajó Ágnes
Babos Nikolett dr.	Faragóné dr. Endrődi Zsuzsanna	Kaluser Sándorné
Baksa Zsuzsanna dr.	Farkas István	Kaszper Gábor dr.
Balajti Ágnes	Farkas Zsuzsanna dr.	Kaszperné Dorogi Eszter
Balogh Mihályné	Fehér Szabó Miklós	Kéri Dorottya
Bankné dr. Schnörch Rita	Fórika László dr.	Kéri Szilvia dr.
Baracsi Nándor	Friedrich Ábel dr.	Kincses Irén
Bassola Eszter dr.	Garaguly István dr.	Kiss Bernadett dr.
Bácskai Krisztina dr.	Garamvári Miklós dr.	Kocsis Ágnes
Bencsik Károly	Gál Csilla	Koncsik Zoltán
Bene Beáta dr.	Gulyás Attila dr.	Kovács Adél
Berkes Lilla dr.	Győrffy Zsuzsanna dr.	Kovács Anikó dr.
Bernát György	Győri Zoltán	Kovács Attila
Bindorffer Györgyi dr.	Gyűrű Attila dr.	Kovács Erika
Bogárdi Dóra dr.	Haidegger Marianna dr.	Kovács Zsolt dr.
Borza Beáta dr.	Hajas Barnabás dr.	Kozicz Ágnes dr.
Csákiné Varga Klára	Hanser Ágota	Kökény Lászlóné
Csécsi Benjámín	Haraszti Margit Katalin dr.	Kristó Annamária dr.
Csikós Tímea dr.	Heizerné Hegedűs Éva	Krizsán Ildikó
Csink Lóránt dr.	Herke Miklós dr.	Krómer István dr.
Dávidné dr. Bódis Cecília	Hidvégi Valéria	Kurunczi Gábor dr.
Debisso Kinga dr.	Hodicsek Attila	Kutassy-Nagy Noémi dr.
Dezső Adrienn dr.	Imrő-Horváth Luca dr.	Láposy Attila dr.
Dóczé Nikolett dr.	Izafé Éva dr.	László Boglárka dr.
Dzielszky Károly	Jászberényi Éva dr.	Listárné Nagy Éva
Egri Katalin dr.	Juhász Hajnalka	Litkey-Juhász Orsolya dr.
	Juhász Zoltán dr.	

Lovasné dr. Kohár Katalin	Puskai Erzsébet Radnai Anna	Szüts Korinna dr. Tordai-Szabó Ágnes
Lux Ágnes dr.	Rajzinger Ágnes dr.	Tóth Andrásné
Magicz András dr.	Regényi Eszter dr.	Tóth László dr.
Magyar Gizella	Rigó Anett dr.	Tóth Lívía dr.
Magyarné dr. Vuk Katalin	Rózsahegyí Bernadett	Tóth Norbert dr.
Makács Tamásné	Rózsás István	Tóthné dr. Váradý Eszter
Budai Andrea dr.	Sarbak Péter dr.	Török Tamás dr.
Menyhárt Judit	Sárközy István dr.	Trombitás Gábor
Monostori Zsolt	Seres Péter dr.	Ugrai Gábor dr.
Móricz-Nagy Diána dr.	Sipos Beáta dr.	Varga Éva Csilla dr.
Müller Zsolt	Somogyi Gábor dr.	Vargáné Szigeti-Tar Anita
Nagyné Szenter Edit	Somosi György dr.	Varjú Gabriella dr.
Némedi Erika	Starkné Osvát Anna	Vass Veronika dr.
Ottrok Viktória dr.	Szabó Attila	Vágola Imre
Órfi (Barta) Eszter dr.	Szabó-Tasi Katalin dr.	Weinbrenner Ágnes dr.
Pajcsicsné dr. Csóré Erika	Szajbély Katalin dr.	Zemplényi Adrienne dr.
Pákolicz Csaba	Szalay Eszter	Zombor Ferenc dr.
Perosa István dr.	Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.	Zséger Barbara dr.
Polyák Gáborné	Széles Lászlóné	
Pontyos Viktória	Szilágyi Nóra	
	Szítás Andrea	

2.3.

A biztos munkatársainak tudományos tevékenysége

2.3.1.

Publikációk

Borza Beáta

(– Szabó Máté – Láposy Attila – Seres Péter): A közterületi lét méltósága. Emberi méltóság – korlátok nélkül. A hajléktalanok védelme az ombudsman gyakorlatában 2008-2012. In: *Kontroll és jogkövetés. Kriminológiai közlemények 71.* Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2012, 86–119. o.

Emberi méltóság az egészségügyben” – Lehetőségek és küzdelmek az ombudsman munkájában. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg? Az alapvető jogok biztosának konferenciakiadványa.* Budapest: AJBH, 2012.

(– Csikós Tímea): A szentgotthárdi pszichiátriai intézetben végzett vizsgálatokról, avagy paradigmaváltás egy totális intézetben. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg? Az alapvető jogok biztosának konferenciakiadványa.* Budapest: AJBH, 2012, 180–199. o.

Csikós Tímea

(– Borza Beáta): A szentgotthárdi pszichiátriai intézetben végzett vizsgálatokról, avagy paradigmaváltás egy totális intézetben. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg? Az alapvető jogok biztosának konferenciakiadványa.* Budapest: AJBH, 2012, 180–199. o.

Csink Lóránt

A médiaszabályozás rendszere és formái. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiaajog.* Budapest: Complex, 2012, 147–155. o.

- A közszolgálati médiaszolgáltatás rendszere. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest: Complex, 2012, 647–658. o.
- Alkotmányjog. Novissima, Budapest, 2012, 372. o.
- Az államfő. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG Orac, 2012, 195–210. o.
- Közvetlen demokrácia. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG Orac, 2012, 147–160. o.
- Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről. A törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései. *Jema*, 2012/1. 3–10. o.
- The Parliament. Est Europa 2012/1 (Numéro special) 171–179. o.
- (– Fröhlich Johanna): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvény körül*. Budapest: Gondolat, 2012, 166. o.
- (– Mayer Annamária): *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóságok a médiajogban*. Budapest: Médiatudományi Intézet, 2012, 92. o.
- (– Fröhlich Johanna): Topics of Hungarian Constitutionalism 2012. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, (Dutch Journal of Constitutional Law) 2012/4. 424–439. o.
- (– Fröhlich Johanna): Ustawa Zasadnicza Węgier – uwagi wstępne i możliwe konsekwencje (The New Hungarian Basic Law – Preliminaries and Consequences). *Forum Prawnicze*, no. 3(11)/2012. 15–26. o.
- (–Trócsányi László): Államforma, kormányforma, államszerkezet. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG Orac, 2012, 77–90. o.
- (– Trócsányi László – Schanda Balázs) (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG Orac, 2012, 455. o.
- (– Fröhlich Johanna): Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2012/1. 9–15. o.
- (– Fröhlich Johanna): Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/2. 1–12. o.
- (– Schanda, Balázs – Varga, Zs. András (eds.): *The New Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Clarus: Dublin, 2012, 350. o.

Debisso Kinga

Az Európai Unió fejlesztési politikája. In: Szabó Marcel – Lános Petra Lea – Gyeney Laura (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió egyes politikáiba*. Budapest: Szent István Társulat, 2012. 221–236. o.

Farkas Zsuzsanna

Szociális jogok az Alkotmányban és az új Alaptörvényben. In: P. Szabó Béla – Szemesi Sándor (szerk.): *Profectus In Litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián*. Debrecen: Licium-Art, 2012, 79–89. o.

A magán-nyugdíjpénztárakkal kapcsolatos vizsgálatok az ombudsmani gyakorlat tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/1. 15–23. o.

A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról. *Humánpolitikai Szemle*, 23. évf. 2012/1. 39–45. o.

A szakorvosjelölt ügyeleti megmérettetései. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg?* Budapest: AJBH, 2012, 33–57. o.

(– Juhász Zoltán): Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófavédelmi projekttel összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében. In Mezei Péter (szerk.): *Természeti és ipari katasztrófák. Jogi aspektusok a 2010-es vörösiszap-katasztrófa fényében*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2012, 50–62. o.

Gyórfy Zsuzsanna

Ombudsmani vizsgálat az eltűnt gyermekekről. (<http://csagyi.hu/jo-gyakorlatok/hazai/item/499-ombudsmani-vizsgalat-az-eltunt-gyermekekről>)

Hajas Barnabás

(– Balogh Zsolt): Rights and Freedoms. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (eds.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Dublin: Clarus, 2012, 65–101. o.

Az ombudsman médiajogi gyakorlatáról – Tapasztalatok és lehetőségek. *Medias Res*, 2012/2. 297–318. o.

(– Szabó Máté szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: Országgyűlés Hivatala – Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.

Haraszti Margit Katalin

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.) *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2012, 46–73. o.

A terrorista méltósága. A kínvallatás alapjogi dilemmái. I. rész: *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2012/2. 53–59. o.; II. rész: *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2012/3. 37–45. o.

Juhász Zoltán

(– Farkas Zsuzsanna) Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófavédelmi intézményekkel összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében. In Mezei Péter (szerk.): *Természeti és ipari katasztrófák. Jogi aspektusok a 2010-es vörösiszap-katasztrófa fényében*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2012, 50–62. o.

Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.) *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2012, 22–45. o.

Az orvosi tevékenységgel okozott károk miatt beálló polgári jogi kártérítési felelősség alkotmányos alapja és társadalmi funkciója, különös tekintettel az „elvárható gondosság” problémájára. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg? Az alapvető jogok biztosának konferenciakiadványa*. Budapest: AJBH, 2012, 145–179. o.

Kiss Bernadett

A tiltott, közösségellenes rendeletek megalkotásának problémái In: *Jegyző és Közigazgatás* 2012. XIV. évf. 5. szám; 14–18. o.

A közterület-használat új rendje. *Közjogi Szemle*, 2012. szeptember, 19–30. o.

Új lehetőségek előtt a településrendészet? *Jegyző és közigazgatás*, XIV. évf. 2012/4. 11–15. o.

Kozicz Ágnes

(– Ottrok Viktória): A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete Magyarországon – az ombudsmani vizsgálatok tükrében. *Esély*, (társadalom- és szociálpolitikai folyóirat) 26. évf., 2012/6.

Kurunczi Gábor

A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a jogalkotásban. In: *Az állam és a jog alapvető értékei.*: Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája, Győr 2012, 22–30. o.

Előzetes válaszi regisztráció az alkotmányosság mérlegén. In: Pázmány Law Working Papers (www.plwp.jak.ppke.hu), 2012/43.

Láposy Attila

(– Szajbély Katalin) Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról Közjogi Szemle. 5.évf. 2012. június, 1–9. o.

(– Szabó Máté – Borza Beáta – Seres Péter): A közterületi lét méltósága. Emberi méltóság – korlátok nélkül. A hajléktalanok védelme az ombudsman gyakorlatában 2008–2012. In: *Kontroll és jogkövetés, Kriminológiai közlemények 71.* Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2012, 86–119. o.

Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest: Országgyűlés Hivatala – Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012, 186–209. o.

Tilos az Á... Zs? – Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok.* Budapest: ELTE ÁJK, 2012, 161–175. o.

Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből. Kodifikáció és közigazgatás.

<http://kodifikator.hu/index.php/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam>

(– Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette – Vissy Beatrix): *Alkotmányos alapok.* Budapest: HVG Orac, 2012. V.2; VII; VIII.5; VIII.8; VIII.13–15 fejezet részek.

Életvégi döntések létjogosultsága – helyzetkép az ombudsmani vizsgálat közben. In: Borza Beáta (szerk.): *„Beteg vagy egészségügy” A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg?* Budapest: AJBH, 2012, 95–99. o.

Lux Ágnes

Gyermekbarát igazságszolgáltatás az ombudsman szemszögéből. In: *Kontroll és Jogkövetés. Kriminológiai közlemények 71.* Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2012, 230–235. o.

A gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről – kiemelt figyelemmel az ombudsmani típusú jogvédelemre Magyarországon és Európában. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyaror-*

szágon és Európában. Budapest: Országgyűlés Hivatala – Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012, 74–106. o.

Beteg-gyerek-jogok. In: Borza Beáta (szerk.): „*Beteg vagy egészségügy?*” *A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben, avagy kinek fontos a beteg?* Budapest: AJBH, 2012, 26–33. o.

Ottrok Viktória

(– Kozicz Ágnes): A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete Magyarországon – az ombudsmani vizsgálatok tükrében. *Esély*, 26. évf. 2012/6.

Seres Péter

(– Szabó Máté – Borza Beáta – Láposy Attila –): A közterületi lét méltósága. Emberi méltóság – korlátok nélkül. A hajléktalanok védelme az ombudsman gyakorlatában 2008–2012. In: *Kontroll és jogkövetés, Kriminológiai közlemények 71.* Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság, 2012, 86–119. o.

Somosi György

A hadirokkant-járadék emelésének alkotmányossága <http://www.jogiforum.hu/hirek/27157>

Szabó-Tasi Katalin

Méheknek gyümölcse – a dajkaanyaság intézménye bevezetésének dilemmáiról. *Családi Jog*, 2012/1, 7–17. o.

2.3.2.

Előadások

Balajti Ágnes

Restructuring following changes to the Constitution and the merging of ombudsman institutions – az Európai Ombudsman által szervezett 8th Liaison Seminar of the European Network of Ombudsmen – Strasbourg, 2012. június 25.

Berkes Lilla

Cultural diversity and the understanding of multiculturalism in the 21st century – Indigenous Perspectives of North America, Nemzetközi konferencia – Budapest, ELTE BTK 2012. március 8–10.

A német ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége – Az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenysége Európában című konferencia – Budapest, PPKE JÁK 2012. május 31. – június 1.

Multikulturalizmus és modellkísérletek – Kísérleti modellek a közigazgatás fejlesztésében workshop – Budapest, PPKE JÁK 2012. június 25.

Az alapvető jogok biztosának a lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló jelentéséről – A választási eljárás aktuális kérdései című konferencia – Budapest, NKE 2012. november 29.

Borza Beáta

A hajléktalan lét alapjogi problémái – az ELTE ÁJK Kriminológiai Tudományos Diákkör tematikus ülése – Budapest, 2012. február 28.

Méltóság projektek: az időskorúak és a fogyatékossgal élők esélyegyenlősége – „Adj esélyt” – fogyatékosügyi szakmai konferencia – Kaposvár Városháza, 2012. február 29.

A közterületi lét méltósága – Magyar Kriminológiai Társaság – ELTE-ÁJK „Kontroll és jogkövetés” című tudományos konferenciája – Budapest, 2012. május 11.

Emberi méltóság korlátok nélkül – az ombudsman hajléktalanügyi munkája – Magyar Falugészségügyi Tudományos Társaság „Paradigmaváltás a hajléktalanellátásban” című szakmai konferenciája – Budapest, 2012. szeptember 28.

Az alapvető jogok biztosának szerepe a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának érvényesülésében – Fogyatékos Emberek Szervezeteinek Tanácsa „A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és a Strukturális Alapok felhasználása” nemzetközi konferenciája – Budapest, 2012. november 20.

Csikós Tímea

Privatizációs folyamatok és ezek jogi háttere Magyarországon – BCE, Védelemgazdaság Tanszék – 2012. február 10.

Az adózás jogi környezete Magyarországon – BCE, Védelemgazdaság Tanszék – Budapest, 2012. április 26.

Vitaindító hozzászólás a Hajléktalanellátás Országos Szakmai Konferenciájának második napján tartott szekcióülésen – Balatonföldvár, 2012. augusztus 30–31.

Alapjogok és migráció – A PTE ÁOK és a Fővárosi Önkormányzat közös „Migrációs medicina” című képzésének keretében tartott szakmai konferencia – Villánykövesd, 2012. október 26–28.

Intézmények és alapjogok – ombudsmani monitor, avagy miért fontos az

emberi méltósághoz való jog – Az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyerekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) továbbképzéssel egybekötött szakmai konferenciája – Balatonboglár, 2012. november 29–30.

Csink Lóránt

Tendencies of Direct Democracy in Hungary – Referendums in the Light of the New Basic Law. „Hungary’s New System of Direct Democracy: International and National Perspectives” Andrassy Universitát – PPKE, Budapest, 2012. március 9.

Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya – Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete, ELTE, – Budapest, 2012. június 26.

A gyülekezés fogalma, avagy mitől tüntetés a tüntetés? (társelőadó: Hajas Barnabás) – Pesti Központi Kerületi Bíróság – Budapest, 2012. szeptember 17.

Az alkotmányos identitás jellemzői. Történeti alkotmány – alkotmányos identitás. Sorbonne – Szegedi Tudományegyetem konferenciája – Párizs, 2012. október 10.

A közérdekű bejelentések az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának gyakorlatában. – „A bejelentő-védelem megerősítése” (társelőadó: Hajas Barnabás) OECD szeminárium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Budapest, 2012. október 31.

„Alkotmányjog az Alaptörvény után” – kerekasztal-beszélgetés, ELTE TáTK –INDOK, Budapest, 2012. november 23.

Farkas Zsuzsanna

Szociális jogok előre vagy hátra – Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók Ötödik Konferenciája – Szeged, 2012. február 2.

Nyugdíjrendszerünk jövője a sarkalatos törvény tükrében – A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Kodifikációs kihívások napjainkban című konferencia – Szeged, 2012. május 30.

Garaguly István

Az energetika jövője és az alapvető jogok – „Energetika útjai és a megújulók hasznosítása” nemzetközi konferencia – Belgrád, 2012. október 19.

Gyórfy Zsuzsanna

Az ombudsman 2012. évi gyermekjogi projektje – Az ORFK Bűnmegelőzési Osztályának szervezett szakmai konzultáció – Balatonszemes, 2012. szeptember 5.

Gyermeki jogok érvényesülése a gyermekotthonokban – Fejér Megyei Gyermekvédelmi Területi Szakszolgálat: Gyermekvédelmi napok – 2012. november 14.

Gyermeki jogok a magyar ombudsman munkájában – A Francia Nagykövetség kerekasztal-beszélgetése a gyermekbarát igazságszolgáltatás témájában – Budapest, 2012. december 10.

Hajas Barnabás

„Rendőrségi kommunikáció és emberi jogok” – Az Európai Rendőr Akadémia (CEPOL) támogatásával, a Portugál Rendészettudományi és Belbiztonsági Főiskolán (Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna) megtartott Közrend és Tömegkezelés című konferencia – Lisszabon 2012. június 21.

„Rendőrségi kommunikáció a tüntetéseken – kívülről nézve” – az Alsó-Szászországi Rendőr-főkapitányságon megrendezett „Rendőrségi kommunikáció a tömegrendezvényeken” című nemzetközi konferencia – Hannover 2012. szeptember 19.

Van-e GODIAC-projektnek bármilyen hatása a rendőrség tömegkezelési gyakorlatára?” – a GODIAC-projekt kutatói paneljének nemzetközi konferenciája – Nicosia, Ciprus, 2012. október 24.

„Rendészeti panaszok az ombudsman gyakorlatában” – a Belügyi Tudományos Tanács és a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem „A rendészet kontrolljának időszerű kérdései” című konferenciája – Budapest, 2012. november 9.

Haraszi Katalin

„Az alapvető jogok érvényesülésének vizsgálata az idegenrendészeti fogva tartási helyszíneken” – a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs és Határrendészeti Tagozat „Rendészeti kooperáció, koordináció és monitoring” című konferenciája – Győr, 2012. május 24.

„A kisgyermekes családok idegenrendészeti fogva tartásának alapjogi dilemmái” – a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs és Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoport és a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport „A biztonság rendészettudományi dimenziói – Változások és Hatások” című konferenciája – Pécs, 2012. június 28.

„A kísérő nélküli kiskorúak életkora meghatározásának alapjogi relevanciái” – Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet szakértői kerekasztal megbeszélgetés – Budapest, 2012. november 9.

„A kísérő nélküli kiskorúak az alapvető jogok biztosának vizsgálataiban” – Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány – Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság „Gyermekvédelmi konferenciája” – Kecskemét, 2012. november 21.

„A családjukból kiszakadt külföldi állampolgár gyermekek védelme – A kísérő nélküli kiskorúak alapvető jogainak érvényesülése” – a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az Országos Rendőr-főkapitányság Gyermekvédelmi konferenciája – Budapest, 2012. november 26.

Herke Miklós

A Ket. előírásai a 2012. évi módosítások tükrében – A Mérnöki Kamara Nonprofit Kft továbbképzése – 2012. április 19.

A településrendezés az ombudsman gyakorlatának tükrében – A Mérnöki Kamara Nonprofit Kft. továbbképzése – Budapest, 2012. április 19.

Juhász Zoltán

A hatalmi egyensúly új rendszere: a bírói hatalom ombudsmani kontrolljának gyakorlati tapasztalatai európai összehasonlításban – A Magyar Politikatudományi Társaság XVIII. Vándorgyűlése, Veszprémi Egyetem – 2012. június 22–23.

Kiss Bernadett

A koldulás és a hajléktalanság jogi szabályozása – NKE-Közigazgatástudományi Kar Állam- és Társadalomelméleti Intézet, Jogtudományi Tudományos Diákkör – Budapest, 2012. december 18.

Kurunczi Gábor

A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülése a jogalkotásban – Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban c. doktorandusz konferencia – Győr, 2012. március 30.

Az előzetes regisztráció kérdéséről – Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK – Budapest, 2012. november 24.

Litkey-Juhász Orsolya

Az alapvető jogok biztosának a közszolgáltatás tárgyában végzett vizsgálatai – a XXII. Nemzetközi Köztisztasági Szakmai Fórum és Kiállítás – Szombathely, 2012. április 26.

Láposy Attila

Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya – Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete, ELTE, – Budapest, 2012. június 26.

Lux Ágnes

Gyermekbarát igazságszolgáltatás az ombudsman szemszögéből – A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Gyermekbarát Igazságszolgáltatás nyitókonferenciája – KIM, Budapest, 2012. február 28.

Az ombudsman 2012. évi projektje: gyermekbarát igazságszolgáltatás – A Magyar Kriminológiai Társaság és az ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszékének közös konferenciája – ELTE ÁJK, Budapest, 2012. május 11.

Ombudsmani fellépés a gyermekek elleni erőszak kérdésében – Az Országos Gyermekegészségügyi Intézet és az Országos Rendőr-főkapitányság által szervezett „Lyukak a védőhálón” országos konferenciája – ORFK, 2012. május 23.

Gyermekbarát igazságszolgáltatás – a KIMISZ „TETT program” zárókonferenciája – Budapest, 2012. május 31.

Child-friendly justice from the Ombudsman Perspective – az Európa Tanács tiranai konferenciája – Tirana, 2012. június 13–15.

A gyermekjogok érvényesülése az oktatás és egészségügy terén – Fodor József Iskolaegészségügyi Társaság, X. Országos Konferenciája – Budapest, 2012. szeptember 21.

A gyermekek jogai és az Internetbiztonság – a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat „Effects on the Internet on Children and Young People” konferenciája (társelőadó: Sziklay Júlia) – MTA, Budapest, 2012. szeptember 26.

A magzat kegyeleti joga – Magyar Asszonyok Érdekszövetsége „Az Élet: ajándék” című konferenciája – Parlament, Budapest, 2012. szeptember 28.

The Hungarian Ombudsman’s Project on Child-friendly Justice – A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) Éves Konferenciája – Nicosia, 2012. október 10–13.

The Hungarian Ombudsman’s investigations on right to health of children – A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) Éves Konferenciája – Nicosia, 2012. október 10–13.

Findings of the ombudsman’s investigations in juvenile prisons – A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) Éves Konferenciája – Nicosia, 2012. október 10–13.

The Hungarian Ombudsman about children in infant’s homes – A Eurochild Éves Konferenciája – Szófia, 2012. október 23–27.

Az ombudsman gyermekvédelmi szakellátással kapcsolatos vizsgálatairól – „Átalakulóban a gyermekvédelem” – a Magyar Kriminológiai Társaság tudományos ülése – ELTE ÁJK, Budapest, 2012. november 16.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás témájában folytatott ombudsmani vizsgálatokról – A Magyar Rendészettudományi Társaság konferenciája – NKE, 2012. december 11.

Részvétel a gyermekprostitúcióról rendezett kerekasztal beszélgetésen – Bálint-ház, Budapest, 2012. november 29.

Magicz András

Részvétel az új nemzetiségi törvényről tartott kerekasztal beszélgetésen – Pázmány Péter Katolikus Egyetem – Budapest, 2012. május 2.

Pajcsicsné Csóré Erika

Részvétel a „Börtönben voltam...” című kerekasztal-beszélgetésen, Pannonhalmi Bencés Gimnázium – Pannonhalma, 2012. november 9.

Varga Éva

Az ombudsman 2012. évi gyermekjogi projektje – Az ORFK Bűnmegelőzési Osztályának szervezett szakmai konzultáció – Balatonszemes, 2012. szeptember 4.

A speciális csoportban tartózkodó fogvatartottak helyzete az alapvető jogok biztosának szemszögéből – A BVOP Fogvatartási Ügyek Főosztálya által rendezett nevelői és pszichológusi továbbképzés – Pilisszentkereszt, 2012. december 6.

A fiatalok bünelkövetés kérdései – A Francia Nagykövetség kerekasztal-beszélgetése a gyermekbarát igazságszolgáltatás témájában – Budapest, 2012. december 10.

Zemplényi Adrienne

Az alapvető jogok biztosának szerepe és lehetősége a mindennapok jogvédelmében – Közép-Magyarországi JOGPONT+ projekt nyitórendezvénye – Budapest, Danubius Hotel Hélia, 2012. november 21.

A Munka Méltósága Projekt bemutatása – A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája Esélyegyenlőségi Tagozat, Nemzedékeken átívelő foglalkoztatás című rendezvénye – Budapest, Danubius Hotel Hélia, 2012. november 30.

Beszámoló a fogyatékos emberek foglalkoztatásával kapcsolatos jelentések következtetéseiről az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság Rehabilitációs albizottságában – Budapest, 2012. december 12.

2.3.3.

Oktatás, vizsgáztatás és más tudományos tevékenységek

Berkes Lilla

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán köz-igazgatási anyagi és eljárásjogi szemináriumot, valamint szabálysértési jogi szemináriumot a Schola Europa Akadémián közigazgatási eljárásjogot, közigazgatási ügyvitelt és közigazgatási jogot oktat.

Csink Lóránt

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán oktat alkotmányjog, összehasonlító alkotmányjog tárgyakat, valamint részt vesz záróvizsgáztatásban a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán és a KRE ÁJK-n.

Debisso Kinga

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának PhD-hallgatója, ahol szemináriumvezetőként vesz részt az Európa-jogi Tanszék oktatási munkájában. Európajog, valamint Európai Közjog és Politika c. tárgyakból előadásokat is tart, továbbá az említett tárgyakból vizsgáztat.

Farkas Zsuzsanna

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék megbízott oktatója. Prof. Dr. Hajdú József tanszékvezető irányítása alatt a „kiegészítő magánbiztosítási rendszerek” tanegységének felelőse a munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási alapszak (BA) és mesterképzési (MA) szakon. Ennek keretében „kiegészítő nyugdíjrendszerek”, „kiegészítő nyugdíjrendszerek nemzetközi vonatkozásai”, „magánbiztosítás” és a „magánbiztosítás nemzetközi vonatkozásai” című tantárgyak oktatója. 2012 októberében kutató ösztöndíjat nyert a Max Planck Institute for Social Law and Social Policy Intézetben, München, Németország. 2012 novemberében a Szegedi tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájában abszolutóriumot szerzett.

Gyórfy Zsuzsanna

Budapest Főváros Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatánál 2012. május 22-én és november 20-án a gyermeki jogokról tartott gyámi továbbképzést.

Hajas Barnabás

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi adjunktusa, a jogász szak mellett a nemzetközi igazgatási szakon előadóként, illetve szemináriumvezetőként is részt vesz az alkotmányjog, közigazgatási eljárásjog című tantárgyak oktatásában. Évek óta vezeti a „Gyülekezési jog” című szabadon választható kurzusát. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar alkotmányjogi-közigazgatási jogi záróvizsgabizottságainak is tagja. 2012. december 20-án a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában „A gyülekezési jog aktuális elméleti és gyakorlati kérdései” című értekezését sikeresen megvédte.

Haraszi M. Katalin

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének, valamint a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének megbízott oktatója. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének felkérésére a munkaügyi és társadalombiztosítási BA szakon társelőadóként alkotmányjogot oktat, továbbá az említett tárgyból vizsgáztat. A Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság munkájában. Magyarország Kormánya az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága által összeállítandó, az eseti szakértők névsorába ajánlotta migráció, menekültügy, nemzetközi jog területén 2012 májusában.

Juhász Zoltán

2012-ben PhD tudományos fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolájában. Az ELTE ÁJK Jogszociológia Tanszékén megbízott oktatóként kötelező jogszociológia szemináriumot tart, valamint vizsgáztat, közreműködik a tanszék által összeállított oktatási segédanyagok elkészítésében.

Kiss Bernadett

Az ELTE ÁJK Kriminológiai mesterképzésén, Pönológia tantárgy keretében, megbízott oktatóként tartott órákat. „Közterületi közrendsértő magatartások a XIX–XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében” témájú doktori disszertációját 2012. július 4-én védte meg az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán.

Kovács Zsolt

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában alkotmányjog és közigazgatás tárgyából 2003 óta vesz részt cenzorként.

2001-től az ombudsmani beszámolók szerkesztője.

Kurunczi Gábor

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar megbízott oktatójaként alkotmányjogi szemináriumot, valamint „Alkotmányjogi kutatóműhely” c. speciálkollégiumot tart. PhD tanulmányait a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori iskolában folytatja 2011 szeptemberétől.

Láposy Attila

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék tanársegédje. Előadóként és szemináriumvezetőként vesz részt a nappali, levelező tagozatos joghallgatók, illetve politológus hallgatók képzésében, a Tanszék oktatási és vizsgáztatási tevékenységében. Az ELTE ÁJK Jogi Továbbképző Intézetének felkérésére 2008-tól a társadalombiztosítási és munkaügyi igazgatás szakán, majd 2012-től az igazságügyi igazgatás szakán társelőadóként alkotmányjogot oktat és vizsgáztat.

Lux Ágnes

Az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetében megbízott előadó, korábban európai integrációtörténeti szemináriumokat, valamint tagállami európai uniós politikák tárgykörben előadásokat tartott, 2011 óta elsősorban gyermekjogi témában kutat és oktat. A Magyar Politikatudományi Társaság Nemzetközi és Európai Politika Szakosztályának vezetője.

Magicz András

A Nemzeti Köszolgálati Egyetem Esélyegyenlőségi és Kisebbségvédelmi igazgatás szakirányú továbbképzési szak meghívott oktatója.

Somosi György

Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként vett részt a közigazgatási alapvizsgáztatásban.

Szabó-Tasi Katalin

Az ELTE ÁJK Jogtudományi Doktori Iskolájának hallgatója.

Tóth László

Az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának hallgatójaként előadásokat tart az ELTE ÁJK politológia szakos hallgatóinak a „Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás” témakörében.

Zemplényi Adrienne

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában, munkajog és társadalombiztosítási jog tárgyából 2008-tól vesz részt cenzorként.

2.3.4.

Tudományos képzés, fokozatszerzés

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala több munkatársa 2012-ben is részt vett doktori képzésben, illetve több esetben is doktori fokozatszerzésre került sor. A munkatársak doktori tanulmányának állása:

Név	Témája	Téma-vezető	Doktori iskola	Tanulmányok kezdete	Állása	Nyelvismeret
Berkes Lilla	Multikulturalizmus a közjogi értékrendben	Varga Zs. András	PPKE JÁK Doktori Iskola	2009	Abszolutórium 2012	angol, német, kínai
Bogárdi Dóra	Az egyén jogi helyzete a légiközlekedésben különös tekintettel a repülőterekre	Szalayné Sándor Erzsébet	PTE ÁJK Doktori Iskola	2012	I. év	angol, német
Csink Lóránt	Az államfő szerepe Európában, különös tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására	Tóth Károly	KRE ÁJK	2003	Fokozatszerzés 2008	angol, norvég
Debisso Kinga	A kulturális és természeti örökség védelme az Európai Unió fejlesztéspolitikájában	Szabó Marcel	PPKE JÁK Doktori Iskola	2010	III. év	angol, német
Farkas Zsuzsanna	Az állami nyugdíjrendszeren kívüli kiegészítő rendszerek	Hajdú József	SZTE-AJK Doktori Iskola	2009	Abszolutórium 2012	angol, francia

Fogarassy Edit	Visszamenőleges igazságszolgáltatás (és rendszerváltás)	Lévay Miklós	ME ÁKJ Doktori Iskola	1999	Fokozat-szerzés 2012	német, angol
Hajas Barnabás	A gyülekezési jog alapfogalmai	Kiss László	PTE ÁJK Doktori Iskola	2004	Fokozat-szerzés 2012	német, angol
Haraszi Katalin	A kínzás tilalmának alkotmányos garanciái	Kukorelli István – Kovács Péter	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2005	Folyamat-ban	angol
Juhász Zoltán	Ombudsmanok és bíróságok kapcsolata. Az ombudsmani típusú intézmények szerepe a bírósági rendszer átláthatóságának megteremtésében	Fleck Zoltán	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2007	Fokozat-szerzés 2012	angol, olasz, latin
Kiss Bernadett	Közterületi közrendsértő magatartások a XIX–XX. század fordulóján. A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében	Mezey Barna	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2008	Fokozat-szerzés 2012	angol, francia
Kurunczi Gábor	A választójog alapjogi megközelítése	Schanda Balázs	PPKE JÁK Doktori Iskola	2011	II. év	angol, német
Láposy Attila	Az állam alapjogvédelem funkciója és az alapjogok korlátozhatósága a magyar és európai alkotmányos gyakorlat tükrében	Kukorelli István	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2007	Abszolutórium 2010	angol, francia
Lux Ágnes	A gyermek, mint védendő társadalmi érték – Jogvédelem a gyermekek vonatkozásában	Navracsics Tibor	ELTE Politikatud. Doktori Iskola	2005	Abszolutórium 2011	angol, német
Szabó-Tasi Katalin	Egyes asszisztált reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos jogalkotói felelősségvállalásról	Lenkovics Barnabás	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2001	Abszolutórium 2013	angol, japán

Szajbély Katalin	A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon	Tóth Judit	SZTE ÁJK Doktori Iskola	2002	Fokozat-szerzés 2010	német, angol, francia
Tóth László	Társadalmi szerződés, tiltakozás és globális igazságosság	Szabó Máté	ELTE Politikatud. Doktori Iskola	2012	I. év	angol, latin
Zséger Barbara	Áldozatsegítés, áldozatvédelem – Nemzetközi elvárások, magyar gyakorlat 2005–2010	Gönczöl Katalin	ELTE ÁJK Doktori Iskola	2012	I. év	német

3.

Az alkotmányos jogok helyzetének értékelése

Az ombudsmantörvény alapján a biztos minden évben tájékoztatja az Országgyűlést alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmével, ezen belül a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységét.

Az ombudsman egy-egy adott probléma, kérdés mögött álló összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az egyes országgyűlési biztosok beszámolójának felépítése és tematikája – az alkotmányi, a törvényi és a szakmai keretek között – az adott ombudsman szerepfelfogásából építkezik. Ez a szerepfelfogás és látásmód az, amely elvi kereteket ad a vizsgálati irányok meghatározáskor. E fejezet az alapvető jogok biztosának gyakorlatán keresztül, tömör és közérthető formában kívánja bemutatni az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2012-es tendenciáit, összegyűjteni és elemezni

*Dr. Hajás Barnabás
a Közjogi Főosztály vezetője*



a levonható következtetéseket, és ezeket közvetíteni a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára.

A tárgyévben elindított egyes projektek rövid bemutatását követően a 2012-es ombudsmani gyakorlat átfogó bemutatására kerül sor. A beszámoló ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog egyes aspektusaival, a kommunikációs jogokkal, a szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő követelményekkel összefüggő tendenciákat.

Az alapjogi biztos munkája során elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben megvalósult-e valamely alapjog (például az emberi méltósághoz való jog, a gyülekezési szabadság) sérelme,

és ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, így a jogbiztonság követelménye, vagy a tisztességes eljárás szempontjából megállapítható-e visszásság. Valamennyi tematikus alapjogi fejezetrész rövid elvi bevezetéssel kezdődik, amelyet a legfontosabb, átfogó jellegű jelentések, vizsgálatok rendszerező bemutatása követ.

Újdonságot jelent, hogy – a törvényi elvárásoknak megfelelően – külön fejezetrészben jelennek meg a nemzetiségek jogainak, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek, az egészséges környezetnek a védelmével kapcsolatos 2012-es kiemelt ombudsmani vizsgálatok.

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

Hatóságnak kell tekinteni az Ajbt. alapján a közigazgatási feladatot ellátó szerveket, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervezetek jogkörében. Hatóságnak minősülnek a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek (így a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet), a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezet is. A biztos által vizsgálható hatóságok közé tartoznak továbbá a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat, a köztisztviselő, a közjegyző, a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó.

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

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

A kialakított teszt alapján az ombudsmeni gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

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

A záró rendelkezések taxatívén meghatározzák, hogy mely szervek vizsgálata nem tartozik ombudsmeni hatáskörbe (teljes kizárás), mivel azok nem minősülnek hatóságoknak: *ezek a bíróság, az ügyészség (a nyomozást végző ügyészségi szervet leszámítva), az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a köztársasági elnök.*

Hivatkozott jogszabályok és rövidítéseik

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);

A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény;

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény;

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.);

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.);

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

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

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

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);

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

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);

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

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.)

A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény

3.1.

Az Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése

3.1.1.

Az ombudsmani indítványozási hatáskör kialakulása, jellege

Az Alaptörvény egyik újdonsága az alapvető jogok védelmének rendszerében, hogy megszüntette az Alkotmánybíróság előtti populáris akciót, azaz az egyéni érdekeltség nélküli állampolgári indítványozás intézményét. 2012. január 1-jét követően ugyanis jogi érdekeltség nélkül már csak egy szűk indítványozói kör jogosult absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére. E körbe tartozik az Alaptörvény szerint a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa.

A biztos indítványozói hatásköre nem előzmény nélküli: Magyarországon az ombudsmanok az alkotmányos visszasságok felszámolás érdekében hivatalból, hatáskörükön belül fordulhattak az Alkotmánybírósághoz. Ennek gyakorisága nem volt túl nagy; az általános biztosok sem adtak be évente átlagosan ötnél több beadványt a külön biztosok pedig – akik egy-egy jogszabály, kisebbségi törvény, környezetvédelmi törvény, adatvédelmi és információszabadság törvény alapján fordulhattak az AB-hez – még ennél is kevesebb alkalommal éltek a lehetőséggel. Az Alkotmánybíróság – annak ellenére, hogy az ügyrendje soronkívüliséget írt elő – nem foglalkozott kiemelten az ombudsmanok beadványaival, gyakran nem is kerültek annak napirendjére.

Érdemes felidézni, hogy az alapvető jogok biztosának új típusú indítványozási hatásköre a Velencei Bizottság 2011. március 28-án kiadott állásfoglalása nyomán került be az Alaptörvény végleges szövegébe. A bizottság véleménye szerint a jogszabályok egyének által kezdeményezett, utólagos felülvizsgálatának szűkítése, a konkrét jogi érdek megkövetelése nem kifogásolható. Ugyanakkor a bizottság utalt arra is, hogy megoldást jelenthetne egy közvetett eljárás indítási mechanizmus kialakítása, egy olyan közvetítő intézmény kijelölése, amelyen keresztül eljuthatnak az indítványok az Alkotmánybíróság elé. Ilyen intézmény lehet, és lett végül a jogalkotó döntése alapján az ombudsman.

Az Alaptörvény értelmében az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvényvel való összhangját. Az alkotmánybírósági, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények azonban viszonylag kevés útmutatást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. Fontos e körben az alkotmánybírósági törvény azon rendelkezése, amely értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvényvel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az idézett szabályozás megteremti annak a lehetőségét is, hogy az ombudsman állampolgári jelzés, panasz alapján eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül közvetlenül kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozására vonatkozó kivételes jogosultsága nemcsak kivételes helyzetbe hozta, hanem jelentős kihívás elé is állította az ombudsmani intézményt. A biztoshoz érkező és kizárólag vagy részben jogszabályi rendelkezést kifogásoló állampolgári beadványok ugyanis gyakorta teljes körű alkotmányjogi vizsgálat lefolytatását igényelhetik. Ennek a vizsgálatnak – az esetenként kevésbé kidolgozott beadványok esetében is – ki kell terjednie a legtöbb esetben arra, hogy a jelzés alapján fennáll-e olyan súlyú alapjogsérelem vagy valamely alkotmányos elv sérelme, amely közvetlen indítványozást indokolhat.

E hatáskörének gyakorlása során az alapvető jogok biztosának – az ombudsmani „eljárás” nem különösebben formalizált jellegével összhangban – kevés megkötésre kell figyelemmel lennie, és az általa vallott szerepfelfogásból kiindulva jelentős hatáskör-értelmezési szabadsággal rendelkezik. Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben is, hogy a hozzá érkező, utólagos normakontroll indítványozását kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni. Az alkotmánybírósági törvény alapján ugyanis a biztos saját nevében, szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolás mellett indítványozhat, vagyis „sajátjává kell tennie” a normakontrollt kérő panaszát, azaz meg kell állapítania azt, hogy megítélése szerint fennáll-e az Alaptörvény valamely rendelkezésének sérelme.

Az alapvető jogok biztososa a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése, a transzparens, kiszámítható működés érdekében az indítványozását kérő beadványok kezelésével kapcsolatos szempontokat – az irányadó törvényi szabályokat értelmezve – külön normatív módszertani utasításában¹ határozta meg.

¹Az alapvető jogok biztososa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) A/B-utasítás VII. fejezetét (<http://www.obh.hu/ktk/index.htm>).

A normatív módszertani utasítás szerint a biztos a kizárólag egy adott jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését állító panasz esetében, az abban foglaltak, illetve az utasításban meghatározott szempontok együttes mérlegelésével dönt arról, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, a panaszost pedig az alkotmánybírói indítvány benyújtásáról tájékoztatja.

A módszertani utasítás értelmében különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása, ha

- az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel,
- a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn,
- az alapjogsérelem kirívó súlyú,
- a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

A biztos által benyújtott alkotmánybírói indítvány nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog (további) korlátozására.

Az alkotmánybírói törvény rendelkezéseit követve az utasítás kimondja azt is, hogy ha a panaszos az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezését, akkor a biztos azt is mérlegeli, hogy az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak-e. A biztos nem indíthat eljárást, ha a kifogásolt szabályozással kapcsolatban nyilvánvalóan *res iudicata* áll fenn, de az elutasítást ebben az esetben is világosan indokolni kell.

A normatív utasítás tehát egyfajta szelekciós iránytűként, kiindulópontként szolgál a beérkező állampolgári indítványok szűréséhez.

Az alkotmánybírói indítvány benyújtása tehát a biztos saját döntésén múlik, a hozzá forduló állampolgároknak nincs alanyi joguk arra, hogy beadványuk alapján a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatát.

2012 első negyedében a korábbi ombudsmani beadványok újra-beadása, valamint saját új beadványok előkészítése folyt. A második negyedében jelentek meg az első igazi beadványok. Talán annak is tulajdoníthatóan, hogy az Átmeneti Rendelkezésekre vonatkozó első beadvány az erre reagá-

ló első alaptörvény-módosítással együtt oly nagy sajtó- és médiavisszhangot kapott, egyre több beadvány jelent meg az ombudsmannál. Ezek esetenként szervezett tiltakozó kampányok, civil szervezetek vezetete kampányok részeként megjelenő jogi akciók voltak. A harmadik negyedévre a „futótűz” jellegű mobilizáció jellemezte az alkotmánybírósági beadványokat. Egyre több civilszervezet jelent meg új konfliktustípusokkal az ombudsmannál, hogy nyilvánosságot nyerjenek, és az Alkotmánybíróság pozitív döntése esetén igényeiknek érvény szerezzenek.

Indítványozási tevékenység számokban

2012-ben összesen 758 olyan beadvány érkezett a biztoshoz, amelyben a panaszos az Alkotmánybírósághoz fordulást kérte. Az alapvető jogok biztosa

- 20 indítványt nyújtott be panasz alapján
- 4 indítványt nyújtott be hivatalból
- összesen 12, a korábbi évekből származó indítványt tartott fenn

Az Alkotmánybíróság

- összesen 12 ügyben hozott döntést 2013. január végéig
- 7 esetben hozott az indítványnak legalább részben helyt adó döntést

Az alábbiakban a 2012. év legjelentősebb, legérdekesebb indítványainak áttekintése következik, az ombudsmani indítványok összességéről és utóéletükről pedig az e fejezet végén található táblázat nyújt információkat.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos ombudsmani munka több síkon jelentkezett 2012. január elsejétől;

- a) korábban beadott ombudsmani indítványok fenntartása
- b) saját (hivatalbóli) indítványok beadása
- c) a polgári beadványok alapján készült beadványok elkészítése
- d) a beadványok sorsának figyelemmel kísérése.

Az indítványozási munka alapvető kérdése volt, hogy miként viszonyuljon a biztos a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejtett elvi jelentőségű megállapításokhoz. Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A biztos következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-

értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie. Később az Alkotmánybíróság is kimondta ezt az elvet a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában. Eszerint „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

3.1.2.

A korábbi, fenntartott ombudsmani indítványok

2012 februárjában az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság felhívására valamennyi, még az *állampolgári jogok országgyűlési biztosaként* 2012. január 1-je előtt benyújtott indítványát az Alaptörvényre hivatkozással is fenntartotta.

A korábban önálló szakombudsmanok alkotmánybírósági indítványainak fenntartásáról az alapvető jogok biztosának kellett nyilatkoznia. A *jövő nemzedékek országgyűlési biztosának* folyamatban lévő, a telepengedélyezési szabályokkal kapcsolatos, illetve kulturális fesztiválok zajkibocsátásának szabályozásával összefüggő indítványait a biztos fenntartotta. A dunakeszi láppal, valamint a pátyi golfpálya projekttel kapcsolatos indítványokat az ombudsman részben tartotta fenn, illetve azokat kiegészítette. Továbbá, mivel a kifogásolt önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésére is hivatkozott a jövő nemzedékek biztosa, ezek elbírálására pedig az új alkotmánybírósági törvény értelmében az Alkotmánybíróságnak már nincsen hatásköre, a biztos levélben fordult a Kormányhivatalhoz, annak érdekében, hogy az vizsgálja meg az indítványokkal érintett önkormányzati rendeleteknek és határozatoknak (építési szabályzat) a magasabb szintű jogszabályokkal való összhangját.

Az *adatvédelmi biztos* 2012. január 1-je előtt benyújtott és az Alkotmánybíróság által még el nem bírált több indítványát – mivel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság nem jogosult az Alkotmánybírósághoz fordulásra – a biztos saját nevében ugyancsak benyújtotta. Nem támadta meg az ombudsman a pozitív adólistára vonatkozó rendelkezéseket (központi hitelinformációs rendszerről szóló törvény), mivel erre vonatkozó álláspontja alapvetően eltér az egykori adatvédelmi biztos álláspontjától.

A *kisebbségi jogok biztosának* nem voltak 2012. január 1-jéig benyújtott és el nem bíralt indítványai.

Az Alkotmánybíróság a korábban fenntartott indítványokat a kézirat lezárásáig csak részben bírálta el.

A sztrájk törvény egy rendelkezésének megsemmisítését kérő indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Ugyancsak elutasító döntés született a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bírósági által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló törvénnyel összefüggő indítvány esetében. Az Alkotmánybíróság arra tekintettel utasította vissza a pátyi és dunakeszi önkormányzati rendeletekkel összefüggésben előtte fekvő indítványokat, hogy azok Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Az indítványban támadott rendeletek és normatív határozatok Alaptörvénnyel való összhangja csak más jogszabályba való ütközés vizsgálatával együtt bírálható el, ami miatt a jogsértés orvoslására az illetékes kormányhivatalhoz is fordult a biztos, ezáltal pedig az indítvány oka fogottá is vált.

Visszautasította az Alkotmánybíróság Józsefváros Önkormányzata rendeletének a guberálás szankcionálását előíró rendelkezéseinek megsemmisítését kérő ombudsmani indítványt is, mert a jogszabályt – az új szabálysértési törvény rendelkezéseivel összhangban – a képviselő-testület hatályon kívül helyezte.

3.1.3.

Alkotmánybírósági indítványok hivatalból

2007 óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa évente három-öt esetben fordult az Alkotmánybírósághoz. 2012-ben a „régii” ombudsmani indítványozási hatáskör alapján (azaz hivatalból) négy alkalommal fordult hivatalból utólagos normakontrollért az Alkotmánybírósághoz. Ebbe a körbe sorolható a fiatalok elzárását lehetővé tévő szabálysértési törvényi rendelkezéseket támadó indítvány, a családi pótlékra vonatkozó szabályok megsemmisítését kérő indítvány, illetve a nem rendeltetésszerű közterület-használatra és annak szankcionálására vonatkozó, az építési törvényben szereplő rendelkezés alkotmányosságát kifogásoló indítvány. Előfordult olyan eset is, hogy egy jogszabály véleményezésekor kifejtett, de el nem fogadott ombudsmani kritika következménye volt az Alkotmánybírósághoz fordulás, ez történt az iskolakerülés esetén alkalmazható rendészeti eszközökről szóló indítvány esetében.

Az Alaptörvénnyel és az ENSZ Magyarországon is kihirdetett Gyermekjogi Egyezményével is ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezés,

kezése, amely a fiatalok esetében lehetővé teszi az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet elrendelését. Mivel az ombudsman korábbi felhívásai ellenére az április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény is megtartotta ezeket a lehetőségeket, az alapvető jogok biztosja az Alkotmánybíróságtól kérte a törvény egyes szabályainak felülvizsgálatát és megsemmisítését. A biztos egyúttal jelezte, hogy önmagában a megsemmisítés nem orvosolná teljes körűen a létező visszásságot, ahhoz szükséges lenne a törvény megfelelő kiegészítése is, tekintettel arra, hogy az Országgyűlés a szabálysértési törvényben elmulasztotta azoknak a mentesülési szabályoknak a megalkotását, amelyek érvényre juttatnák a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló Gyermekjogi Egyezmény alapelveit.

Az Országgyűlés 2012 júliusában fogadta el azt a 2013. január 1-jétől hatályos törvénymódosítást, amely lehetővé teszi, hogy rendőr intézkedjen a tanítási napon az iskolától engedély nélkül távol maradó, 14 évesnél fiatalabb tanulókkal szemben. A rendőr előzetes egyeztetést követően az iskola igazgatójához kísérheti a gyermeket, ha az nem tudja igazolni, hogy jogszerűen nincs az iskolában. A biztos még a módosítási javaslatot véleményezve hangsúlyozta, hogy aránytalan jogkorlátozást jelent, átgondolatlan és káros az a koncepció, amely rendészeti eszközökkel kívánja akadályozni az iskolakerülést.

3.1.4.

Állampolgári kezdeményezésekre épülő beadványok

2012-ben 758 olyan beadvány érkezett az alapvető jogok biztosának hivatalához, amelyben a panaszosok részben vagy egészben jogszabályokkal kapcsolatos alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg. E szám igen magasnak tűnik, mégis elmarad az Alkotmánybíróságnak az *actio popularis* keretében korábban beadott, absztrakt normakontroll indítványokétól. Továbbá árnyalja a képet, hogy több, jelentős részben hasonló tartalmú vagy jellegű (különböző nyugdíjszabályokkal kapcsolatos, vagy éppen az inzulinlátással összefüggő) panasz érkezett, és a beadványok kb. harmadát a Médiatanács elnökének, illetve tagjainak választására vonatkozó szabályokat kifogásoló (interneten elérhető, egyszerűen továbbküldhető formalevél alapján készült) azonos beadványok tömege, illetve azok kiegészítései tették ki.

Panaszok alapján a biztos 2012-ben összesen 19 esetben (illetve a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok ismételt megtámadása miatt 20 alkalommal) élt az indítványozás jogkörével. Az indítványokban megjelenő kérdések meglehetősen színes képet mutatnak, amelyből az alábbiakban a

jellemzőbb, az állampolgárok jogainak és kötelességeinek szempontjából kiemelkedő példák bemutatására kerül sor.

Ilyen a *Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseivel* (Ár.) kapcsolatos, az Ár. egészének, másodlagosan az Ár. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kezdeményező indítvány, amely szerint az Ár. sajátos öndefiníciója ellenére sem vált az Alaptörvény részévé, és nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, így az Alkotmánybíróság vizsgálhatja azt. A biztos álláspontja szerint a jogállamiság és jogbiztonság elvét sérti az a helyzet, hogy az Ár. jogforrási rendszerbeli státusza bizonytalan. Ha az Ár.-t az Alaptörvény módosításaként értékelné az Alkotmánybíróság, úgy közjogi érvénytelenséget kellene megállapítania, mert az Ár. elfogadása az Alaptörvényben rögzített eljárási szabályokkal ellentétesen történt.

Míg az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására ad felhatalmazást, az Ár. első része – A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenet című rész – az „átmenetiséget” más, tágabb szövegösszefüggésben használja. Az Ár. második, Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó része viszont nem tartalmaz semmiféle szövegösszefüggésben átmenetinek minősülő nem átmeneti jellegű szabályokat. Általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíróság kijelölése, egyházakra, illetve nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvények, alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezések, kormányhivatalok bírósághoz fordulási joga, MNB szervezete, az Alaptörvény napja. A biztos álláspontja szerint az Ár.-nek azon rendelkezései, amelyek nem az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó „valódi” átmeneti rendelkezések, túllépnek az Alaptörvényben, illetve annak első módosításában adott felhatalmazáson, így alkotmányellenesek.

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Ár.-nak az alapvető jogok biztosa által kifogásolt rendelkezéseit megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakkal összhangban rámutatott, hogy az Országgyűlés túllépett az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazáson, amikor az Ár. közé olyan szabályokat is beiktatott, amelyek nem átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak. Az Alkotmánybíróság indoklásában egyértelművé tette azt is, hogy az Országgyűlést alkotmányozóként is kötik a jogalkotási, eljárási előírások, az ezek megsértésével hozott szabályok érvénytelenek.

A biztos felhívta a figyelmet arra is: alaptörvény-ellenes az a helyzet, hogy miközben az alkotmánybírósági törvény alkotmányjogi panaszeljárások során ügyvédkényszert ír elő, a jogi segítségnyújtásról szóló törvény az ilyen eljárásokra kizárja jogi segítségnyújtás igénybevételét. Ez a szociálisan hátrányos helyzetben lévő emberek számára a jogorvoslathoz való jog sérelmét je-

lenti, vagyoni helyzet alapján hátrányosan különbözteti meg azokat, akik az ügyvédi költségeket nem tudják viselni, azonban egyedüli jogorvoslatként az alkotmányjogi panasz áll rendelkezésükre. E vonatkozásban az állam nem tesz eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének, és az egyenlő esélyű hozzáférés és esélyegyenlőség biztosítási kötelezettségének.

Az ombudsman indítványával egybecsengően a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat a jogi segítségnyújtásról szóló törvény kifogásolt rendelkezéseit alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette.

A biztos a *hallgatói szerződéseket szabályozó kormányrendelettel kapcsolatos indítványban* kezdeményezte a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény, valamint a hallgatói szerződésekről szóló kormányrendelet (Rendelet) megsemmisítését, továbbá azt, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásáig függessze fel a rendelet hatálybalépését. A felsőoktatásról szóló törvény felhatalmazása alapján és azon túl a Rendelet szabályozta a hallgatói szerződésre vonatkozó szabályokat, a jogokkal, kötelezettségekkel és az esetleges nem teljesítés jogkövetkezményeivel. A hallgató kötelezettsége, hogy az oklevelet a megfelelő időtartamon belül megszerezze, valamint annak megszerzését követő húsz éven belül az állami ösztöndíjjal támogatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesítsen, fenntartsa, folytasson. Ellenkező esetben a volt hallgató köteles a támogatás összegét részben vagy egészben visszafizetni.

Az ombudsman indítványában hangsúlyozta: mindez a végzett hallgatók önrendelkezési jogának, valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelenti. Sérül a munkához való jog is, mivel a hallgatók többségének esetében a szerződéskötésnél hiányozni fog az önkéntesség eleme. Alaptörvény-ellenes a rendeleti szintű szabályozás, mert a felsőfokú tanulmányokhoz nyújtható állami támogatás feltételeit törvényben kellett volna szabályozni. A hallgatói szerződésben előírt jogkorlátozás nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek, sőt feltétlenül alkalmas eszköznek a diplomás fiatalok hazai munkavállalása szempontjából, és nem is arányos.

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatával a törvényi szintű szabályozás hiánya miatt a hallgatói szerződésről szóló kormányrendelet formai alaptörvény-ellenességét állapította meg. A testület a hallgatói szerződés szabályrendszerének tartalmi vizsgálatát nem végezte el. Ezt követően az Országgyűlés úgy módosította a felsőoktatási törvényt, hogy a korábbi kormányrendeleti szintű szabályokkal azt kiegészítette, ezért a korábbi indítványban megjelölt tartalmi érvek alapján a biztos a törvény ezen új rendelkezéseit is megtámadta.

A nemzetiségek jogairól szóló törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisíté-

sét utólagos normakontroll keretében kezdeményező, és egyes rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérő biztosi indítvány egy települési nemzetiségi önkormányzat beadványa alapján több problémára is felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét. Így jelezte, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához fűződő jogát alaptörvény-ellenesen korlátozza a nemzetiségi törvény, amikor kizárólag közhasznú szervezetek számára teszi lehetővé a jelöltállítást. Az anyanyelvhasználat jogának korlátozását jelenti, hogy a nemzetiségi önkormányzatok üléseikről akkor is kötelesek magyar nyelvű jegyzőkönyvet készíteni, ha a tanácskozás nemzetiségi nyelven folyt. Ugyancsak alaptörvény-sértő, hogy a nemzetiségi közösség helyett a települési önkormányzatra száll annak a nemzetiségi önkormányzatnak a vagyona, amely a 2014-es általános választáson már nem tud megalakulni. A biztosi indítvány hangsúlyozta azt is, nem megfelelőek a fogyatékossgal élő nemzetiségi önkormányzati képviselők esélyegyenlősége érdekében kialakított törvényi garanciák.

A biztos jelezte továbbá: alkotmánysértő helyzetet eredményez, hogy a választások kitűzését a nemzetiségi törvény a népszámlálás adataitól teszi függővé, ám az ombudsman szerint több társadalmi és politikai tényező is befolyásolja, hányan készek önként megvallani a népszámláláson a nemzetiségi hovatartozásukat. A 2011. évi népszámláláskor ráadásul nem is volt még ismert, milyen választójogi szerepe lesz az ilyen adatoknak. Így fennáll annak a veszélye, hogy olyan településen sem lehet nemzetiségi önkormányzati választást tartani, ahol egyébként jelentős létszámban élnek az adott nemzetiség tagjai. A törvényi szabályozás így szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzeti közösségeket az önkormányzatuk létrehozásának jogában.

Az Országgyűlés az indítvány benyújtást követően, annak megállapításait figyelembe véve módosította a nemzetiségi törvényt, és ezzel az ombudsman által megsemmisíteni kért rendelkezések alaptörvény-ellenességét túlnyomó részben megszüntette. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint nem sérti a nemzetiségek Alaptörvényben rögzített jogait az a szabályozás, amely a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti. Az alkotmánybírósági határozat felhívta ugyanakkor a jogalkotó figyelmét arra, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítania a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság határozatával összhangban fontosnak tartja, hogy a törvényhozás már a legutóbbi népszámlálás nemzetiségi adatainak megismerését követően, tehát várhatóan 2013 tavaszán tekintse

át, szükséges-e a nemzetiségi önkormányzati választások szabályozásának korrekciója.

Csaknem 150 azonos tartalmú beadvány alapján kérte a biztos a *médiatörvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését*. Az indítvány szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (Médiatanács) megválasztására vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenesek, mert a Médiatanács elnökének és a Hatóság elnökének személyi azonossága mellett a funkciói is összefonódnak, valamint, az médiatörvénynek a Médiatanács elnöke megválasztására, jogállására, megbízatása megszűnésére vonatkozó több rendelkezése együttesen értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan. Mindez alkalmas arra, hogy sértse a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét, ellehetetlenítheti a Médiatanács működését, ami a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettség sérelmével jár.

Az új alkotmánybírószági törvény alapján a biztos már nem indítványozhatja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, ennek vizsgálatáról az Alkotmánybíróság saját hatáskörében, önállóan dönt. Ebben az esetben, csakúgy, mint több más, későbbi, például a köznevelési törvénnyel vagy a szakképzési törvénnyel foglalkozó indítványában – a biztos fontosnak tartotta, hogy felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy megítélése szerint szükséges annak vizsgálata, hogy a szabályozás kapcsán nem áll-e fenn mulasztás az alapvető jogok érvényesítésével összefüggésben. Az indítvány tehát kitér arra is, indokolt az Alkotmánybíróságnak megvizsgálni, hogy a szabályozás egészében – különös tekintettel a Médiatanács elnökének és tagjainak jelölésére, megválasztására, a megbízatás időtartamára és az újraválaszthatóságra, továbbá a bírói felülvizsgálat lehetőségére – teljes körűen tartalmazza-e az alkotmányossági standardoknak megfelelő garanciákat, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Az Országgyűlés az indítvány előterjesztését követően módosította a médiatörvényt, az Alkotmánybíróság eljárása továbbra is folyamatban van.

A *választási eljárásról szóló törvény* egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kezdeményező indítványban az alapvető jogok biztosa azt kifogásolta, hogy az országgyűlési választás során kampánycélokra – a költségvetési támogatáson felül – jelöltenként immár másfél évtizede változatlanul legfeljebb egymillió forint fordítható, miközben a pártok kiadásai jelentősen nőttek. A törvényben meghatározott összeg nyilvánvalóan nem elég az érdemi kampányhoz, és ezzel korlátozza a pártokat abban, hogy közreműködjenek a népakarat kialakításában, a jogállamiság elvével össze nem egyeztethető működésre kényszeríti őket, továbbá a pártok egy jól körülha-

tárolható – parlamenten kívüli – csoportját hátrányosan különbözteti meg. Az indítványról még nem döntött az Alkotmánybíróság.

A *családok védelméről szóló törvény* egyes rendelkezései megsemmisítését, illetve hatálybalépésének felfüggesztését kezdeményező indítványban a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy alkotmányosan aggályos a törvényben meghatározott, kizárólag férfi és nő házasságán alapuló családfogalom. Az ombudsman szerint ez a szűkítő fogalom az egyéb helyzetben, szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg a magán- és családi élethez való joggal, illetve az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában élő emberek emberi méltósághoz való jogát, valamint a magán- és családi élethez való jogát. Bizonytalanságot okozhat, hogy a Ptk. öröklési rendje szerint a bejegyzett élettárs egyértelműen a házastárssal azonos szinten örököl, miközben a családvédelmi törvény csak a házasságon alapuló családot ismeri el. A biztos indítványában a kapcsolódó rendelkezések megsemmisítését kérte, és egyben jelezte, szükségesnek tartaná az indítvánnyal érintett rendelkezések hatálybalépésének felfüggesztését.

Az Alkotmánybíróság 31/2012. (VI. 29.) AB határozatával a családvédelmi törvény indítvánnyal érintett rendelkezésének 2012. július elsejei hatálybalépését felfüggesztette. Később, a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban az ombudsmani indítvány nyomán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a családvédelmi törvényben foglalt családfogalom az Alaptörvényhez képest leszűkítő definíciót ad. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az öröklés szabályozása kapcsán a családvédelmi törvény és a Ptk. közti lényegi ellentmondás sérti a normavilágosság követelményét, ezért e rendelkezéseket megsemmisítette.

A tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogorvoslathoz való jogot sérti, amikor az Országgyűlés a *vallási tevékenységet végző egyesület egyházként való elismeréséről* szóló döntését úgy hozza meg, hogy a mérlegelés szempontjait a törvény nem határozza meg, és az Országgyűlés az elutasító döntést nem köteles indokolni, továbbá, hogy e döntés ellen nincs jogorvoslat. A hatalommegosztás elvével ellentétes, hogy az Országgyűlés olyan kérdés eldöntésében teremtett maga számára döntési jogkört, mely idegen a legfőbb népképviselői szerv politikai karakterétől. Ezért az ombudsman kezdeményezte a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A *korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló törvény* 2012. január 1-jén lépett hatály-

ba. A korábban már megállapított ellátásokat más jogcímen, úgynevezett korhatár előtti ellátásként, például átmeneti bányászjáradékként, vagy a fegyveres testületek esetében szolgálati járandóságként folyósítják tovább. Az ombudsman indítványában kérte a törvény egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. Ennek indoka az, hogy egyes ellátások (országgyűlési képviselők korhatár előtti ellátása, szolgálati járandóság) havi összegét a törvény a személyi jövedelemadó mértékével csökkenteni rendeli, ám a jogállamiságra visszavezethető követelményt sértene a törvény azon rendelkezései, melyek a nyugdíjak nominális összegét közteherrel, így elvonással terhelik. A törvény meghatározott bűncselekmények automatikus „mellék-büntetésszerű” jogkövetkezményeként határozza meg a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetését. Az Alaptörvényből következik, hogy az állam nem használhatja önkényesen a büntetőjogi eszközrendszert, ezért az alapvető jogok biztosa e rendelkezésnek a megsemmisítését is indítványozta.

A törvény értelmében megszüntetik a nyugellátás folyósítását, ha a jogosult hétköznapi kifejezéssel élve „feketén dolgozik”. A törvény két, össze nem függő kérdéskört köt össze: a jogosult nyugellátászerű ellátásának vagy járandóságának folyósítását, illetve az ilyen feketemunka jövedelmeként be nem vallott adózási kötelezettség elmulasztását. Ezért ez a rendelkezés szintén sérti a jogállamiság követelményét. Az Alkotmánybíróság még nem döntött a beadvány tárgyában.

2012 első felében csaknem 40 panaszos fordult olyan beadvánnyal a biztoshoz, amelyben *a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló, 2012. január 1-jétől hatályos törvény* utólagos vizsgálatának kezdeményezését kérték az Alkotmánybíróságnál.

Az alapvető jogok biztosa szerint a rokkantsági ellátórendszer 2012-es átalakítása során nem biztosították a szerzett jogok fenntartásába vetett bizalom védelmét, továbbá az alacsony összegű ellátás melletti munkavállalás lehetőségének korlátozása folytán sérül az esélyegyenlőség elve. Az ombudsman ezért az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát.

Az ombudsman az indítványában hangsúlyozta, hogy a rehabilitációs pénzbeli ellátás és a rokkantsági ellátás funkcióját tekintve nem a megélhetést biztosító állami „segély”, hanem a társadalmi esélyegyenlőség megteremtésének egyik alapvető eszköze is. A biztos szerint az esélyegyenlőség elvével ellentétesek azok a törvényi rendelkezések, amelyek nem teszik lehetővé az alacsony összegű ellátás folyósítását abban az időszakban, amikor az ellátásban részesülő rokkant személy keresőtevékenységet végez, sőt, bi-

zonyos idő után az ellátás megszüntetésére is sor kerülhet. Mindezt ráadásul úgy teszik, hogy a megszüntetést semmilyen más hasonló intézkedéssel nem enyhítik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rehabilitációs ellátás szüneteltetésére vonatkozó rendelkezés nem felel meg maradéktalanul a jogbiztonság követelményének. Annak ellenére kerül sor ugyanis a rehabilitációs ellátás szüneteltetésére, hogy a megváltozott munkaképességű személy rászorultsága (legalábbis átmenetileg) megszűnt volna. A szabály nem segíti elő a rászoruló munkába állását, és mielőbbi, teljes és másokkal (az arra rá nem szoruló személyekkel) egyenlő mértékű társadalmi részvételüket, sőt annak ellenében hat. Bármilyen jogszerű eseti megbízásból vagy alkalmi munkából származó csekély összegű kereset a rehabilitációs ellátás szünetelését eredményezi. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság a rehabilitációs ellátás szünetelésére vonatkozó szabályt a biztosi indítványban foglaltakkal összhangban megsemmisítette. Az indítványban felvetett további alkotmányossági problémák tekintetében a testület nem osztotta az ombudsman álláspontját.

Egy civil szervezet és több magánszemély kérte az alapvető jogok biztósát, hogy kezdeményezze *a cukorbetegek támogatott gyógyszerhez jutását szabályozó miniszteri rendelet* alkotmányossági felülvizsgálatát. A rendeletben azt kifogásolták, hogy annak előírása szerint a korszerűbb, analóg inzulint egy év után csak akkor támogatja az egészségbiztosítás, ha a megfelelő vércukoranyagcsere-háztartás legalább két mérés alapján fenntartható. Az ombudsmanhoz érkező beadványok tartalma szerint a rendelet mögöttes célja, hogy rábírja a cukorbetegeket az egészségesebb életmód folytatására, és ennek elmulasztását a támogatás megvonásával „szankcionálja”.

Az alapvető jogok biztosa szerint a rendelet formai szempontból is alapvető törvény-sértő; az egészségbiztosítási törvény a miniszternek csupán arra adott felhatalmazást, hogy a támogatásba való befogadás, valamint a támogatás mértéke megállapításának szempontrendszerét határozza meg, arra már nem, hogy a cukorbetegek kezelését ahhoz kösse, milyen értéket mutatnak a vizsgálati eredmények.

Az ombudsman álláspontja szerint az egészséghez való jogból következően a szabályozásnak mindenki számára biztosítania kell legalább az elvi lehetőséget arra, hogy megfeleljen azoknak a feltételeknek, amelyekkel a támogatott gyógyszer igénybe vehető. Alapjogsérelemhez vezet, hogy ezt az elvi lehetőséget a rendelet nem mindenki számára biztosítja. Indítványában az alapvető jogok biztosa arra is hivatkozott, hogy a rendelet diszkriminatív: a vizsgálati érték, mint támogatási feltétel csak látszólag semleges körülmény, hatását tekintve hátrányosan érinti azokat, akik nem tudják az

egészségesebb életmódot választani, vagy az egészséges életmód ellenére a vizsgálati értékük nem csökken a rendeletben meghatározott szint alá. Az alapvető jogok biztosa mindezek miatt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a cukorbetegség analóg inzulinhoz való hozzájutását feltételhez kötő rendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét, és azokat semmisítse meg.

Az alapvető jogok biztosa a *köznevelésről szóló törvény* egyes rendelkezéseinek vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól, mert a jogszabály hatálybalépésének rövid határideje miatt – kellő felkészülési idő hiányában – sérülne a jogállamiság elve.

Az alapvető jogok biztosa szerint továbbá a köznevelési törvény nem veszi figyelembe, hogy sok szülő tudatosan, nevelési elveit követve nem kívánja gyermekét a koragyermekkor első éveiben óvodába járatni. A törvényi szabályozás azonban nem nyújt biztosítékot ahhoz, hogy az óvodai nevelésben három éves koruktól csak olyan gyermekek vegyenek részt, akiknek személyiségfejlődésére ez kedvezően hat, illetve a későbbiekben elősegíti az iskolai oktatásba való bekapcsolódásukat. A köznevelési törvény ezért alapvető jogellenesen és a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezménybe ütköző módon korlátozza a szülők nevelés megválasztásához való jogát – állapította meg az ombudsman.

A köznevelési törvény alapján a gyermeknek hat-, illetve legkésőbb hét-éves korában meg kell kezdenie tankötelezettsége teljesítését. A biztos szerint alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütközik, hogy a köznevelési törvény alapján a tankötelezettség megkezdésének időpontjáról – akár a szülő véleménye ellenében is – az óvodavezető vagy az iskolaérettséget vizsgáló szakértői bizottság dönthet.

Az ombudsman továbbá felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy indokolt lehet megvizsgálni, hogy a köznevelési törvény teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, védelemhez és gondoskodáshoz szükséges garanciákat, amelyek az Alaptörvényből és az ENSZ Gyermekjogi Egyezményből erednek.

Az alapvető jogok biztosa a jogállamiság elvének sérelme miatt a *szakképzésről szóló törvény* megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint e törvény nem biztosít kiszámítható jogszabályi környezetet, mert számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel. Ennek következtében a pedagógusoknak, szülőknek és a gyermekeknek nincs lehetőségük arra, hogy a szakképzésről szóló törvény tartalmát kellő mélységében megismerhessék és felkészülhessenek a jogszabály alkalmazására. Még az sem egyértelmű, hogy a korábbi, hatályon kívül helyezett szabályozás alapján

kezdett szakképzéseket milyen szabályok alapján lehet sikeresen lezárni, illetve ahhoz az állam milyen költségvetési támogatást, hozzájárulást köteles biztosítani. A biztos továbbá az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta annak vizsgálatát, az első szakképzés ingyenességének az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvényben meghatározott, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel, vagy pedig jogalkotói mulasztás áll fenn.

Az alapvető jogok biztosja szerint alkotmányosan aggályos az *új Munka Törvénykönyvének* azon előírása, amely szerint a felmondással szembeni védelemre a várandós munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha terhességéről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta. A biztos indítványában arra mutatott rá, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség sérti a gyermeket váró nők emberi méltóságához és magánszférájához való jogát, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult felülvizsgálatért.

A biztos a fentiekén túl az Alkotmánybírósághoz fordult az *adózás rendjéről* szóló törvénnyel összefüggésben, a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélküli keresetindítási jogával összefüggésben, a választott bírósági eljárással valamint a pénznyerő gépek használatára vonatkozó szabályozás alkotmányossága kérdéseiben, valamint a Politikatörténeti Intézet tulajdonában lévő anyagok állami tulajdonba vonásával összefüggésben.*

Az alapvető jogok biztosához érkezett beadványok elemzése alapján megállapítható; a beadványozói kör meglehetősen sokszínű: egyetemi oktatótól, nemzetiségi önkormányzaton és EP képviselől, érdekvédelmi szervezeten keresztül magánszemélyekig terjed. A panaszbeadványok alapján történő indítványozás, illetve az ehhez kapcsolódó más kérelmek (az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat alkalmazhatósága, a mulasztás megállapítására, ideiglenes intézkedésre tett javaslat) benyújtása során több alkotmányjogi és gyakorlati szempontból is lényeges kérdésre és dilemmára is sikerült előremutató, a jövőbeni munkát segítő válaszokat kapnunk az Alkotmánybíróság eddigi határozatai alapján.

Összességében úgy tűnik, az állampolgárok „felfedezték” az ombudsmeni intézményt, mint alkotmányossági aggályaik becsatornázásának régi-új intézményét. A beadványok 2012-ben tapasztalt száma és benyújtásuk üteme pedig a Hivatal jelenlegi infrastruktúrája mellett az Alkotmánybíróság határozataiban is visszaköszönő, számos alapjogi problémát lefedő, színvonalas alapjogi érvelés kidolgozását teszi lehetővé, amely általános indítványozási hatáskör megszüntetése mellett kiemelt jelentőséggel bír az alapvető jogok védelmi szintje szempontjából.

3.1.5.

A benyújtott alkotmánybírósági indítványok

I. Hivatalból indított

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	AB döntése	Jogalkotó reakciója
1. 2012. 04. 15.	AJB-3298/2012	A fiatalkorúak elzárásával kapcsolatban	Eljárás folyamatban	Nem volt
2. 2012. 05. 24.	AJB-1041/2012	Családi pótlék	Eljárás folyamatban	Nem volt
3. 2012.10. 28.	AJB-6980/2012	Iskolakerülés esetén alkalmazható rendszeti eszközök	Eljárás folyamatban	Nem volt
4. 2012. 12. 05	AJB-4492/2012	Építési törvény	Eljárás folyamatban	Nem volt

II. Beadvány alapján indított

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	AB döntése	Jogalkotó reakciója
1. 2012. 03. 13.	AJB-2302/2012	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései	megsemmisítés	Országgyűlés – az Alaptörvény módosítása
2. 2012. 03. 22.	AJB-1961/2012	Az alkotmányjogi panasz benyújtásával kapcsolatos ingyenes jogi képviselet	megsemmisítés	Nem volt
3. 2012. 03. 30.	AJB-2834/2012	Hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeleti szabályok	AB döntés: megsemmisítés (formai szempontok)	a felsőoktatási törvény módosítása
4. 2012. 04. 27.	AJB-2709/2012	Nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása	Elutasítás	a nemzetiségi törvény módosítása (kifogásolt részek megváltoztatása)
5. 2012. 05. 04.	AJB-3299/2012	Médiatanács megválasztása	Eljárás folyamatban	a Médiatanácsról szóló törvény módosítása
6. 2012. 05. 10.	AJB-2303/2012	Párt- és kampányfinanszírozás	Eljárás folyamatban	Nem volt
7. 2012. 05. 24.	AJB-4159/2012	Családvédelmi törvény	Megsemmisítés	Nem volt

8.	2012. 06. 26.	AJB-2332/2012	Adózás rendjéről szóló törvény rendelkezésének kifogásolása	Eljárás folyamatban	Nem volt
9.	2012. 06. 28.	AJB-4436/2012	Cukorbetegség ellátása	Eljárás folyamatban	Nem volt
10.	2012. 07. 19.	AJB-2523/2012	Köznevelési törvény	Eljárás folyamatban	Nem volt
11.	2012. 07. 24.	AJB-2883/2012	Szakképzési törvény	Eljárás folyamatban	Nem volt
12.	2012. 07. 27.	AJB-2638/2012	Rokkantsági ellátórendszer átalakításának kifogásolása	Részleges megsemmisítés	Nem volt
13.	2012. 08. 10.	AJB-2784/2012	Egyházügyi törvény	Eljárás folyamatban	Nem volt
14.	2012. 08. 30.	AJB-2834/2012	Felsőoktatási törvény (hallgatói szerződések)	Eljárás folyamatban	Nem volt
15.	2012. 10. 04.	AJB-6347/2012	KEHI perindítási joga	Eljárás folyamatban	Nem volt
16.	2012. 10. 04.	AJB-4744/2012	Korhatár előtti nyugdíj	Eljárás folyamatban	Nem volt
17.	2012. 12. 02.	AJB-5695/2012	Levéltári anyagok	Eljárás folyamatban	Nem volt
18.	2012. 12. 14.	AJB-6468/2012	Várandós nők munkajogi védelme	Eljárás folyamatban	Nem volt
19.	2012. 12. 14.	AJB-7505/2012	Választottbíróság	Eljárás folyamatban	Nem volt
20.	2012. 12. 21.	AJB 7342/2012	Pénznyerő automaták	Eljárás folyamatban	Nem volt

III. A 2012 előtt benyújtott és fenntartott ombudsmeni indítványok²

	Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	A biztos	AB döntés	Jogalkotó reakciója
1.	2012. 01.31.	AJB-1878/2012	Fogvatartottak egészségügyi ellátása	ÁJOB	Eljárás folyamatban	Nem volt
2.	2012. 02. 15.	AJB-700/2012	27/2008 (XII 3) KvVM-EüM r	jövő nemzedékek biztosa	Eljárás folyamatban	Nem volt
3.	2012. 02. 15.	AJB-1667/2012	Dunakeszi Építési Szabályzat	Jövő nemzedékek biztosa	Eljárás folyamatban	Nem volt
4.	2012. 02. 15.	AJB-1925/2012	Telepengedélyezési eljárás	Jövő nemzedékek biztosa	megsemmisítés	Nem volt
5.	2012. 04. 19.	AJB-2466/2012	A minősített adat védelméről szóló tv	Adatvédelmi biztos	Eljárás folyamatban	Nem volt
6.	2012. 04. 19.	AJB-2467/2012	A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról	Adatvédelmi biztos	Elutasítás	Nem volt
7.	2012. 04. 19.	AJB-2469/2012	Pp alkotmányellenességének megállapítása iránt	Adatvédelmi biztos	Eljárás folyamatban	Nem volt
8.	2012. 04. 19.	AJB-2470/2012	Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló tv	Adatvédelmi biztos	Eljárás folyamatban	Nem volt
9.	2012. 02. 15.	AJB-1874/2012	Sztrájk törvény egyes rendelkezései, mulasztás	ÁJOB	Elutasítás	
10.	2012. 02. 16.	AJB-1040/2012	Nem rendeltetésszerű közterület használat szankcionálása	ÁJOB	Megsemmisítés	
11.	2012. 02.16.	AJB-1877/2012	Jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés szabálysértése	ÁJOB	Eljárás folyamatban	
12.	2012. 02. 16.	AJB-2078/2012	Józsefváros –„guberálás” tiltása	ÁJOB	Visszautasítás (az önkormányzat a rendeletét hatályon kívül helyezte)	

² AJB-861/2012. sz. ügyben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kezdeményezte az Ajb-t. felülvizsgálatát, az alapvető jogok biztosa azonban az indítványt nem tartotta fenn.

IV. Alkotmánybíróság által elutasított, illetve visszautasított beadványok

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	Elutasítás időpontja
1. 2012. 04. 19.	AJB-2467/2012	A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bírósági által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról	2012. 09.18.
2. 2012. 02. 15.	AJB-1874/2012	Sztrájk törvény egyes rendelkezései, mulasztás	2012. 06. 26.
3. 2012. 02. 16.	AJB-2078/2012	Józsefváros „guberálás” tiltása	2012. 07. 26. Visszautasítás (az önkormányzat a rendeletét hatályon kívül helyezte)
4. 2012. 04. 27.	AJB-2709/2012	Nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása	2012. 12. 04.

V. Az Alkotmánybíróság helyt adó döntései

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	Döntés időpontja	Döntés jellege
1. 2012. 03. 30.	AJB-2834/2012	Hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeleti szabályok	2012. 07. 03.	Teljes megsemmisítés
2. 2012. 02. 16.	AJB-1040/2012	Nem rendeltetésszerű közterület használat szankcionálása	2012. 11. 12.	Megsemmisítés
3. 2012. 07. 27.	AJB-2638/2012	Rokkantsági ellátórendszer átalakításának kifogásolása	2012. 12. 04.	Részleges megsemmisítés
4. 2012. 05. 24.	AJB-4159/2012	Családvédelmi törvény	2012. 12. 17.	Megsemmisítés
5. 2012. 02. 15.	AJB-1925/2012.	Telepengedélyezési eljárás	2012. 12. 17.	Megsemmisítés
6. 2012. 03. 22.	AJB-1961/2012	Az alkotmányjogi panasz benyújtásával kapcsolatos ingyenes jogi képviselő	2012. 12. 18.	Megsemmisítés
7. 2012. 03. 13.	AJB-2302/2012	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései	2012. 12. 28.	Megsemmisítés

VI. Alkotmánybírósági indítvány fenntartása

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	Fenntartás időpontja	A fenntartásról való nyilatkozat oka
1. 2012. 03. 13.	AJB-2302/2012	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek kifogásolása	2012. 09. 27.	Megváltozott jogi környezet

Hivatkozott jogszabályok:

- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról
- 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól szóló
- 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
- 1997. évi C. törvény a választási eljárásról
- 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről
- 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
- 2011. évi CLXVIII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról
- 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről szóló törvény
- 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről
- A magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/1012. (I. 20.) Korm. rendelet

3.2.

Kiemelt vizsgálati területek

3.2.1.

A gyermekek jogainak védelme

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

A gyermeki jogok védelme immár tételesen is az alapvető jogok biztosának első helyen kiemelt kötelessége is lett. Az új ombudsmantörvény 1. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy *„az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a) a gyermekek jogainak védelmére”*.

A hagyományos ombudsmani eszköztárban a biztos a tudomására jutó, a gyermekek alkotmányos jogait érintő visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet; ugyanakkor emellett a nyilvánosság használata mint az ombudsman intézmény „legerősebb fegyvere”, proaktív jogvédelmi eszközként egyre nagyon hangsúlyt kap, amely a gyermeki jogok terén különösen fontos.

*Dr. Lux Ágnes főosztályvezető-
helyettes a Gyermekjogi
Projekt vezetője*



A 2012. évi „Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás” projekt vizsgálatai

Minden évben több száz gyermek tűnik el otthonról, szökik meg gyermekvédelmi intézményből. Az ombudsman *átfogó vizsgálatában* (AJB-1140/2012) megállapította, hogy nincs egységesen használt definíció, és az eltűnt gyermekekről

nincs egységes adatgyűjtés. A jelentés szerint legtöbbször a gyermekvédelmi szakellátásban élő, 14 év feletti gyermekeknek – nagyobb arányban lányoknak – vész nyoma. Sokan speciális ellátást nyújtó intézményben élnek, és onnan többnyire szüleikhez, más rokonaikhoz, ismerőseikhez, a 14 évnél idősebb lányok jellemzően a barátjukhoz szöknek. Gyakori, hogy egy gyermek (akár egy héten belül) többször távozik engedély nélkül az intézményből, mások folyamatosan szökésben vannak, vagy olyan is akad, aki egyetlen napot sem tölt a gyermekotthonban.

Az Európai Bizottság 2007. február 15-én kelt határozatával kötelezte az uniós tagállamokat arra, hogy 2011. május 25-éig az unió teljes területén működtessék az eltűnt gyermekek eseteinek bejelentésére, az érintett családok tájékoztatására és támogatására szolgáló, 116 000-s segélyszámot. Az ingyenes forróvonalat eddig 12 tagállam – köztük hazánk is – bevezette. Magyarországon a segélyvonalat 2008 júniusától a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány működteti (www.kek-vonal.hu) 2010–2011-ben körülbelül 200 gyermekeltűnéssel kapcsolatos hívást fogadtak!

A rendelkezésre álló adatokban a családból eltűnt gyerekek száma nagymértékben alulreprezentált. Nem jelennek meg azok a 18 év alattiak, akiket családjuk „kidob”, vagy azért mennek el otthonról, mert elhanyagolják, elüldözik őket: akiket senki nem keres. Pedig sajnálatos módon ők azok, akik a legnagyobb mértékben áldozatul esnek a prostitúciónak és más kereskedelmi célú kihasználásnak. Ezért egyértelmű, hogy itt a gyermekvédelmi alapellátásnak is van feladata és felelőssége.

ORFK-statisztika a gyermekeltűnésekről

Év	Családból eltűnt gyermek ügyében indult eljárás	Gyermekvédelmi gondoskodásból megszökött, engedély nélkül távol lévő gyermek ügyében indult eljárás	Összes bejelentés
2007	2527	8880	11 407
2008	2492	9417	11 901
2009	2580	9296	11 876
2010	2252	9752	12 051

A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 32/2007. (OT. 26.) ORFK-utasítás szerint a kiskorú eltűnése miatt folytatott közigazgatási eljárás során – ha a gyermek családból tűnt el – az eltűnés tényéről és körülményeiről haladéktalanul értesíteni kell a gyermekjóléti szolgálatot. A kapott információk szerint a rendőrkapitányságok nem mindegyike ismeri az idézett ORFK-utasításban foglaltakat, vagy nem tesz eleget annak. A gyermek-

védelmi szakellátás intézményei számára jogszabály írja elő a gondozott gyermek eltűnése okainak és körülményeinek feltárását, aminek a szolgáltatók többé-kevésbé eleget tesznek. Az okok feltárását nehezíti, ha maga a szülő ösztönzi a gyermeket, hogy szökjön meg a szakellátó intézményből, illetve gyermeket bújtatja. A szökés valós okainak feltárása pszichológus hiányában sokszor nem lehetséges. A gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő, hogy a családjából eltűnt gyermekek tekintetében szabályozatlan és esetleges a hatóságok és a gyermekvédelmi szolgáltatók az eltűnés okainak feltárásával kapcsolatos tevékenysége.

A gyermekeltűnés visszaszorításával összefüggésben a hatóságok és a gyermekvédelmi szolgáltatók között az együttműködés gyakorlatilag csak a szakellátásból engedély nélkül távol lévő gyermekek esetében fordul elő, és ott sem működik rutinszerűen és minden esetben hatékonyan – a szakemberek sokszor egymás mellett, párhuzamosan dolgoznak. A családok, az állami szerepvállalók és a (kevés helyen működő) civil szervezetek között nincs jogszabályban rögzített, számon kérhető kötelezettség, protokoll. Ez és a megelőzés terén érzékelhető hiányosság ugyancsak a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti.

A hatóságoknak sok problémát okoz, hogy pontatlanok az eltűnt gyermeket „bújtató”, esetleg bűnözési célra felhasználó felnőtt felelősségét megállapító jogszabályok, a gyermekelhelyezés megváltoztatása tényállásának bűncselekményként való értékelése. Ezért kérdés az, hogy gyermekvédelmi vagy rendőrségi intézkedés foganatosítható-e abban az esetben, amikor a gyermek ismert helyre „szökik”:

Az adatszolgáltatók problémaként jelezték, hogy továbbra is súlyos problémát okoz a megfelelő gyermekpszichiátriai ellátás hiánya, valamint egyre kevesebb az iskolai napközi, a nyári napközis tábor, holott az ombudsman szerint a csellengő, csavargó fiatalok szabadidős foglalkoztatása a megelőzés szempontjából is különösen nagy jelentőségű. A gyermeket nevelő családok munkavállalását, munkavégzését is ellehetetlenítheti, ha – különösen a nyári időszakban – nem érhetők el a korábban jól bevált napközis táborok, a hátrányos helyzetű családok pedig eleve nem képesek megfizetni az üzletszerűen szervezett, az egész nyári szünetet kitöltő programokat. A köznevelési törvény a 2012 szeptembere és 2013 szeptembere közötti időszakban nem tartalmaz rendelkezést a napközi otthonos foglalkozás szervezéséről. A gyermekvédelmi törvény 2012. január 1-jétől hatályos szabályozása a gyermekek napközbeni ellátásának formái között nem említi a nyári napközis tábort, valamint a közoktatási törvény hatálya alá tartozó óvodát, iskolai napközit.

Az ombudsman felkérte az oktatásért felelős szaktárca vezetőjét, fontolja meg a nemzeti köznevelésről szóló törvénynek az oktatási intézmények gyermek- és ifjúságvédelmi felelősei képesítésére, órakeretére és finanszírozására vonatkozó kiegészítését. Az ajánlást a miniszter nem fogadta el.

Az ombudsman ajánlására a Belügyminisztérium a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Legfőbb Ügyészség, az ORFK és a biztos munkatársainak részvételével 2012 szeptemberében egyeztető tárgyalást tartott. A tárgyaláson részt vevők megállapodtak abban, hogy a legfontosabb az eltűnt gyermek fogalmának tisztázása. A rendőrség számára továbbra is a legnagyobb problémát a folyamatosan szökésben lévő szakellátott gyermekek „szállítása” jelenti. A szaktárca a kérdés megoldását a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetésében látja, akinek a feladata lesz, hogy felkeresse a gyermekvédelmi szakellátásból engedély nélkül távol lévő, de ismert helyen tartózkodó gyermekeket, és megkísérelje őt az intézménybe visszavinni. Az eltűnt gyerekeket bújtató, felnőtt felelősségének jogi megítélését az új Btk. XX., a gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekmények című fejezetének tényállásai biztosítják.

A gyermekvédelmi *közvetítői eljárás, a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési technikák hazai alkalmazásának* (AJB-2986/2012) részletes vizsgálatát indokolta az elmúlt évek panaszainak tapasztalata, amely szerint az elhúzódo gyermekvédelmi/gyámügyi eljárások, a szülők olykor végtelennek tűnő harca megviseli a gyermekeket, ezért mindenképp a gyermek érdekét szolgálja minden olyan megoldás, amely gyorsítja a hatósági utat. Az angol-szász országokból elterjedt mediáció egy olyan konfliktuskezelési módszer, amelyben egy független harmadik személy, a mediátor abban segít a feleknek, hogy ők dolgozzák ki a számukra elfogadható legmegfelelőbb, ezáltal betartható megoldást.

„Kérdezd a családot!” – ez az alapmondata a családi csoport konferencia-módszerének, amelynek Hollandiában már többéves jó gyakorlata van (Eigen Kracht Conferentie). 2000 óta alkalmazzák a gyermek- és ifjúságvédelem, az oktatás, a családon belüli erőszak áldozatait segítő szolgáltatóhálózat, az egészségügy és az igazságügy területén. A konferencia összehívására vonatkozó kérelem benyújtása után néhány napon belül egy független, képzett koordinátor a családdal együtt már azon dolgozik, hogy felkeltse a rokonok, barátok, ismerősök (szomszéd, tanár, háziorvos stb.) érdeklődését a konferenciában való részvétel iránt, amelynek során a családnak van lehetősége arra, hogy először reagálhasson a saját problémáira, találja meg szuverén módon a megoldást. A konferencia időpontjáról, helyszínéről, napirendjéről a család dönt. Országszerte

összesen 400 koordinátor áll a családok rendelkezésére. Azon dolgoznak, hogy felderítsék

- a család környezetében lévő összes fellelhető (humán) erőforrást,
- aktivizálják a családot körbevevő közösséget és
- biztonságos, nyugodt terepet készítenek elő a tárgyalások lefolytatásához.

2011 márciusában a holland parlament egyhangúlag módosította a gyermekvédelmi törvényt, amelynek eredményeképpen a gyermek szüleinek vagy törvényes képviselőinek garantálják a jogát arra, hogy a gyermek legjobb érdekét figyelembe véve először – a bárminemű állami beavatkozás előtt – közösen, segítőkkel, a szélesen értelmezett családdal tervezhessék meg a jövőre vonatkozó terveiket. A döntést a család hozza meg, és tartja be, a koordinátor pedig mintegy utánköveti.

A nemzetközi tapasztalatok országonként eltérőek, de a módszer költséghatékonysága, megoldásközpontúsága, a gyermek legfőbb érdekének szem előtt tartása és az őt érintő döntésekbe történő bevonása egyértelműen pozitív, és a gyermekeket érintő ügyekben mind szélesebb körben alkalmazandó.

Hatályos jogunk törekszik ugyan a felek közötti megegyezés fontosságát elismerni, de ennek eljárási kérdései – bizonyos jogterületek kivételével, mint a munkajog, fogyasztóvédelem – többnyire nincsenek kimunkálva. A gyermekek szempontjából lényeges, speciális közvetítés a következő három ügycsoportban létezik: 1. gyermekvédelmi és kapcsolattartási ügyekben való közvetítés, 2. oktatásügyi közvetítés és 3. egy nem polgári, azaz a közvetítői törvény hatálya alá nem tartozó ügytípus, a büntetőjogi közvetítés.

A jogszabály szerint, ha a kapcsolattartás szabályozására vagy végrehajtására irányuló gyámhivatali eljárásban a felek igénybe kívánják venni a gyermekvédelmi közvetítői eljárást, a mediátort a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékébe vagy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett közvetítői névjegyzékbe felvett közvetítők közül közösen kell kijelölniük. Mindkét névjegyzékbe való felvételnek meghatározott szabálya, díja, képesítési előírásai vannak. Több településen – családsegítő vagy gyermekjóléti szolgálat, illetve egyesületi keretek között – tevékenykedik számos olyan személy, aki rendelkezik mediátori képzettséggel, a hivatalos névjegyzékekben azonban nem szerepel (az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék 350 tagja közül mindössze 29 esetében van feltüntetve mediátori képesítés), ezért segítsége a gyámhatósági eljárás keretében nem vehető igénybe.

Alapprobléma, hogy a felek – a gyámhivatali ügyintézők és a szélesebb

közvélemény – nem kellően, vagy egyáltalán nem ismerik a mediáció intézményét, ezért azzal alapvetően bizalmatlanok, ritkán veszik igénybe. Az ügyfelek többsége pedig, még ha nyitott is lenne a megoldásra, hiába szerez tudomást a gyámhivatalban a mediáció lehetőségéről, annak költségeit többnyire nem tudja vállalni. Összességében megállapítható, hogy amellet, hogy az ombudsman kérdéseire választ adó gyámhivatalok hatékony eszköznek tartják a mediációt, a megyék többségében csekélyszámú az egyik, vagy mindkét fél által igényelt közvetítői eljárás, még kevesebb a megindult és sikerrel is zárult mediáció. Tehát döntő kérdés a szakemberek képzése, továbbképzése.

Az alapvető jogok biztosa javasolta, hogy a mediátorképzés egyes elemei a gyermekekkel foglalkozó valamennyi szakma egyetemi alap- és posztgraduális képzésében is szerepeljenek. Az ombudsman felkérte az Országos Bírósági Hivatal elnökét, hogy dolgozza ki a bíró- és ügyvédképzésben szükséges módszertani iránymutatást.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka arról tájékoztatta a biztost, hogy számos pozitív példa és kísérleti projekt zajlott, a módszer hiányossága, hogy nem rendelkezik megfelelő jogszabályi háttérrel. A biztos ezért felkérte a belügyminisztert, hogy - mivel a fogvatartottak közötti konfliktushelyzet feloldására, valamint a tettes-áldozat mediációra a büntetés-végrehajtáson belül jelenleg jogszabályi háttér hiánya miatt nincs lehetőség - a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága bevonásával kezdeményezze a szükséges jogszabály-módosítások kidolgozását.

A gyermekekkel a különböző hatósági eljárásokban kapcsolatba kerülő hivatásos szakemberek felkészültségét, képzettségét vizsgálta az alapvető jogok biztosa (AJB-2614/2012). Az Európa Tanács 2010-ben elfogadott Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása külön foglalkozik a szakemberek szakirányú képzésével. 14. pontja kimondja, hogy „a különböző korú gyermekek jogairól és szükségleteiről, valamint a gyermekekhez igazodó eljárásról minden gyermekekkel foglalkozó szakembernek interdiszciplináris képzést kell kapnia”, valamint 15. pontja szerint „a gyermekekkel közvetlen kapcsolatban álló szakembereket képezni kell arra is, hogy koruknak és fejlettségi szintjüknek megfelelően tudjanak kommunikálni a gyermekekkel, különös tekintettel arra, amikor sebezhető állapotban vannak”.

A gyermekbarát eljárás azoknak a jogoknak, eljárási metódusoknak, protokolloknak és szakmai működéseknek, együttműködéseknek az összességét jelenti, amelyek révén egy eljárás az abban érintett gyermek számára nem traumatizáló, jogait és szükségleteit szem előtt tartó és azokat érvényesítő. A gyermekbarát működés követelményének nemcsak az igazságszolgáltatás rendszerében kell érvényesülnie (polgári, büntető- és pe-

ren kívüli eljárások előtt, alatt és után), hanem minden olyan eljárásban, amelyben – bármilyen eljárási pozícióban – gyermek szerepel.

A 2012. évi projekt keretében készült jelentésében az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szervek, hatóságok és intézmények szakterületeiknek megfelelően, de egymástól eltérően értelmeznek bizonyos alapvető fogalmakat, amely a jogbiztonság csorbulását okozza. Ehhez hozzájárul az is, hogy a gyermekvédelemben és az igazságszolgáltatásban dolgozó szakemberek képzésében nem, vagy alig jelenik meg a gyermeki jogok, avagy a gyermekbarát igazságszolgáltatás témája.

Az ombudsman megállapítása szerint állandósítja a gyermekeket megillető védelemhez és gondoskodáshoz való jog sérülésének lehetőségét, hogy hiányosak a gyermekekkel közvetlenül foglalkozó, a velük kapcsolatos eljárásokban részt vevő szakemberek antidiszkriminációs ismeretei, és hiányoznak a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos tájékoztató anyagok is.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a belügyminisztert, hogy külső szervek, szervezetek, szakmai intézmények bevonásával, akár tárcaközi bizottság felállításával gondoskodjanak olyan – a meglévő képzési tervekbe beilleszthető, minden gyermekekkel és fiatalokkal foglalkozó munkatárs számára – ingyenesen hozzáférhető képzési tematikák kidolgozásáról, amelyek gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos, valamint esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi, illetve az ügyintézési kultúra fejlesztésére vonatkozó ismereteket tartalmaznak, a képzések megfelelő, hatékony működésének monitorozásáról, szükség esetén a tematikák módosításáról, olyan sztenderdek kidolgozásáról és protokollba foglalásáról, amelyek segítségével a szociális intelligencia, tolerancia, empátia objektív módon mérhető.

Az ombudsman hivatalból vizsgálta az áldozatvédelemi rendszerben részt vevő egyes közigazgatási szervek gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységét (AJB-2617/2012). A biztos mintegy 70 szerv álláspontját feldolgozó átfogó vizsgálatban megállapította, hogy a gyámhivatalok hatékonysága megyénként jelentősen eltérő. Ezt egyrészt a feladatellátás megyei sajátosságai, a hiányzó személyi állomány, a nem megfelelő képzettség, másrészt az ellentmondó jogszabályok, a pályázati lehetőségek, az országos képzések és programok beszőkülése magyarázhatja. A megyei rendőr-főkapitányságok áldozatsegítő szolgáltatásokat végző munkatársai zömében gyermek- és ifjúságvédelmi képesítés hiányában és megfelelő anyagi háttér nélkül dolgoznak. Kevés, mégis kihasználatlan a gyermekmeghallgató szoba, jogszabályi akadályok gátolják a meghallgatás képi és hangfelvételeinek felhasználását bizonyítékként. Az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői leg-

többször csak a megyeszékhelyeken, kevés ügyintézővel működnek. A külső szakértők nélküli eljárások és a kifejezetten gyermekkorú áldozatok segítésére szolgáló jogszabályi rendelkezések, valamint a módszertani útmutatók hiánya, az azonnali pénzügyi segély készpénzes kifizetésének megynként jelentősen eltérő gyakorlata, a gyermekkorú áldozatok sorsának elmaradó követése egyaránt visszasságot okoz.

A biztos a belügyminisztertől azt kérte, hogy készítse elő a szükséges jogszabályok olyan módosítását, amelyek biztosítják a megfelelő számú gyermekmeghallgató szobát, azok elérhetőségét, kihasználhatóságát. Az emberi erőforrások miniszterének a jogszabályok összhangjának megteremtését, módszertani útmutató kidolgozását, a hiányzó személyi feltételek pótlását, a feladat ellátását szolgáló országos képzések szervezését javasolta, a közigazgatási és igazságügyi miniszternél pedig kezdeményezte, hogy minden áldozattá vált embernek biztosítsák a hozzáférést az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői szolgáltatásaihoz.

Az Európa Tanács Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatásának érvényesülését részletesen vizsgálva (AJB-3070/2012) az ombudsman emlékeztetett a gyermekjogokról és a gyermekbarát igazságszolgáltatásokról szóló képzési programok, a különféle szakmai területeket átfogó közös értékelési keretrendszer, valamint monitoringrendszer kidolgozásának hiányosságaira és annak mielőbbi pótlását sürgette.

A biztos a közigazgatási és igazságügyi minisztert felkérte, hogy gondoskodjék a különböző eljárásokhoz igazodó gyermekbarát nyelvezetű tájékoztató anyagok kidolgozásáról, valamint vitassa meg, hogy miként lehetne a meglévő képzési tervekbe beilleszteni (1) a gyermekek korának, érettségének megfelelő kommunikációval kapcsolatos képzéseket, (2) a gyermek legfőbb érdekének megfelelő és szükségleteit szem előtt tartó gyermekbarát meghallgatásra vonatkozó átfogó, kötelező, gyakorlati megközelítést is alkalmazó képzést, valamint (3) fontolja meg a szabálysértési törvény módosítását, amelynek révén a gyermekek szabálysértési eljárásaiban is alkalmaznák a mediációt. Az ombudsman felkérte a belügyminisztert, hogy fontolja meg a kísérő nélküli kiskorúak életkor-meghatározásával kapcsolatban – az AJB-7120/2009. számú jelentésben foglaltakat fenntartva, és az újabb beérkezett jelzésekre is tekintettel – a nemzetközi előírásoknak és gyakorlatnak megfelelő – a gyermek pszichés érettségére, valamint az etnikai és kulturális szempontokra is kiterjedő – életkor-meghatározás jogi szabályozásának megteremtését mind a menekültügyi, mind az idegenrendészeti eljárások vonatkozásában; és az alkalmazás protokolljának létrehozása érdekében javasolta egy szakértői munkacsoport összehívását.

Az ombudsman az igazságszolgáltatás és a közigazgatási eljárások gyermekbarát szempontok alapján, hivatalból történő vizsgálatát (AJB-2324/2012) követően számos, alapvető jogok sérelmét okozó visszaesség kapcsán fogalmazott meg ajánlásokat. Az alapjogi biztos ismét felemelte szavát a büntethetőségi korhatár leszállítása, a fiatakorúak külön bíróságainak megszüntetése, a fiatakorúak szabálysértési elzárása ellen és felhívta a figyelmet az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében foglalt nemzetközi kötelezettségek betartására.

2011-ben a tököli büntetés-végrehajtási intézetbe fogadtak be egy 17 éves fiatakorú fiút. A fiatakorú 2 üveg Hubertus szeszesitalt lopott a boltból, ezzel tulajdon elleni szabálysértést követett el. Az okozott kár 1447 Ft volt, amely rögtön megtérült, mivel a fiatalembert tetten érték. Jogkövetkezményként 20 nap elzárással sújtották. Mivel a cselekmény pénteken történt, a hétvégét fogdában töltötte, majd a hétfői körszállítással került Tökölre. A befogadás gyors ütemben lezajlott, de az iskolai oktatásba nem tudták beilleszteni. A befogadási mechanizmus befejeződését követően szinte azonnal kezdeni kellett a szabadítást, amikor is kiderült, hogy a fiatakorúnak nincs pénze hazautazni.

Összeszámolva azt, hogy az állam mennyi pénzt költött erre az ügyre, az alábbi összegekkel kell számolni:

Napi ellátás (20 × 8000 Ft)	160 000 Ft
Körszállítás (kb. 300 km)	20 000 Ft
Hazaút vonatköltsége	8 720 Ft
Összesen:	188 720 Ft

A kedvezőtlen egyenleget tovább rontja, hogy a fiatakorú feltehetően megtanult néhány olyan dolgot a 20 napi elzárás alatt, amit „nem kellett volna”. Az akkori szabályok szerint még tanköteles volt, de nem járt iskolába, s csak remélhető, hogy a jegyző elfogadta a büntetés-végrehajtási intézet igazolását az iskolai mulasztásra (OKRI).

A vizsgálat során az ombudsman a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult az új Btk. büntethetőségi korhatár leszállítására vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálata érdekében, a fiatakorúak büntetőbíráskodására vonatkozóan pedig az Alaptörvénnyel és a Gyermekjogi Egyezményvel összhangban álló büntetőeljárás szabályok kidolgozását kérte. Továbbá felkérte a minisztert arra is, hogy vizsgálja meg a gyermek- és fiatakorúak életkori sajátosságainak megfelelő bírósági infrastruktúra, így különösen a gyermekbarát bírósági várakozóhelyiségek kialakításának lehetőségeit, illetve vizsgálja felül a szabálysértési törvény fiatakorú-

ak elzárására vonatkozó rendelkezéseit. A biztos jelentésében kiemelte a hasonló eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése érdekében a mediáció alkalmazásának fontosságát. Az ajánlás felhívta a figyelmet, hogy a rendőrségeken létesítendő gyermekmeghallgató szobák számának növelésére, valamint a gyermekek védelme érdekében a kihallgatás során a kép- és hangfelvétel készítésére vonatkozó garanciális szabályok beiktatására is. Az ombudsman kezdeményezte továbbá a büntető- és a szabálysértési eljárás módosítását annak érdekében, hogy a 14. életévüket betöltött gyermekek tanúkenti kihallgatásán is legyen kötelező a törvényes képviselő, gondozó vagy a gyámhatóság képviselőjének jelenléte. Az ombudsman a végrehajtási eljárással kapcsolatban felhívta a miniszter figyelmét, hogy vizsgálja meg a gyermekek átadására irányuló bírósági végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályai olyan módosításának lehetőségét, amely megakadályozza, hogy a gyermek a rendőri intézkedés elszenvedője legyen. Az ombudsman a gyermek érdekében szorgalmazta a soron kívüli eljárás feltételeinek jogszabályi megteremtését.

Egy konkrét panaszbeadványban sérelmezett eset nyomán az alapjogi biztos az országos rendőr-főkapitány intézkedését is kérte annak érdekében, hogy a rendőri szervek a 18. életévét be nem töltött tanú kihallgatásánál ne mulasszák el a törvényes képviselő értesítését, a kihallgatás időpontjának meghatározásánál pedig legyenek figyelemmel a kihallgatandó tanú életkorára.

A vizsgált ügyben a 14 évét alig betöltött gyermek kihallgatására hajnali 4 óra 15 perckor került sor, azok után, hogy az éjszakai cselekménysorozat egy-egy részecselekményének szem- és fültanúja volt, azaz az éjszaka egy jelentős részét ébren töltötte, a kihallgatása több mint 3 órán át tartott. A rendelkezésre álló iratok szerint az intézkedő rendőr a törvényes képviselőt/szülőt egyáltalán nem értesítette a gyermek első kihallgatásról (AJB 1143/2012).

Az ombudsmanhoz érkezett panasz szerint maszkot viselő, *fegyveres rendőrök a nyílt utcán, kiskorú gyermeke szeme láttára fogták el, kényszerítették a földre és bilincseltek meg a szülőt.* A panaszos szülők magát az elfogást is szükségtelennek és aránytalannak ítélték meg. Az ombudsman vizsgálatában (AJB-1133/2012) megállapította, hogy a kényszerítő eszköz, valamint a bilincs alkalmazása jogszerű és arányos volt, a rendőrök intézkedésük során nem sértették meg a panaszos emberi méltóságához, illetve személyes szabadsághoz fűződő alapjogát. Az eljáró rendőrök megfelelő hangnemben beszéltek a panaszosokkal, és megfelelően tájékoztatták őket arról, hogy mi fog történni. Ugyanakkor a rendőrségi intézkedés megtervezésekor figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy szemtanúként a gyermek is érin-

tett, az átéltek hatással lehetnek a kiskorú pszichés fejlődésére. E szempont mérlegelése elmaradt, a rendőri intézkedés végrehajtása során sérültek a gyermeki jogok, az intézkedés ezért nem felelt meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményének.

A biztos kezdeményezte a Nemzeti Nyomozó Iroda vezetőjénél, hogy a jövőben ne csupán a rendőri intézkedéssel érintettek és a környezet fizikai biztonságára legyenek figyelemmel. Amennyiben az intézkedés – akár csak közvetve is – kiskorút érinthet, vegyék számításba azt a hatást is, amit egy ilyen intézkedés a gyermek pszichés fejlődésére gyakorolhat. Kérte továbbá, hogy a vezető hívja fel az irányítása alá tartozó személyi állomány figyelmét arra, hogy – az azonnal elhárítandó életveszély helyzeteinek kivételével – lehetőleg ne kiskorú gyermeke előtt alkalmazzanak kényszerintézkedést a körözött személy elfogásakor.

A biztos átfogó vizsgálatot indított a gyermek- és fiatalkori bűnelkövetés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos problémák feltárására (AJB-2485/2012). A vizsgálat célja a kiválasztott négy megyében működő gyámhivatalok, a gyermekjóléti szolgálatok, a rendőrség, a pártfogó felügyelet és az ügyészek gyermekkorú és fiatalkorú bűnelkövetőkkel kapcsolatban folytatott gyakorlatának feltérképezése, illetve az említett szervek bűnmegelőzés terén végzett prevenciós tevékenységének monitorozása volt.

Az összübünözést tekintve a gyermekkorú elkövetők aránya nem jelentős, 2-3% között alakult az utóbbi tíz évben. Az ismertté vált bűnelkövetők között a gyermekkorúak aránya a 2000-es évek elején érte el a 3,1%-ot, az arány az utóbbi években 2,1%-ra mérséklődött.

A gyermekkorú elkövetőkkel a jelenlegi gyakorlat szerint „nem történik semmi”. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a büntetőeljárást megszüntetik velük szemben (vagy el sem indították), másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok, intézmények közötti kapcsolat, információáramlás, a jelzési kötelezettség teljesítése esetleges. Az országos rendőrfőkapitány a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közötti együttműködést értékelve beszámolt arról is, hogy a rendőrség az általa tett jelzést követően a megtett lépésekről, így a védelembe vételről sem kap minden esetben tájékoztatást. Ismét kiderült, hogy a jelzőrendszer működtetése nehézkes, a személyes kapcsolatok minőségétől függ. A védelembe vétel pedig nem az eljárási hibák, hanem a gyakorlatban felmerülő nehézségek miatt lehet eredménytelen. A legtöbb gondot az egyéni gondozási nevelési terv határozott és következetes megvalósítása, felekkel való „betartatása” okozza.

A jelzésadási kötelezettség megfelelő szinten történő teljesítését – a rendőrséghez hasonló módon, a rendelkezésre álló belső szabályozási eszközök

igénybevételével – részletes módszertani útmutatók kidolgozásával lehetne elősegíteni. Kétségtelenül hozzájárulna a rendszer hatékonyabb működéséhez különböző együttműködési protokollok kidolgozása is, melyek részleteiben rendeznék például azt, hogy milyen esetekben, mely szervezeteknek, mennyi időn belül kell esetmegbeszélést tartani, milyen intézkedéseket kell megtenni, és azokat hogyan kell végrehajtani.

A biztos megállapította, hogy a gyermekvédelmi és a szabálysértési eljárások szabályozása pontosításra, kiegészítésre szorul. A hatóságok, eljárásra kötelezett szervezetek, intézmények bizonytalanok a jogalkalmazást illetően, az egyes megyékben különböző módon értelmezik a jogszabályokat, és sajnos eljárási szabálysértés is előfordul.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a gyermekvédelmi törvény kiegészítését azzal, hogy nevesítse a jegyző kezdeményezési jogkörét a védelembé vételt illetően a szabálysértést elkövető gyermekkorúak esetében is, valamint a védelembé vételi javaslat megtétele előtti esetkonferenciák megtartása feltételeinek jogszabályban való rögzítését.

A biztos külön hangsúlyt fektetett annak feltérképezésére, hogy az *elítéltek a büntetés letöltése után milyen eséllyel illeszkedhetnek vissza a társadalomba*, milyen ezt segítő, illetve hátráltató tényezőkkel találkoznak. A vizsgálat (AJB-2987/2012) alapvetően három területet érintett: (1) a pártfogó felügyelet, (2) az utógondozás, valamint (3) a munkaerő-piaci lehetőségek kérdéseit, mindegyik területen külön figyelmet szentelve a fiatalkorúaknak, különös tekintettel arra, hogy 2012-ben a gyermekbarát központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálata állt a gyermekjogi projekt középpontjában.

Az állam alkotmányos kötelezettségeiből fakad a szabaduló fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedésének elősegítése, amely aktív magatartást és bizonyos áldozatok meghozatalát követeli a közrend és a közbiztonság biztosítása érdekében. Egy jogállamban az államnak tennie kell a bűnmegelőzésért és az elkövetők ismételt bűnelkövetése ellen, különös tekintettel a fiatalkorúakra. Az elítéltek segítségre szorulnak a prizonizációs (a börtönélet okozta) ártalmak, az elzárás miatti anyagi-szellemi hátrányok, a társadalmi előítéletek miatt. Jelentős részük eleve rosszul szocializált: az alacsony iskolai végzettség, a rossz lakáshelyzet, a biztos családi háttér hiánya, a baráti kör mind hozzájárul az ismételt bűnelkövetéshez, ráadásul e tényezők gyakran együtt jelennek meg. A szabadságvesztés-büntetés következtében szabaduláskor még azok is komoly problémákba ütköznek, akik korábban nem voltak hátrányos helyzetben. Míg a büntetésüket töltik, sok esetben felbomlanak korábbi társadalmi kapcsolataik, azok helyét a fogva-

tartott társakkal való kapcsolat veszi át. Az ismételt bűnelkövetők esetében a többszöri elkövetés arról tanúskodik, hogy vagy a büntetés volt hatástalan, vagy a büntetés utáni viszonyok maradtak kriminogén jellegűek.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal megküldött tájékoztatása szerint jelenleg az országban 364 pártfogó felügyelő látja el a jogszabályban meghatározott ügycsoportok szerinti feladatokat (2012-ben várhatóan kb. 100 ezer esetszámról beszélünk), ebből 168 fő fiatalkorú ügyében jár el. Tekintettel az erős létszámhiányra, általánosnak a havonkénti ellenőrzés, támogatás és kontroll biztosítása tekinthető, azonban egy krízishelyzetben lévő, rendezetlen életvitelű, instabil fiatalkorú esetében ez napi gyakoriságú is lehet.

A pártfogó felügyelők a létszámhiányon túl problémaként emelték ki azt is, hogy a szabadulók ügyeiben döntést hozó büntetés-végrehajtási bírók csak nagyon ritkán írnak elő külön magatartási szabályokat, noha ezt csak akkor mellőzhetnék, ha a fiatalkorú személyiségére és környezetére vonatkozó adatok szerint ez feleslegesnek mutatkozik. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményéből és az Európa Tanács Gyermekbarát Igazságügyi Szolgálatáról szóló Iránymutatása rendelkezéseiből is következően az államoknak nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük a megelőzés feladatának hatékony ellátására és az alternatív intézkedések mind gyakoribb alkalmazására.

Az ombudsman előre be nem jelentett helyszíni bejárásán vizsgálta (AJB-4019/2012) a békéscsabai Ideiglenes Őrzött Szálláson élő kisgyermekes családok alapvető jogainak érvényesülését. Ez az egyetlen olyan hely Magyarországon, ahol a rendőrség 14 évnél fiatalabb, vagyis a jog szerint cselekvőképtelen kiskorúakat is fogva tart.

Az idegenrendészeti eljárásban a kísérő nélküli kiskorút nem, viszont a felnőtt családtagja kíséretében lévő gyermeket legfeljebb 30 napra őrizetbe lehet venni. Az ilyen fogva tartás, mint intézkedés tényleges „tárgya” nem a cselekvőképtelen kiskorú, hanem felnőtt hozzátartozója. Alapjogot sért, hogy a felnőtt családtag által elkövetett idegenrendészeti jogsértés miatti tartják őrizetben a cselekvőképtelen kiskorút is.

Az ombudsmani vizsgálat során az idegenrendészeti hatóságok a családi élet tiszteletben tartásához való alapjog, és a közbiztonság védelmének szempontjaival indokolták a felnőtt hozzátartozója kíséretében lévő kiskorú fogva tartását. Jelentésében a biztos megjegyzi, hogy a magánélethez való jog az Ideiglenes Őrzött Szálláson nem biztosított, miután a külföldieknek az őrizetet egy olyan totalitárius intézményben kell letölteniük, ahol a hálóhelyiségek többségének ajtajáról a kilincset leszerelték és a családtagoknak még az étkezések idejére sincs lehetőségük elvonulni. Kérdés, hogy a cél, vagyis a kiutasítás végrehajtása szempontjából feltétlenül szükségszerű-e

a kiskorú akár 30 napig tartó őrizetének időtartama, hiszen utána – ha a kiutasítás nem hajtható végre – szabadon távozhat.

A vizsgálat megállapításai szerint az őrszemélyzet jóindulattal, humánusan, a jogszabályi előírásokat betartva bánik a fogvatartottakkal. A bizonytalan jövő, a fogva tartás ténye, a házirend szerint szabályozott életritmus és a valódi intimitás hiánya azonban a gyermeki léttel nem összeegyeztethető pszichés megpróbáltatást jelent. Az alapvető jogok biztosa a belügyminiszter és az országos rendőr-főkapitány intézkedéseit kezdeményezte.

A kísérő nélküli, menedékkérő kiskorúakat az ombudsman fellépése előtt a bicskei befogadó állomáson helyezték el, ahol az állapotok nem voltak igazán alkalmasak a nevelésre és a magyarországi viszonyok megismerésére. A biztos kezdeményezése nyomán a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter a főtí Károlyi István Gyermekközpontban törvénymódosítással létrehozta a kísérő nélküli kiskorúak otthonát. A menedékjogi eljárás alatt álló, menekültként elismert vagy utógondozott külföldi kiskorúak körülményei ebben az intézményben a bicskeihez képest lényegesen jobbak – ezt a huzamosabb ideje ott élő fiatalok is megerősítették.

Az ombudsman újabb vizsgálata (AJB-733/2012) mégis rávilágított néhány hiányosságra. Közöttük arra is, hogy a gyermekközpontban nincs elkülönítő helyiség, ahol az újonnan érkező, fertőző betegségben vagy élősködőktől szenvedő fiatalokat gondozhatnák-gyógyíthatnák. Ez a testi és lelki egészséghez való, Alaptörvényben is rögzített jog érvényesülését is veszélyezteti.

A külföldi gyermekeket oktató iskola és a Gyermekközpont munkatársai is arról számoltak be, hogy szinte valamennyi kiskorút súlyosan megviselték a menekülésükkor átélt megrázkódtatások. Szaknyelven „poszttraumás szimptomától” szenvednek, ami hirtelen, látható ok nélküli súlyvesztéssel, krónikus fejfájással, váratlan és kontrollálhatatlan dühkitöréseket is előidéz náluk. A Gyermekközpontban dolgozó pszichológusok és fejlesztőpedagógusok nem tudják megfelelően ellátni ezeket a pszichés problémáktól sújtott kiskorúakat, mert energiáikat leköti az ugyancsak Főton működő speciális gyermekotthon lakóival való törődés.

Az ombudsman vizsgálatában kiderült az is, hogy nemcsak a fiatalok, hanem az őket gondozók is rászorulnának a szakértő támogatásra. A gyermekek ugyanis egy idő után megnyílnak, érzelmi kötődés alakul ki bennük, a bizalmukba fogadják a velük foglalkozó felnőtteket és elmesélik azokat a szörnyűségeket, amelyeket kénytelenek voltak átélni – ezek az információk pedig megviselik a pedagógusokat is, akik pszichés támogatás nélkül maguk sem képesek feldolgozni az információkat.

Az ombudsman helyszíni utóvizsgálatot folytatott a fiatalkorúak tököli büntetés-

végrehajtási intézetében (AJB-2323/2012). Az intézetben némi létszámemelkedés mellett, továbbra sincs zsúfoltság. Az intézet teljes befogadóképessége 807 fő. A vizsgálat napján a nyilvántartott fiatakorúak száma 286 fő. Előrelépés a korábbi helyszíni vizsgálathoz képest, hogy a fiatal fogvatartottak naponta fürödhetnek. 2011-ben részben felújították a fűtésrendszert, amivel a napi melegvíz-ellátási gondok megszűntek. A fiatakorúak körében gyakoribbak az egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekmények, mint a felnőttkorúak esetében. Az elmúlt 3 évben viszont csökkent a fegyelmi eljárások száma. Ez annak is köszönhető, hogy szakmailag és szabályozásában is változtattak az intézet nevelői tevékenységének szemléletén, pszichológusok is igyekeznek segíteni a mindennapi konfliktuskezelésben és a krízishelyzetben lévők szűrésében. A pszichológusi meghallgatások száma emelkedett, egyre nagyobb igényük van rá a fiataloknak. Jelenleg egy szakpszichológus, egy pszichológus és egy pszichológusasszisztens dolgozik az intézetben, akik nemcsak a fiatakorú elítéltekkel foglalkoznak, hanem a felnőttkorúakkal, az előzetes letartóztatottakkal, sőt az intézet személyi állományát és a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának betegeit is ellátják. Az intézetben csaknem 200 fiatakorú folytat tanulmányokat, az intézet a fazekas szakképzést – heti két alkalommal – 11-12 fiatal számára tudja biztosítani. Az intézet újra szeretné indítani a targoncavezetői és a térkőburkoló tanfolyamot. Az ombudsman megállapította, hogy problémát okoz, hogy az intézetben jelenleg is kevés a pszichológus.

A fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek rendjére vonatkozó speciális szabályok előírják, hogy a fiatakorúak életkori sajátosságaira figyelemmel kell lenni, s kifejezésre juttatja, hogy törekedni kell a fiatakorút érhető káros hatások elkerülésére. Ugyanakkor a dohányzás tekintetében a jogszabályok nem határoznak meg a felnőttkorú fogvatartottakhoz képest eltérő feltételeket, így az általános szabály érvényesül a fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben, vagyis dohányzó és nem dohányzó zárkában helyezik el a fogvatartottakat. A törvény nem tesz külön említést a fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteiről, általánosságban úgy rendelkezik, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben zárt légtérű dohányzóhely kijelölhető a fogvatartottak számára. A biztos véleménye szerint a fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg, különös tekintettel a „civil életben” hatályba lépett szigorúbb szabályozásra.

A pécsi székhelyű büntetés-végrehajtási intézet 2010 októbere óta felnőtt- és a fiatakorúak intézeteként is működik (külön objektumban). Az ott végzett vizsgálat (AJB 4495/2012) napján az intézet fiatakorú objektumában az 50 férőhelyen 38 fiatakorút tartottak fogva. Az intézet zárkái megfelelően felszereltnek mondhatók (vandálbiztos mosdókagyló stb.), a

zárkák fűtését – biztonsági szempontokból – padlón keresztül oldják meg. Az ún. „dühögő” helyiség korszerűen kialakított, használatára eddig nem volt szükség. A hozzátartozó látogatók fogadására szolgáló helyiséghez penlenkázó, kihelyezett gyermekjátékok és akadálymentes mellékhelyiség is tartozik. A fiatalokkal 3 nevelő foglalkozik, szintenként 1-1, amit elegendőnek tart az intézet vezetője. A bekerülők egészsége jellemzően elhanyagolt, a legrosszabb alsó harmadba sorolható. Kábítószer-fogyasztás, nyugtatók rendszeres szedése és az alkoholfogyasztás komoly probléma a fiataloknál, többségük dohányzik is (a vizsgálat időpontjában 38 fiatakorúból 5 nem dohányzott). Az intézet egyetlen pszichológusa folyamatosan képezi magát, amit saját maga finanszíroz. A nevelő és a pszichológus – a szabadulásra való felkészítés részeként is – ún. szülői csoportfoglalkozásokat is szeretne rendszeresíteni. Eddig egy ilyen foglalkozás volt, ami 6 családot érintett 7 személlyel és a beszélőt követően tartották meg. A társadalomba és a civil életbe való beilleszkedést segíti egy másik, a családi döntéshozó csoportkonferencia program. A pszichológus vezeti a foglalkozást, ahol a szabadulás előtt álló fiatakorú vehet részt azokkal a személyekkel, akik a fiataalt segítik majd a lakhatás, a munkavállalás vagy egyéb felmerülő probléma kezelésében. A program szemlélete azt hangsúlyozza, hogy a szabadult fiatalnak leginkább azok tudnak segíteni, akikhez visszatér. A Pécsi Tudományegyetem szociálpolitikus hallgatói a szabadulást megelőző 4-6 hónapban hetente foglalkoznak a fogvatartottakkal. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a felnőtt és a fiatakorú fogvatartottak rendszeres ellátásához nem elegendő az intézményben rendszeresített egyetlen pszichológusi státusz. Álláspontja szerint a szakemberhiány közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak alapvető jogait.

A *kecskeméti büntetés-végrehajtási intézetben* (AJB 3616/2012), az országos parancsnokság engedélyezte a telephely telítettségének felemelését 150%-ra, vagyis a 30 fős férőhelyen összesen 45 fogvatartott él, közöttük 14 fiatakorú nő. A fiatakorú fogvatartottak mind ez ideig nem igényelheték a hepatitis C szűrővizsgálatot, pedig a betegség előfordulása a 18 év alattiak esetében sem kizárt. Az ún. anya-gyermek részleg 20 csecsemő befogadására alkalmas (egy nagyobb alapterületű lakózárka ikercsecsemő ellátására is). Eddig még nem volt példa teljes kihasználtságára, általában 5-6 csecsemőt és édesanyját helyezik el itt. A biztos vizsgálata közben kiderült – és erről az Országos Bírósági Hivatal elnökét is értesítette az ombudsman – hogy az itt fogva tartott anyák bírósági tárgyalásra szállítása gyakran egy egész napot is igénybe vesz, és az anya távolléte rendkívül megviseli a csecsemőket, nehéz megoldani az etetésüket, ellátásukat. A biztos véleménye szerint a magyar igazságszolgáltatás gyermekbarát jellegét erősítené,

ha az eljáró bíró a tárgyalás időpontjának kitűzésénél figyelembe venné ezt a körülményt, a lehető legrövidebb időn belül sort kerítene a tárgyalásra úgy, hogy az a lehető legkevesebb ideig tartson.

A biztos rámutatott arra is, hogy mind a fogvatartott édesanya, mind a gyermek érdeke az, hogy minél tovább együtt maradhassanak. A kötődés kialakulása, a kisgyermek személyiségfejlődése szempontjából nagyon fontos, hogy az édesanya – természetesen az anya alkalmassága esetén – 1 éves koráig gondozhassa, nevelhesse a gyermekét. Jelenleg erre csak az intézet parancsnokának mérlegelési jogkörben hozott döntése alapján van lehetőség, azaz a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában született csecsemők számára nem biztosítja jogszabály azt a lehetőséget, hogy 6 hónapos koruk után külön kérvényezés nélkül is együtt maradhassanak az édesanyjukkal.

A biztos javasolta a belügyminiszternek a jogszabály módosítását, amely azóta megtörtént, lehetővé téve az fogvatartott anya gyermekének 1 éves koráig való együttlétet.

Szirmabesenyő (AJB-3704/2012) területén található fiatalkorú fogvatartotti épületet eredetileg munkásszállónak tervezték. Az intézet összes férőhelye 115, a vizsgálat napján 104 fogvatartott volt az intézetben. Nem jellemzőek az erőszakos cselekmények, az intézetben 2 fegyelmi zárka van, a vizsgálat idején egy fogvatartott sem volt a fegyelmi körleten. Az alagsorban van imaterem, a gyógyító-nevelő csoport helyisége, a konditerem és a tornaterem, ahol iskolai testnevelésórákat, valamint futballbajnokságokat tartanak. Az engedélyezett nevelői létszám 5, valamint egy osztályvezető, akiknek a munkáját egy szociális segédelőadó segíti. Nagyon sok fogvatartott jut egy nevelőre, következképp egy-egy fiatallal kevés időt tudnak foglalkozni a nevelők, nincs kapacitásuk a reintegrációra, a szabadulásra történő felkészítésre. Korábban ún. cellakutya programban is részt vehettek a fogvatartottak, de a megyei intézet igazgatója ezt megszüntette, mert a pszichológusnak nem volt rálátása a foglalkozásokra, nem felügyelhette. A kutyatelep vezetőjének személyében változás történt, ezért az igazgató tervezi, hogy a programot módosult keretek között, egy alapítvány segítségével újraindítja.

Az intézet biztosítja a diétás étkezést, a cukorbeteg étrend teljesen elkülönül, a fiatalok közül sokan gyengén fejlettek, alultápláltak, rossz családi körülmények közül érkeznek. Nagyon sok fiatal dohányzik és kábítószerfogyasztás, illetőleg nyugtatók rendszeres szedése is előfordul a fiataloknál. Jellemző az élősdiékkal való fertőzöttség (tetvesség, rühesség). Az intézetben egyetlen pszichológus dolgozik, aki nemcsak a fiatalkorúakkal, hanem a felnőtt fogvatartottakkal és a személyi állománnyal is foglalkozik.

Az alultervezett nevelői állomány veszélyeztetheti a fiatalkorú fogvatartar-

tottak védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, közvetve pedig a velük való bánásmódot is érinti, s az intézetben rendszeresített pszichológusi státusz alacsony volta közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészségéhez való jogát.

Gyermeki jogokat érintő vizsgálatok

Többszöri ombudsmani fellépés a minőségi és jól szabályozott gyermekétkeztetésért (AJB-257/2012 és AJB-560/2011)

A közétkeztetés mennyiségi és minőségi problémáinak (a speciális igényű gyermekek ellátása, az iskolai büfék kínálata, az egészséges ivóvíz használata, a főzés és a kulturált étkeztetés tárgyi és személyi feltételei, az anyagi források, a térítési díjak) láttán az ombudsman még 2011 nyarán javasolta, hogy egységes, új jogszabály garantálja a gyermekétkeztetés követelményeit. A helyzetet súlyosbította, hogy 2011-ben hatályon kívül helyezték a gyermekek közétkeztetésére vonatkozó korábbi rendeletet. Az illetékes minisztériumok – korábbi álláspontjukat felülvizsgálva – elfogadták a biztos javaslatát, törvénymódosítással a kormány feladatává tennék az új szabályozás kidolgozását – ami még mindig nem történt meg.

A biztos több szülő panasza alapján indított vizsgálatában 2011-ben azt állapította meg, hogy a közétkeztetéssel kapcsolatos kifogások a megfelelő szabályozás hiányára is visszavezethetők, és bár az országos tisztifőorvos ajánlásai jelentenek valamelyes támpontot, sérülhet a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga, csorbul a jogbiztonság. A biztos szerint az egységes szabályozásnak tartalmaznia kellene a többi között azt is, hogy mi tartozik a közétkeztetés fogalmába, milyen intézményeken át nyújtható, milyen szerepet kapna benne az iskola-egészségügy, milyen forrásokból mely költségeket kell fedezni; ezért az érintett szaktárcákat felkérte a közétkeztetés szabályrendszerének átfogó felülvizsgálatára, a Kormányt egy új és egységes, komplex jogszabály létrehozására.

Többszöri egyeztetést követően a szakminiszterek, a korábbi álláspontjukat felülvizsgálva – arról tájékoztatták a biztost, hogy együtt javasolták a gyermekvédelmi törvény módosítását. Ha ezt a jogalkotó elfogadja, a törvény a Kormány feladatává teszi a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályozás megalkotását, a garanciális szabályok miharabbi előkészítését és érvényre juttatását.

A nyári szociális gyermekétkeztetésről (AJB-4686/2012)

A helyi kistermelők támogatása nem indokolhatja a nyári szociális gyermekétkeztetés feltételeinek szigorúbb szabályozását. 2012-ben az előző év

adatával összehasonlítva mintegy 25%-kal csökkent a támogatást igénylő települési önkormányzatok száma – egy részük nem tudta teljesíteni az új rendelet előírásait –, így a megcsappant támogatás miatt 20%-kal kevesebb gyermek kapott nyáron napi egy tál meleg ételt.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek nyári étkeztetésére az Országgyűlés 2400 millió forintot szavazott meg. A törvény felhatalmazása alapján a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős nemzeti erőforrás miniszter rendeletben szabta meg a nyári gyermekétkeztetést vállaló települési önkormányzatok támogatásának feltételeit. Előírta például a napi egyszeri meleg étel biztosítását, és azt is, hogy az ételek alapanyagát a támogatás összegének legalább harminc százalékából kistermelőtől vagy 40 kilométeres térségen belül mezőgazdasági vállalkozótól kell beszerezni. Bár a támogatások összege megemelkedett, az étkeztetés módjával összefüggő szabályok jelentős megváltoztatásának következményeként

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese javaslatára az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított a gyermekek nyári étkeztetésére vonatkozó feltételek újabb meghatározása miatt.

Az ombudsman álláspontja szerint a gyermekek szociális nyári étkeztetésével kapcsolatos korlátozó szabályok megalkotásakor a miniszter túlterjeszkedett a jogalkotói felhatalmazáson, az ugyanis nem terjedt ki az étkeztetés minőségi és mennyiségi kérdéseire. Ezzel kapcsolatban a biztos utalt arra, hogy a 2012 elején megváltoztatott gyermekvédelmi törvényben a jogalkotó a Kormány feladatává tette a gyermekétkeztetés szabályainak megalkotását, ide értve a szociális nyári gyermekétkeztetést is. A kormányrendelet azonban még nem született meg. Az Országgyűlés továbbá a gyermekjóléti alapellátás keretében korábban biztosított napközbeni ellátásból kivette a nyári napközis otthonban történő feladatellátást. Hatályon kívül helyezte azt az előírást is, amelynek alapján nappali felügyeletet és étkeztést kellett adni az iskolai napközis ellátásban nem részesülő, különösen a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett tíz év feletti gyermekeknek.

Az alapvető jogok biztosa szerint valamennyi gyermeknek biztosítani kell a napi főétkezést. Fontos szempont ugyan a helyi kezdeményezések és a helyi kistermelők támogatása, azonban ez a törekvés nem lehet feltétele annak, hogy szigorúbban szabályozzák a gyermekek nyári szociális étkeztetésének feltételeit. Az ombudsman felkérte a Kormányt, hogy a gyermekétkeztetésről szóló kormányrendelet részeként alkossa meg a nyári szociális gyermekétkeztetés szabályait.

Késedelmes jelzés a szexuális bántalmazás kapcsán – nem csak egy gyermekotthon problémája (AJB-3091/2012)

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogát sérti, ha a velük foglalkozó szakemberek nem vagy csak késedelmesen jelzik a gondjaira bízott gyermek szexuális bántalmazásának gyanúját – állapította meg ismét a biztos. Ugyanezen alapjog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő, ha a tanúként kihallgatott gyermekek törvényes képviselőt olyan személy látja el, aki munkajogi függőségi viszonyban áll a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított intézményvezetővel.

Egy gyermekotthon igazgatója ellen az elmúlt év őszén szexuális bántalmazás gyanúja miatt rendőrségi eljárás indult. Az ombudsmanhoz forduló panaszos szerint az ügyben érintett gyermekek helyzete tarthatatlanná vált. Az elmúlt években több gyermek utalt arra, hogy az igazgató szexuális tartalmú célzásokat tesz, időnként intim helyen érinti meg őket. A gyermekek valós segítséget nem kaptak, a bántalmazás gyanújáról tudomással bíró felnőttek csupán egymás között tettek kísérletet a probléma megoldására, illetve szóltak az igazgatónak, de csak az elmúlt év őszén fordultak az intézmény fenntartójához. Az alapvető jogok biztosa szerint sérti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogát, hogy nem teljesült a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési és együttműködési kötelezettség, késedelmesen jelezték a bántalmazás gyanúját. A biztos álláspontja szerint már a gyermektől érkező első jelzést követően lehetőség lett volna arra, hogy az ügyben szakember (pszichológus, gyermekjogi képviselő, gyámi tanácsadó) járjon el.

A gyermekek gyámja – aki az intézmény igazgatója – a nyomozás megindításakor lemondott gyámi tisztségéről, a gyámhivatal pedig gyámul az igazgatóhelyettest rendelte. Az igazgatóhelyettes hosszú évek óta munkaviszonyban állt a gyanúsított igazgatóval, neki volt alárendelve. Így az alárendeltség miatt azonban nem volt kizárható az érdekellentét a gyermekek és a törvényes képviselőtüket ellátó személy között – ami közvetlenül is veszélyeztette a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. A biztos álláspontja szerint az érintett gyermekek törvényes képviselőtére a gyermekotthon igazgatójától független eseti gondnok kirendelése volt indokolt.

A biztos az emberi erőforrások miniszterét kérte, hívja fel a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók figyelmét a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési és együttműködési kötelezettség teljesítésének jelentőségére. A legfőbb ügyészt pedig felkérte, hogy a jelentést ismertesse az irányítása alá tartozó nyomozó- és a nyomozás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészi szervekkel.

A rendőrség az igazgató ellen folytatott nyomozást 2012 nyarán megszüntette, mivel nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése.

Az ombudsman AJB-2031/2011. számú jelentésében kiemelten foglalkozott a szakellátásban nevelkedő gyermekek ellen elkövetett szexuális bántalmazás jelenségével, amelyben megfogalmazott ajánlását követően 2012 decemberében Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatára Módszertani útmutatót adott ki a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekekkel szembeni szexuális visszaélések eseteire.

Tanítás fűtés nélküli iskolákban (AJB-265/2012)

Az ombudsman sajtóhírekből értesült arról, hogy 2011 októberében fűtés és meleg víz nélkül maradtak a Pest Megyei Önkormányzat által fenntartott oktatási intézmények, mivel a szolgáltatók a felhalmozott adósság miatt megszüntették a szolgáltatást. A vizsgálat feltárta, hogy a fűtés nélkül maradt iskolák közül a leghidegebbet 6 °C-ot a gödöllői Madách Imre Szakközépiskolában mértek. A többi intézményben a minimumértékek 11 és 16 °C közé estek, a maximumértékek jellemzően 14–16 °C között alakultak, 6 intézmény esetén számoltak be ennél egy-két fokkal (17–19) magasabb hőmérsékletről és egy helyen (szigetszentmiklósi intézményből) jeleztek 20 °C-ot.

A biztos megállapította, hogy az oktatási intézményekben a tanulásra használt helyiségek belső hőmérséklete a jogszabályokban meghatározott 20 °C-ot (egy intézményben mért maximum-hőmérséklet kivételével) nem érte el, vagyis az intézményekben kialakult körülmények a jogszabályokban előírt működési követelményeknek nem feleltek meg.

Álláspontja szerint az oktatási-nevelési intézmények olyan speciális helyek, ahol a munkavállalókon túl tanulói minőségben vannak jelen a gyermekek, akiket érintően szüleik, felügyeleti jogát a szülők a gyermekük iskolai tartózkodásának idejére átruházzák az intézményre. Ebből következően az iskolában gondoskodni kell gyermekek számára a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, így a belső hőmérséklet biztosításáról is. A kikapcsolási moratórium elrendelése és az intézmények más fenntartóhoz kerülése a kérdést csak költségvetési oldalról rendezte, de nem adhat megoldást arra a helyzetre, amikor az intézményekben előírt belső hőmérséklet nem a szolgáltatásból való kikapcsolás, hanem egyéb, például a fűtési rendszer meghibásodása, földgáz-szállítás, távhő-szállítás meghibásodása miatt is lecsökkenhet.

Szegregáció a jászapáti iskolában (AJB-1956/2012)

A halmozottan hátrányos helyzetű, közöttük a tanulók egyre nagyobb hányadát jelentő cigány származású gyermekek többségét Jászapátiban „magatartászavarra” hivatkozva elkülönítik a többiektől. A településen az iskolák összevonása előtt is elkülönítve tanították a tanulók egy részét. Az önkormányzat 2007-ben hivatalosan azért vonta össze két iskoláját, hogy a „magatartászavaros” gyermekek elkülöníthetőkké váljanak és így a „tanulni vágyó” gyermekek számára jobb feltételeket biztosíthassanak. Háromszintű képzési szerkezetet hoztak létre, amelyben a gyerekeket „magatartásuk” alapján sorolták az „egyéni haladású”, az „esélyteremtő” és az „általános” tagozat egyes osztályaiba, miközben a „magatartászavaros” tanulókat – más iskolaépületbe helyezve – a többiektől térben, fizikailag is elkülönítették.

Az intézmény pedagógiai programja és egyéb iratok elemzésével azonban kimutatható, hogy valójában az iskola „elcigányosodását” akarták megállítani az intézmény-összevonással, valamint a tehetséggondozás és a felzárkóztatás feladatainak háromszintű osztályrendszerben való ellátásával. A térbeli elkülönítéssel pedig az akarták elérni, hogy a „magatartászavarosnak” minősített tanulók a tanórák közötti szünetekben se találkozhassanak a többi gyermekkel. Az intézmény gyakorlatában az esélyteremtő osztályok a tananyagot lassúbb tempóban sajátítják el, a súlyponti tantárgyakat – a magyart és a matematikát – az általános osztályokhoz képest kisebb, a készségtárgyakat nagyobb óraszámban tanulják. A tagozatok elvileg átjárhatók, valójában azonban az esélyteremtőnek nevezett osztályokban tanulóknak legalább a fele nem kapott igazi esélyt arra, hogy „normál” osztályban, azonos tantárgyi struktúrát tanulva, azonos minőségű, színvonalú oktatáshoz jusson. Az átjárhatóság a gyakorlatban egyébként is a szegregáció lényegét nem érintő változást jelent: az átjárás iránya az esélyteremtő „cigányosztályból” az általános tagozatos „cigányosztály” felé mutat. Mindez diszkriminációt és a gyermeki jogok súlyos sérelmét okozta.

A sajkókazai iskolában intézkedő rendőrök eljárásáról (AJB-2860/2012)

Az ombudsman a médiából értesült arról, hogy egy sajkókazai iskolában történt bántalmazás miatt fiatalkorúakat állítottak elő a rendőrök. Egy sajkókazai kiskorú – törvényes képviselőjével – feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen, mert 2012 februárjában a Dr. Ámbédkár Iskolában az óráközi szünetben bántalmazták. 10 nappal később az iskola épületét 8-10 rendőr körbevette, majd négy 14–16 éves cigány nemzetiségű fiatalkorút megbilincselve előállítottak a rendőrségre.

A biztos a rendőri intézkedés jogszerűségének vizsgálatát követően rá-

mutatott arra, hogy a rendőrség aránytalan sérelmet okozott az intézkedés alá vont fiatalok számára, különösen azért, mert a rendőri intézkedések tanáraik és diáktársaik előtt történtek. Az előállítás alkalmas volt arra is, hogy az intézkedéssorozatot végignéző diákokban félelmet keltsen. A fiatalokat a büntetőeljárás törvény előírásai alapján nem előállítani, hanem gyanúsított kihallgatásra kellett volna idézni. Az intézkedés során az eljáró rendőrök nemcsak az arányosság, de a fokozatosság elvét is figyelmen kívül hagyták, és az adott körülmények mérlegelése nélkül, automatikusan alkalmaztak bilincset – ami így az ombudsman szerint jogszerűtlen volt.

A biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben közoktatási intézményben rendőri intézkedésre csak kivételesen – például halaszthatatlan nyomozati cselekmény, vagy az intézkedésre okot adó esemény jellege, például iskolai verekedés miatt – kerüljön sor. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei rendőrfőkapitánynál pedig kezdeményezte, hogy ismertesse az alárendeltségében működő hivatásos állománnyal a jelentés tartalmát, és hívja fel beosztottjai figyelmét arra, hogy a jövőben intézkedéseik során az arányosság követelményének, valamint a fokozatosság elvének figyelembevételével, alapjogsérelem nélkül járjanak el.

Az önkéntes iskolai penitencia rendszerre vonatkozó eljárásról (AJB-85/2012)

Egy szakközépiskolában tapasztalt intézkedésekkel összefüggésben több neve elhallgatását kérő panaszos fordult az ombudsmanhoz sérelmezve, hogy több diák nem kapta meg a 2010/2011 tanév végi bizonyítványát, mivel az érintettek nem fizették meg az intézményvezető által bevezetett ún. egyéni tarifa rendszer részét képező díjat. A külön eljárási díjat a tanulóknak abban az esetben kell fizetniük, ha valaki késve adta le házi dolgozatát vagy adott feladatot nem megfelelően teljesítette. Mivel az iskola az Arany János Tehetséggondozó Program tagja, így több anyagilag hátrányos helyzetű gyermek jár az intézménybe. A tanulók értékelése az oktatás elválaszthatatlan része, amelyben azonban sok esetben megjelenhet a pedagógus tanulóhoz fűződő viszonya, esetleges értékítélete is.

A közoktatási törvény széles körű lehetőséget és autonómiát biztosított a pedagógusok részére, hogy a tanulókat a tanulmányaik és a magatartásuk alapján értékeljék, minősítsék, velük szemben fegyelmező intézkedéseket alkalmazzanak. A pedagógus az értékelés, minősítés során kialakíthat egyedi módszereket, alkalmazhat sajátos értékelési, számonkérési technikákat, az értékelési módszereknek és a fegyelmező intézkedéseknek azonban meg kell felelniük a jogszabályi előírásoknak és az iskola belső szabályzataiban foglalt rendelkezéseknek, valamint nem sérthetik a

tanulók emberi méltóságát. Az intézményvezető által bevezetett önkéntes penitencia rendszer a mindenki számára elérhető középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzáférést korlátozza, annak bevezetése és alkalmazása ellentétes a közoktatási törvény rendelkezéseivel. Az iskolában kizárólag a törvényben meghatározott esetekben szedhető térítési díj. Amennyiben az oktatási intézmény ettől eltérően bármilyen jogcímen a diákoktól, illetve szüleiktől pénzt szed, jogszabálysértést követ el. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet szerint a tanuló bizonyítványának kiadását az iskola semmilyen indokkal nem tagadhatja meg. A feltárt visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos felkérte Budapest Főváros főpolgármesterét, mint a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hogy a jelentésben feltárt indokok alapján fontolja meg az intézményvezető fegyelmi eljárás során történő felelősségre vonását; intézkedjen, hogy a feltárt jogellenes gyakorlatot haladéktalanul vizsgálják felül, továbbá a jövőben az intézményben a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történjen a bizonyítványok kiadása.

Utóvizsgálat a gyermekek drog- és alkoholfogyasztása kapcsán (AJB-2913/2012, 1091/2011)

A biztos kiemelt gyermekjogi projektjében a 2011-es évben a gyermekek testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését állította vizsgálatai középpontjába. Ennek keretében vizsgálta a gyermekek drog- és alkoholfogyasztásának jelenségét is. Tekintettel arra, hogy az ombudsman tudomása szerint a jelentést követően változás a területen nem történt, ezért utóvizsgálatot indított.

A 2009 decemberében az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Drogstratégiát a kormányzat 2010-ben alkalmatlannak nyilvánította és új drogstratégia készítését rendelte el. Sem akkor, sem azóta nem vált ismertté ugyanakkor olyan, hivatalos jogi aktus (pl. kormányhatározat), ami ezt a döntést hivatalosan is megalapozta volna: a korábbi stratégiát nem vonták vissza, s olyan új határozat sem született, amely elrendelte volna az új stratégia kimunkálását. Ilyen körülmények között indult el az új stratégia megalkotása, de abból a régi változatot kidolgozó szakemberek kimaradtak és a folyamatban a civil szakmai ernyőszervezetek is csak mint véleményező szerepeltek. A Kormány által 2012 januárjában elfogadott stratégia végül nem került a Parlament elé, ugyanis időközben napvilágot látott az a kormányrendelet, ami előírja, hogy az ágazati stratégiák kimunkálása csak egységes szerkezetben és fejezet struktúrában történhet. A kidolgozott stratégia azonban ezeknek az elvárásoknak nem tett eleget. Mindebből következik, hogy a kábítószerügy területén immár 2 éve stratégiai útmutatás,

egyértelműen kifejtett szakmai prioritások nélkül zajlik a munka. Az ombudsman megállapította, hogy a keretnormák hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő, továbbá, hogy a gyermek- és ifjúságaddiktológia területén túlmutatató szabályozatlan helyzet nemcsak a gyermek-, hanem a felnőttaddiktológiai ellátást is negatívan érinti.

Az ombudsman egyetért a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységről, valamint ezen anyagok jegyzékbe vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló kormányrendelet célkitűzéseivel, fontosnak tartja, hogy az ún. dizájner drogok a tilalmazás szempontjából is egy megítélés alá essenek a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal. Az alapvető jogok biztosa korábbi jelentésében már utalt arra, hogy az újonnan megjelenő szerek listára vételével kapcsolatban az egyes országokban különböző szabályozási módszerek alakultak ki. Ilyen például az általános jellegű, standard eljárás; a rapid eljárás, amennyiben egy szert sürgősen kell listára venni; illetve az emergency procedure, amely eljárást követően a szer csak átmenetileg (ideiglenesen) kerül ellenőrzés alá, az átmeneti időszak alatt azonban szükséges a standard eljárás lefolytatása. az ombudsman megállapította azt is, hogy a veszélyes új szerek listára vételére hazánkban nincs gyors reagálást lehetővé tevő, sürgősségi eljárás, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

2008 júniusában kiadott OBH-2464/2007. számú jelentésben, majd a 2009 decemberében elkészült AJB-3536/2009. számú utójelentésben elsősorban az OPNI megszüntetésével együtt járó ellátásszint-csökkenés ellensúlyozásának hiánya, bizonyos földrajzi területeken vagy speciális szakellátások tekintetében az ellátási szint kritikusra csökkenése vagy megszűnése, ennek nyomán pedig teljes mértékben kiszolgáltatott pszichiátriai betegek százaik egészségének, akár életének veszélybe kerülése miatt az ombudsman megállapította az egészséghez való jog sérelmét. Tapasztalatok szerint a gyermek és ifjúsági addiktológia, mint önálló ellátási forma továbbra sem épült ki Magyarországon. Nemcsak a rehabilitáció okoz gondot, hanem az akut ellátás is, és az ambuláns kezelési igény sem elégíthető ki megfelelően.

Az ombudsman a gyermekvédelmi törvény egységes értelmezéséért (AJB-5911/2012)
Az alapvető jogok biztosához fordult panaszával egy különélő szülő, mert a gyermekjóléti szolgálat nem engedélyezte, hogy a kapcsolattartási ügyében keletkezett iratokba betekinthessen, azokról másolatot készíthessen.

Az ombudsman azt állapította meg, hogy a gyámhatóságok és gyermekjóléti szolgálatok eltérően értelmezik a különélő szülő gyermekvédelmi törvényben szabályozott iratbetekintési jogát. A biztos felidézte az Alkotmánybíróság álláspontját is, amely szerint a különélő szülő felügyeleti jogának szünetelése csupán részleges, a különélés tényéből következik, de a gyermek testi fejlődési feltételeinek biztosítása, a róla való gondoskodás neki is kötelessége. A törvény a különélés alatt is biztosítja a szülők együttes döntését a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben. Az iratokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban pedig annyi a korlátozás, hogy csak az érintett írásbeli hozzájárulásával lehet betekinteni a másik szülő különleges adatait tartalmazó iratba, kivéve, ha az a gyermek érdekében kezdeményezett eljárás megindításához elengedhetetlenül szükséges.

Az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszterétől kérte az egységes jogértelmezést elősegítő törvénymódosítást.

Vizsgálatok a főtí Károlyi István Gyermekközpontban (AJB-3012/2012)

Az ombudsman AJB-4883/2009. számon hivatalból vizsgálta a szociális tárca által, a legsúlyosabb problémákkal küzdő gyermekek számára fenntartott esztergomi, rákospalotai, kalocsai és zalaegerszegi speciális gyermekotthonaiban elhelyezett kiskorúak jogainak érvényesülését. A Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonát (a továbbiakban: gyermekotthon) a vizsgálat lezárását követően – 2010 novemberében – adták át, ezért az intézményben élő gyermekek jogainak érvényesüléséről a biztos 2012-ben ugyancsak hivatalból indított, helyszíni vizsgálat keretében kívánt meggyőződni.

A gyermekotthon fenntartója az Emberi Erőforrások Minisztériuma. A nagy beruházással elkészült intézmény a gyenge minőségű alapanyagok miatt máris felújításra szorul. Az épület minden nyílászáróján rács található, az egyes épületszakaszokat, termeket zárva tartják, azok kulccsal, illetve a szakasz határok mágnes kulccsal nyithatók. Az intézmény szakmai programja szerint a biztonsági rendszerek kialakításának egyik célja a gondozottak esetleges engedély nélküli eltávozásának megakadályozása.

Az udvari sportpályát és az otthon sportpályára néző első emeletének magasságában a falakat szögesdróttal vették körül. Az intézményben gyermekfelügyelői beosztásban vagyonőr és rendőr is dolgozik, a csoportokhoz rendészek is tartoznak. A gyermekek az Aszódi Javítóintézet iskolájának magántanulói, de a vizsgákra a gyermekotthon pedagógusai készítik fel őket. A biztos álláspontja szerint a javítóintézzettel fennálló ma-

gántanulói jogviszony azt sugallja, mintha a gondozottak büntetésüket töltenék. Ráadásként a szakmai program azt is rögzíti, hogy a fegyelmi büntetés alatt álló gondozott nem fogadhat látogatót. A biztos álláspontja szerint a rácsozat, a szögesdróttal körülvett sportudvar otthont nyújtó ellátásra nem alkalmas, és inkább hasonlít egy fogvatartási helyre, mint gyermekotthonra. A törvényben meghatározott feladatok ellátásával elmentéses, hogy az intézmény pedagógiai módszerek helyett szögesdróttal, rácsokkal és elektronikus zárakkal kívánja megakadályozni az engedély nélküli eltávozást. A gyermekvédelmi törvény a nevelési felügyelet körében rögzíti, hogy a speciális ellátást igénylő gyermekek személyes szabadságát korlátozó intézkedésre csak feltétlenül indokolt esetben önmaguk, vagy mások veszélyeztetése esetén kerülhet sor. Nevelési felügyelet elrendelését az intézmény ez idáig nem kérte, de a szakmai dokumentumokban rögzítettek, valamint a helyszínen tapasztaltak alapján az ombudsman megállapította, hogy a gyermekotthon a törvényben meghatározott veszélyeztető magatartás hiányában is alkalmaz a gondozott gyermekek személyi szabadságát korlátozó intézkedéseket. A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekotthonban ez idáig sem a fenntartó, sem a szociális és gyámhivatal nem folytatott ellenőrzést.

A gyermekotthon vezetője újságinterjújában is vitatta az ombudsman kifogásait. A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala az ombudsmani jelentés kézhezvételét követően elvégezte a gyermekotthon éves ellenőrzését. A gyámhivatal a jelentésben foglaltakat alátámasztva megállapította, hogy a speciális gyermekotthonban sem büntetésből, sem egyéb okból nem korlátozhatnák a gyermekek kapcsolattartását a hozzátartozóikkal. Ennek érvényesítésére már meg is kezdődött a minisztériumi fenntartású intézmények házirendjének felülvizsgálata. A biztos után a gyámhivatal vizsgálata is feltárta, hogy a főtí speciális gyermekotthonban szakmai munkakörben foglalkoztatottak végzettsége csak részben felel meg a jogszabályi előírásoknak. A fenntartó minisztérium felhívta az intézmény vezetését a személyi feltételek hiányosságainak megszüntetésére. Az emberi erőforrások minisztere egyetértett az alapvető jogok biztosával abban, hogy elsősorban pedagógiai módszerekkel kell megakadályozniuk a gondozottak szökését, amellet, hogy kiemelt jelentősége van a gyermekek biztonságának és testi épsége megőrzésének. Az ombudsman szakmai párbeszédet javasolt, amely a Fővárosi Önkormányzat Módszertani Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatával által szervezett szakmai megbeszéléssel megkezdődött.

A speciális étkezési igényű gyermekek ellátásával kapcsolatos vizsgálat (AJB-1147/2012)

Az ombudsmani vizsgálat egy aggódó nagyszülő beadványára indult, aki sérelmezte, hogy a lisztérzékeny gyermekek közétkeztetési ellátásának hiánya – sajnálatos módon – elfogadott tény ma Magyarországon. A panaszos ismertette, hogy városukban több éve működik ételallergiások számára is szolgáltatást biztosító főzőkonyha, az oktatási intézmény mégsem rendezte unokái közétkeztetését. A gyermekek időközben már kikerültek a közoktatási rendszerből, a kialakult helyzet miatt azonban a panaszos a probléma megoldására irányuló javaslatokat kért az ombudsmantól. A probléma országos szintű, az ügyben az ombudsman átfogó vizsgálatot rendelt el. A jelentés hangsúlyozta, hogy a törvényi rendelkezésekből egyértelműen az következik, hogy a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés biztosításának megszervezése – amennyiben a szülő igényli – az óvoda, iskola feladata. A megfelelő megoldást – például a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a közoktatási intézménynek kell megtalálnia, a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az oktatási intézmények jóindulatán, a megoldás az intézmények számára nem fakultatív.

A jelentés kitért arra, hogy bár jelenleg nincs ágazati szabályozás a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetésére, ettől eltérően egyes területeken, így az egészségügyi és a szociális ágazatban létezik a diétás étkeztetés normája.

A biztos megállapította, hogy alapjogi sérelmet okoznak a közétkeztetésre vonatkozó szabályozási hiányosságai, különösen az, hogy kidolgozatlan a speciális étkezési igényű gyermekek ellátásának részletes szabályrendszere, amiből ellátási egyenlőtlenségek fakadnak. A visszásság megszüntetése érdekében az ombudsman felkérte Magyarország Kormányát, hogy különös figyelemmel kezelje a speciális étkezési igényű gyermekek megfelelő közétkeztetési ellátásának megteremtését célzó keretszabályok kialakítását. Az emberi erőforrások minisztere a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló EMMI rendelet hatálybalépése jelentős része orvosolja a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetésének problémáit.

A biztos panasz alapján indított vizsgálatot (AJB-2365/2012), amely egy speciális étkezési igényű gyermek intézményi étkezésének megoldatlanságáról. A gyermek laktózérzékenységre utaló panaszok miatt orvosi vizsgálat alatt állt és azt az állapotának megfelelő ételt fogyasztotta, amit a szülője otthon készített és vitt be az óvodába. Az óvoda azonban megvonta ezt a lehetősé-

get, ugyanakkor más módon sem biztosította az ételallergiában szenvedő gyermek megfelelő étkezését. A biztos – fenntartva korábbi jelentéseiben foglaltakat erre vonatkozóan – hangsúlyozva, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a megoldás az intézmények számára nem fakultatív, hanem törvényi kötelezettség.

A kapcsolattartás korlátozásáról (AJB-4064/2012)

A szülők azzal fordultak az alapvető jogok biztosához, segítsen, mert úgy vélik, hogy a gyermekeik ideiglenes hatályú elhelyezéséről, majd átmeneti nevelésbe, azaz állami gondoskodásba vételéről döntő hatóságok nem jártak el a megfelelő körülményekkel.

A hatósági eljárás azért indult, mert az óvoda jelezte: az apa az egyik gyermeket bántalmazta. A gyermekjóléti szolgálat az apát feljelentette, a rendőrségi eljárásban pedig az igazságügyi szakértői vizsgálat feltárta, hogy az apa folyamatosan, az anya időnként bántalmazta a gyermekeket. A jegyző ezért a gyermekeket ideiglenesen a nagyszülőnél helyezte el, ám ő egy hónap múlva meghalt. A szülők hazavitték a gyermekeiket, a hatóság azonban úgy döntött, hogy ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezi a kicsiket. A gyámhivatal tartott a szülők ellenállásától, ezért a határozat végrehajtásához rendőri segítséget kért. Az ombudsman álláspontja szerint – különös tekintettel arra, hogy az ügyben érintett gyermekek öt és nyolc évesek – az intézkedés eltúlzott, gyermeki jogokat sértő volt.

Miután a szakértői bizottság nem javasolta a gyermekek családba való visszahelyezését, a kicsik továbbra is a nevelőszülőknél maradtak. Azóta az anya kéthetente két órában, az apa pedig egyáltalán nem találkozhat gyermekeivel. A szülők ez év áprilisában az anyai kapcsolattartás bővítését, valamint az apai kapcsolattartás szabályozását kérték. A gyámhivatal a gyermekek legjobb érdekét szolgáló kapcsolattartásról azonban a szakszolgálat javaslatának hiányában nem tud dönteni.

A gyermekvédelmi törvény szerint segítséget kell nyújtani a gyermek családi környezetbe való visszahelyezéséhez, az állami gondoskodásnak pedig addig kell tartania, amíg a család alkalmassá válik a gyermeknevelésre. A biztos álláspontja szerint az anya számára kéthetenként két órában megállapított, az apának pedig nem engedélyezett kapcsolattartás oda vezethet, hogy az óvodás és a kisiskolás korú gyermek elidegenedik a szüleitől, nehézségekbe ütközik, vagy teljesen ellehetetlenül, hogy valamikor majd hazatérhessenek a családjukhoz.

3.2.2.

A nemzetiségi jogok védelme

Az ombudsmantörvény alapján az alapvető jogok biztosa a kisebbségi ombudsman jogutódjának tekinthető, az egyik külön is kiemelt feladata az Alaptörvényben meghatározott nemzetiségi jogok védelme, aminek – egyebek mellett – hivatalból indított eljárások lefolytatásával tesz eleget. Az alapjogi biztos programszerűen tett eleget e törvényi kötelezettségének: hivatalból eljárások sorát indította 2012-ben, emellett a jogterület védelme hangsúlyozottan kapott helyet munkájának szinte valamennyi területén. A biztos a kisebbségi ombudsman jogutódjaként a 2011-ről áthúzódó ügyeket is vizsgálta.

Az alapvető jogok biztosa egyes, korábban a kisebbségi ombudsman által lezárt fontos ügyeket utóvizsgálat keretében ismételten megvizsgált. Az



*Dr. Főrika László
a Nemzetiségi Munkacsoport
vezetője*

alapvető jogok biztosa a kisebbségi biztos által a nemzetiségi nevelést folytató óvodák, iskolák helyzetének elemzésére elindított köznevelési vizsgálat sor teljessé tételét tervezi. A beszámoló megírásának időszakában már lezárás előtt áll a nemzetiségi középiskolák működésének megismerésére irányuló átfogó vizsgálat.

A biztos törekedett arra, hogy a jogterület sajátosságainak megfelelő és eredményesnek bizonyult vizsgálati módszertanban se legyen változás; alkalmazza például azt a bizonyítási formát is, amelyet a kisebbségi biztos dolgozott ki az egyenlő bánásmódnak a vélt identitás alapján való megsértésének kimutatására.

A nemzetiségi jogok vizsgálatának a szervezeti keretei (a jogintézmény átalakulásával: értelemszerűen) megváltoztak. A nemzetiségi jogok érvényesülésének alapjogi vizsgálatában új munkaszervezési szemlélet, a specializáció helyett a differenciált együttműködés a jellemző. Az egyes szervezeti egységek, főosztályok nemzetiségi jogot érintő munkájának koordinálását, hatékonyságának növelését külön munkacsoport segíti.

A biztos hivatalból önálló vizsgálatok sorát indította el. Ilyen például a „Nemzetiségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalataira irányuló, a nemzetiségi civil szervezetek jogait elemző, a nemzetiségi önkormányzatok jogállása a hatósági eljárásokban” című, a nemzetiségi középiskolák helyzetének átfogó elemzését célul kitűző, a nemzetiségi nyelvhasználati jogok érvényesülését vizsgáló, az „Iskola-háló program”

megismerését célzó vizsgálat is. Az ombudsman több, elsődlegesen romákra irányuló diszkriminációs, szegregációs ügyet is hivatalból vizsgált. A hivatalból indított vizsgálatok külön nagy csoportját képezik azok, amelyeket az ombudsman – a vizsgálati javaslatok előterjesztésében rendkívül aktív – helyettes biztos kezdeményezésére indított el.

A nemzetiségi jogterületen a korábbiakhoz képest új elem a projekt alapú, tematikus gondolkozás. Fontos azonban, hogy a nemzetiségi jogok érvényesülése hol csak vizsgálati szempontként, hol hivatalból indított komplex, önálló jelentésként megjelent az alapvető jogok biztosának 2012-ben indult minden olyan projektjében, amelyben a nemzetiségi jogterület sajátos szempontjai érvényesíthetőek voltak. Ez nyilvánult meg például a „Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás” című projektben is. A gyámhatóságok, a gyámhivatalok, a rendőrség gyermekeket érintő eljárásaiban részt vevő „hivatásos személyek” felkészültsége, képzettsége tárgyában folytatott vizsgálatban (az AJB-2614/2012. számú ügyben), illetve a fogvatartottak jogainak alapjogi összefüggéseit vizsgáló projektben (pl. az AJB-7205/2012. számú ügyben) az ombudsman kitért a nemzetiségi nyelvhasználati jogok kérdéseire is. A biztos „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt részeként az AJB-2981/2012. számú ügyben külön jelentéssel zárta az uzsora elleni állami fellépés szükségességét és lehetőségeit feltáró vizsgálatát, a projekt Vas megyei lokális fókuszaként pedig (szintén önálló jelentésben, AJB-7359/2012) nemzeti oktatási és önkormányzati kérdésekre egyaránt kitért. A biztos a munka méltósága projekt részeként áttekintette (az AJB-5317/2012. számú ügyben, külön jelentéssel zárva) azt is, hogy közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

A nemzetiségi jogok különjogi jellegének hatása az ombudsman munkájára

A hazai nemzetiségek alkotmányos jogai az állampolgárok egy részének alkotmányos jogai. E különjogok ugyanakkor voltaképpen a „többségi” jogokkal azonos alkotmányos jogok; különlegességük csak abból ered, hogy egyes alkotmányos jogok gyakorlásában a nemzetiségek eltérő helyzetéből adódó hátrányok – de minimum különbségek – kiegyenlítésére szolgálnak, az egyéni és közösségi nemzetiségi identitás, a nemzetiségi kultúra, hagyomány, anyanyelv tényleges megélhetőségét, a nemzetiségek kulturális közösségként való fennmaradását teszik lehetővé. A nemzetiségi jogok

alkotmányos szerepe tehát a nemzetiségek egyenlőségének biztosítása az alapjogok gyakorlásában.

Másként megfogalmazva ugyanez: a nemzetiségi önkormányzásra, azaz az öngazgatására való jogosultság, a jog a nemzetiségi önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevételére; a nemzetiségi anyanyelv egyéni és közösségi használatának joga; a nemzetiségi anyanyelvi oktatáshoz való jog; stb. olyan különleges alkotmányos jogok, amelyeket a nemzetiségi közösségek a többségi társadalom intézményeiben nem vagy csak eltérésekkel képesek gyakorolni. A nemzetiségek különjogainak intézményesítése viszont a kisebbségi közösséghez tartozóknak is lehetővé teszi a többségiek számára természetesen gyakorolható jogok tényleges gyakorlását.

Az alkotmányos jogok nagyobbik részének azonban nincs egyértelmű nemzetiségi (különjogi) „párja”. Az emberi méltóság sérthetetlenségének joga, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartásának elvárása, a jó hírnévhez való jog, a tulajdon megvédésének joga a jogtalan támadással szemben, a foglalkozás megválasztásának joga, stb. csak kivételesen kerülhet nemzetiségi jogi kontextusba. A kivételes esetkör az egyenlő bánásmód követelményének a nemzetiségi hovatartozás alapján történő megsértése adja.

Mivel a panaszos nemzetiségi hovatartozása (a korábbi gyakorlattal ellentétben) egy panaszt önmagában nem tesz automatikusan nemzetiségi jogot érintővé, az alkotmányos jogok különjogi jellege az alapvető jogok biztosának munkájában csak akkor jelenik meg, ha a beadványozó a nemzetiségi törvényben részletezett jogainak sérelmére kifejezetten hivatkozik vagy a feltárt tényállás alapján nem zárható ki, hogy az adott esetben nemzetiségi származáson alapuló vélt vagy valós megkülönböztetésről van szó.

Az egyéni panaszok alapján és a hivatalból indított vizsgálatok nemzetiségi jogi „besorolhatóságában” azonban különbség van. Az ombudsman ugyanis hivatalból is folytathat vizsgálatot a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját, így például a hazai roma közösséget érintő visszásság kivizsgálására. Mivel a biztos alapjogi visszásságként értékeli, ha a jogaik érvényesítésében strukturálisan gátolt csoportok esélyegyenlőségét szolgáló állami intézkedések hiányoznak vagy nem hatékonyak, a hivatalból indított eljárásai során a jellemzően cigány közösséget érő rendszerszintű esélyegyenlőségi hátrányokat is nemzetiségi jogi kérdésként kezeli.

A nemzetiségi jogok védelmének keretei, a jogi szabályozás változásai

A nemzetiségi alapjogokat az Alaptörvény, ezek részletezését a nemzetiségi törvény tartalmazza. Az ombudsman feladat- és hatásköréről is új törvényt alkotott az Országgyűlés. A nemzetiségi jogterület legfontosabb ágazati szabálya a közoktatásról szóló törvény volt, amit 2012 szeptemberétől a nemzeti köznevelésről szóló törvény váltott fel.

Az Alaptörvény az Alkotmány nemzetiségi jogokat biztosító korábbi szabályait nagyjából átvette. A régi-új szabályozás államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségieket, biztosítja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való névhasználat lehetőségét, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot, továbbá elismeri a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát.

Bár a nemzetiségi közösségek ezt szerették volna elérni, az Alaptörvény nem ismétli meg az Alkotmány azon szabályát, miszerint „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket”. Az Alaptörvényben a nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének biztosítási kötelezettsége sem szerepel. Az új szabály országgyűlési képviseletet nem feltétlenül biztosít a nemzetiségeknek, hiszen csak az Országgyűlés munkájában való részvételről szól. Az Alkotmány a közszolgálati műsorszolgáltatás feladatai között nevesítette a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolását, gazdagítását, a nemzeti és etnikai közösségek igényeinek kielégítésében való közreműködést is, az Alaptörvény azonban (nemzetiségi különjogokra utalás nélkül) csak azt fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

Az Alaptörvényben új szabályként jelenik meg az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog. (Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása.) Az Alaptörvény a nemzeti és etnikai kisebbség fogalma helyett egységesen a nemzetiség elnevezést használja valamennyi érintett közösségre. Az Alaptörvény 30. cikke – a szakombudsmanok rendszerét megszüntetve – az alapjogvédelem új intézményeként hozza létre az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a jogintézményét.

Megváltozott a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait szabályozó kódex is. A nemzetiségi törvény pontosította a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályait, az elektori rendszerről áttért a közvetlen választásokra, s az új szabályozásban immár kötelező az országos önkormányzati

választások kitűzése – a helyi és területi testületek számától függetlenül – immár kötelező. A törvény részletesebb és az eddiginél pontosabb szabályozási keretet biztosít a nemzetiségi önkormányzatok választására, működésére és gazdálkodására vonatkozóan és a jogorvoslati garanciák megjelenésével a törvényességi és pénzügyi-gazdasági ellenőrzésük is megoldottá vált.

Az alapvető jogok biztosa AJB-2709/2012. számon indított eljárásában kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a nemzetiségi törvény több rendelkezése, illetve több rendelkezésének szövegrésze alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Az Országgyűlés – feltehetően részben éppen az ombudsmanni indítvány hatására – módosította a nemzetiségi törvényt. A módosító törvény tíz érdemi, öt technikai jellegű módosítást hajtott végre a nemzetiségi törvényen.

A nemzetiségi törvény ideiglenesen lehetővé tette, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat kérésére a települési önkormányzati intézményfenntartó – az oktatásért felelős miniszter hozzájárulásával – köteles legyen átadni az országos nemzetiségi önkormányzat részére annak a nemzetiségi feladatokat ellátó közoktatási intézménynek a fenntartói jogát, amelynek működési feltételeit a helyi önkormányzat a költségvetési helyzete miatt nem képes biztosítani. A törvény kivételes lehetőségként biztosította, hogy – az oktatásért felelős miniszter jóváhagyása esetén – a közoktatási intézmény fenntartói jogát az országos önkormányzat tanév közben, azonnali hatállyal szerezzék meg.

2012-ben a Magyarországi Románok Önkormányzata a körösszakáli Bihari Román Nemzetiségi Általános Iskola, a Román Nemzetiségi Általános Iskola és Óvoda Kétegyháza, és az eleki Román Általános Iskola fenntartói jogát vette át. Az Országos Horvát Önkormányzat a Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Diákotthon, az Országos Roma Önkormányzat pedig a sziráki Teleki József Általános és Szakiskola, a Tiszapüspöki Általános Iskola és a szolnoki Hegedűs T. András Alapítványi Szakiskola, Középfiskola, Általános Iskola és Kollégium fenntartói jogaihoz jutott hozzá.

A nemzetiségi törvény a nemzetiségi önkormányzati választásokon való választás jogát – a korábban tapasztalt, „etnobiznisznek” nevezett jelenség visszaszorítása érdekében – a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számára biztosítja, a választói jegyzékbe pedig csak a nemzetiséghez tartozók kerülhetnek. A nemzetiségi törvény az eljárási szabályokat a választási eljárási törvény szabályozási körébe utalja, ami viszont a nemzetiségi közösséghez tartozás valóságának ellenőrzésére továbbra sem tartalmaz szabályokat.

Az Országgyűlés 2011 végén a nemzeti felsőoktatásról, a nemzeti köznevelésről és a szakképzésről szóló törvények megalkotásával az oktatás teljes

rendszerét átalakította. A 2012 szeptemberétől hatályban lévő, a korábbi közoktatási törvényt váltó nemzeti köznevelésről szóló törvény, illetve a végrehajtási rendelete nemzetiségi jogi vonatkozásban alapvető változásokat látszólag nem hozott.

A tankötelezettségre vonatkozó új szabályok, a három éves kortól kötelező óvodáztatás rendszere, a megújuló nemzeti alaptanterv, az évfolyamok és osztályok közötti csoportszervezés, a szóbeli felvételi vizsgák tartásának lehetősége, a nyelvi előkészítő osztályok indításának feltételei stb. csak közvetlen, az egyenlő bánásmód/esélyegyenlőség vonatkozásában kapcsolódik a nemzetiségi jogterülethez. Ennek a társadalmi jelentősége azonban felmérhetetlen egy olyan oktatási rendszerben, amely a kutatások adatai szerint szélsőségesen szelektív, a társadalmi mobilizációs funkcióját ellátni nem képes, méltánytalan rendszer.

A biztos az A/B-1929/2012. számú ügy kapcsán a közoktatásért felelős államtitkárral szakmai vitát folytatott arról, hogy az esélyegyenlőség és „a gyermek mindenekfelett álló érdeke” alapelveket a köznevelési törvény miért mellőzi. Az ombudsman álláspontja szerint a PISA-felmérések riasztó eredményei, illetve nemzetközi kötelezettségvállalásaink indokoltá tették volna, hogy a köznevelési törvény a közoktatási törvény korábbi szabályait fenntartsa. Az ombudsman az 2523/2012. ügyszámú alkotmánybíróági indítványában felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét arra, indokolt lehet megvizsgálni, hogy a köznevelési törvény teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, védelemhez és gondoskodáshoz szükséges garanciákat.

A nemzetiségi jogterület változásának témájához értelemszerűen közvetlenül kapcsolódik, hogy kihirdetés előtt áll a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló kormányrendelet, ami a korábbi miniszteri rendelet helyébe lép.

A nemzetiségi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos vizsgálatok

Az Alaptörvény XXIX. cikke továbbra is lehetővé teszi, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhassanak létre. Alkotmánybíróság értelmezése szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga kapcsolatban áll a választási rendszerrel, az önkormányzatok felépítésével, feladat- és hatáskörével, más állami szervekkel való együttműködésével. Az ombudsman álláspontja szerint az önkormányzati jogok akkor gyakorolhatók ténylegesen, ha az állam – a szervezeti és funkcionális autonómia biztosítása mellett – a költségvetési autonómia valós feltételeit is megteremti.

2012-ben a biztos nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos vizsgálati főként a törvényességi ellenőrzéssel, a költségvetés kérdéseivel, a működés feltételeivel álltak kapcsolatban.

A nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlásának kereteit jelentősen átalakította a nemzetiségi törvény és az új önkormányzati törvény. A biztos a megváltozott jogi környezetre adott jogalkalmazói válaszokat – az AJB-5238/2012. számú ügyben – a nemzetiségi önkormányzatok törvényességéért felelős hatóságok munkájának a gyakorlati tapasztalatain keresztül vizsgálta.

A kormányhivatalok bevonásával elvégzett vizsgálat a nemzetiségi önkormányzatok működését abból a szempontból is elemezte, hogy a helyi önkormányzatok hogyan tesznek eleget a nemzetiségi jogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségeiknek. A vizsgálat egyik kiemelt célterülete volt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek 2012. június 1-jétől hatályos szabályozása hogyan biztosítja a törvény szerinti jogi környezetet és technikai feltételeket a nemzetiségi önkormányzatok számára.

A vizsgálat alapján az ombudsman megállapította, hogy hiányosak, pontatlanok, illetve ellentmondóak a nemzetiségi önkormányzatok működését szabályozó törvények egyes rendelkezései. Az alapvető jogok biztosa a jogi szabályozás módosítását javasolta.

Az ombudsman megállapította például, hogy a nemzetiségi önkormányzatok testületi üléseiről készült jegyzőkönyveket gyakorta késedelmesen terjesztik fel, emiatt a törvényességi felügyeleti szerv is késedelemmel intézkedik az esetleges jogszabálysértések megszüntetéséről. Ennek háttérben részben az áll, hogy a jegyzőkönyv felterjesztéséért felelős személlyel kapcsolatosan a jogszabály többféleképpen értelmezhető, így előfordulhat, hogy a jogszabály eltérő rendelkezéseiben felelősként feltüntetett szervek egyike sem küldi meg a jegyzőkönyvet törvényességi vizsgálatra.

Az ombudsman szerint indokolatlanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok jogosultságait azzal, hogy – a korábbi szabályozástól eltérően – már nem gyakorolnak egyetértési jogot a hagyományápolás és kultúra, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében hozott, a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendelet megalkotásánál.

Az ombudsman hangsúlyozta annak szükségességét, hogy ne a következő választási ciklusban, hanem már 2013-ban kezdődjön meg a nemzetiségi önkormányzati vezetők és képviselők képzése, szakmai felkészítése.

Az alapjogi biztos az emberi erőforrások miniszterének és a közigazgatási és igazságügyi miniszternek küldte meg jogalkotási javaslatait. Az ombudsmani ajánlásokra – a beszámoló előkészítésének az időszakában – még nem érkezett válasz.

A nemzetiségi önkormányzatok költségvetési autonómiájának kérdéseivel nemzetiségi önkormányzati jelzés és önkormányzattól származó panasz alapján, továbbá két hivatalból indított vizsgálat keretében is foglalkozott az ombudsman. Vizsgálatai a nemzetiségi önkormányzati költségvetés két alapvető forrását, az állami és a helyi önkormányzati támogatásokat érintették.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-7359/2012. számú ügyben az állami támogatások megváltozott rendszerét a szlovén nemzetiségi önkormányzatok helyzetének elemzése körében vizsgálta.

Az ombudsman jelentése rögzítette, hogy 2012-ben a szentgotthárdi és a Budapest XVIII. kerületi szlovén nemzetiségi önkormányzatok egyáltalán nem részesültek feladatalapú támogatásban. A további kilenc szlovén települési nemzetiségi önkormányzat közül három testület esetében a működési célú és feladatalapú támogatás együttes összege nem éri el a 2010-ben általános működési támogatásként biztosított 566 ezer forintot.

A már említett AJB-5238/2012. számú ügyben az ombudsman a nemzetiségi önkormányzatok állami támogatásának kérdésével már általánosságban foglalkozott.

A települési nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának átalakításával a Kormány kinyilvánított célja az volt, hogy pusztán anyagi megfontolások miatt ne érje meg „álkisebbségi” önkormányzatokat létrehozni.

2011–2012-ben a működési célú támogatás összege az előző évekhez képest mintegy 63 százalékkal csökkent. A korábbi 566 000 forint helyett így egy települési nemzetiségi önkormányzatnak mintegy 215 ezer forintot biztosít az állami költségvetés a teljes évi működésre. 2013. január 1-jétől a támogatás összegét a népszámlálás nemzetiségi adataihoz kötik. Előre látható tehát, hogy azon településeken, ahol a népszámlálási adatok nem igazolják vissza az adott nemzetiség jelenlétét, a nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás csak jelképes összegű lesz.

A biztos hangsúlyozta, hogy a nemzetiségi önkormányzatok differenciált támogatásával elvi szinten egyetért, mert – megfelelő szabályozás mellett – ez lehet a biztosítéka annak, hogy „ne érje meg” valós képviseleti munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva reményében. Az alapvető kérdés azonban, hogy a népszámlálási adatok felhasználhatók-e az állami támogatás mértékének megállapításához.

A népszámlálás során a nemzetiségi adatokra vonatkozó kérdésekre önkéntesen lehet választ adni, így közismert tény, hogy sokan nem vallják meg valós identitásukat. Lényeges különbség van tehát a nemzetiségek saját közösségükre vonatkozó becült adatai és a KSH adatsorai között.

Amint arra az elmúlt években a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biz-

tosa is felhívta a figyelmet, a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a ki-telepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak. Számos településen az önbevalláskor nagyon kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert. Ezzel szemben egyes nagyvárosokban és fővárosi kerületekben – feltehetőleg a nagyobb lakosságszám miatt – a népszámlálási adatok szerint nagyobb létszámban élnek nemzetiséghez tartozók, miközben ennek tényszerűségét gyakran maguk az érintett nemzetiségek országos önkormányzatai is vitatják.

Tovább árnyalja az új támogatási rendszer megítélését, hogy a Kormány a jogszabály módosítását azért kívánta 2013. január 1-jén hatályba léptetni, mert abból indult ki, hogy akkor már ismertek lesznek a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatai. A KSH azonban csak 2013 tavaszán – várhatóan márciusban – dolgozza fel és teszi közzé a nemzetiségi adatokat, így a támogatásokat a legutóbbi ismert – tehát már több mint 10 éves – népszámlálási adatok alapján kellene megállapítani.

Az eredeti kormányzati elképzelés szerint a működési célú támogatás nem hozhatja hátrányosabb helyzetbe az érdemi munkát végző, és valós nemzetiségi választói bázissal rendelkező nemzetiségi önkormányzatokat. Ezt úgy kívánták elérni, hogy nem költségvetési elvonást hajtanak végre, hanem a kieső összeg feladatalapú támogatás formájában lesz igényelhető.

A feladatalapú támogatásokról kizárólag a nemzetiségi önkormányzatoktól beérkezett jegyzőkönyvek alapján döntenek, így a feladatellátás hatékonyságát semmilyen formában nem mérik, nem értékelik. Az alapul vett szempontok ugyanakkor lényegüknél fogva mérlegelést igényelnek, ami egy szubjektív elemet visz – a jogalkotó szándéka szerint nem pályázati jellegű – támogatás folyósításába. E szabályozás alapján nem biztosítható, hogy a nemzetiségi közügyeket azonos eredményességgel ellátó települési nemzetiségi önkormányzatok azonos összegű támogatásban részesüljenek.

Áttekintve a feladatalapú támogatásokról hozott 2012. évi döntéseket, megállapítható, hogy számos településen jelentősen csökkent a valós és érdemi képviseleti munkát végző nemzetiségi önkormányzatok költségvetési támogatásának összege. Ezzel szemben olyan önkormányzatok is részesültek feladatalapú támogatásban, amelyek feltehetőleg választási visszaélés eredményeként jöttek létre. A képviselni kívánt közösség tagjai ugyanis – a népszámlálási adatok, illetve a lakosság tapasztalatai szerint – nem is élnek az adott településen.

A támogatási rendszer átalakítása tehát nem bizonyult alkalmas eszköznek az „álnemzetiségi” önkormányzatok elleni fellépésre, ugyanakkor hátrányosan érintette a nemzetiségi közügyek ellátásában ténylegesen részt

vevő és valós közösségi legitimációval rendelkező testületeket. A támogatási rendszer alapvető hiányossága továbbá, hogy az önkormányzati feladatellátás célzó bevételek előre nem tervezhetőek. A pénzügyi támogatások jelentős elvonása miatt veszélybe került a magyarországi nemzetiségpolitika egyik legfontosabb vívmányának, a nemzetiségi önkormányzati rendszernek a működése.

A biztos a visszásság orvoslása érdekében az illetékes miniszterhez fordult. Az ombudsman ajánlásaira a beszámoló kiadásáig még nem érkezett válasz.

A nemzetiségi önkormányzatok állami támogatásának alacsony szintje – a nemzetiségi közügyek tényleges elláthatósága körében – rendkívül fontossá teszi a helyi önkormányzatok által mérlegelési jogkörben adott, így esetlegesnek számító támogatásokat. A támogatás nyújtása, mértéke, formális vagy informális feltételhez kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása azonban alárendelt helyzetbe hozhatja a – közjogilag egyébként egyenrangú – nemzetiségi önkormányzatot.

A biztos a két egymáshoz kapcsolódó (AJB-6390/2012. és AJB-6870/2012. számú) panaszügy alapján készült jelentésében rámutatott, a jogbiztonság és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek még a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntések során is érvényesülniük kell.

Egy roma nemzetiségi önkormányzat elnöke azt panaszolta, hogy jogellenesen vonták vissza a nemzetiségi önkormányzat működési támogatását, ugyanis a helyi önkormányzat a döntést kizárólag a polgármester és az alelnök közötti személyes konfliktus miatt hozta meg.

A biztos a vizsgálati jelentésében megállapította, hogy a polgármester hatáskörét túllépve próbálta meg elérni a roma nemzetiségi önkormányzat alelnökének lemondását a képviselői megbízatásáról. Ennek érdekében az együttműködés felfüggesztését és a helyi önkormányzat által adott támogatások megvonását kilátásba helyezve, nyomást gyakorolt az alelnökre és a nemzetiségi önkormányzat elnökére, testületére.

Amikor a polgármester ezen eljárása nem vezetett eredményre, azt javasolta a helyi önkormányzatnak, hogy vonják el a nemzetiségi önkormányzatnak adott költségvetési támogatást. Előterjesztését azzal indokolta, hogy az alelnök – általa képviselőhöz méltatlannak ítélt – magatartásáért a nemzetiségi önkormányzat is felelőssé tehető, ami a két testület együttműködési megállapodásának a megszegéseként értékelhető. A polgármester érvelésével a helyi önkormányzat azonosult, holott a támogatás megvonása nyilvánvalóan méltánytalan kollektív büntetésként hatott.

Az alapvető jogok biztosa arra a következtetésre jutott, hogy a helyi önkormányzatnak formálisan joga volt visszavonni a költségvetési támogatást,

mert azt mérlegeléssel hozott döntési jogkörében adta a nemzetiségi önkormányzatnak. A támogatás megvonásának oka azonban önkényes volt, és az elérni kívánt cél sem felelt meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének. Az önkormányzat döntése tehát nem volt összeegyeztethető az Alaptörvény – jogalkotással kapcsolatban is érvényesülő – alapelveivel.

A biztos a belügyminiszterhez fordult a törvényességi felügyeleti jogkörök megerősítése érdekében. Az illetékes kormányhivataltól vizsgálatot kért, a helyi önkormányzat képviselő-testületét pedig felszólította, hogy vonja vissza a támogatást megvonó határozatot, illetve az annak alapján módosított költségvetési rendeletet. Az ombudsman ajánlásaira a beszámoló kiadásáig még nem érkezett válasz.

A nemzetiségi önkormányzatok helyiséghasználati jogaival, illetve a helyi önkormányzat ezzel kapcsolatos kötelezettségeivel összefüggésben több önkormányzat kérte az ombudsman segítségét, illetve jogértelmező állásfoglalását.

A biztos megállapította, hogy a nemzetiségi törvény egyértelműen a helyi önkormányzatr feladatául szabja a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítását, illetve a működéshez köthető végrehajtási feladatok ellátását. A nemzetiségi önkormányzat működésének fogalma azonban nincs kellően pontosan meghatározva.

A biztos álláspontja szerint a helyi önkormányzat – a támogatási kötelezettségén belül – a nemzetiségi önkormányzat számára biztosítani köteles: a nemzetiségi önkormányzat székhelytelepülésén lévő, a rendeltetésszerű feladatellátás feltételeinek megfelelő irodahelyiség használatát igény szerint, de minimum 16 órában, illetve a nemzetiségi rendezvények megtartására alkalmas egyéb helyiségek alkalmankénti igénybevételét.

Az ombudsman véleménye szerint, ha a nemzetiségi önkormányzat jóhiszemű igénye az irodahelyiség mindennapos használata és ez igazolhatóan szükséges a nemzetiségi feladatok ellátásához, számára ezt így kell rendelkezésre bocsátani. Ugyanakkor irodahelyiség folyamatos rendszerű igénylése elsődlegesen akkor lehet megalapozott, ha a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi oktatási, közművelődési, érdek-képviselési intézmény – folyamatos feladatellátást igénylő – fenntartói/munkáltatói jogait is gyakorolja vagy más olyan nemzetiségi közszolgáltatást végez, amely szükségessé teszi az iroda mindennapos igénybevételét.

Az (akár) mindennapos használat joga sem jelent azonban önálló, azaz kizárólagos használati jogot, mert a nemzetiségi önkormányzat helyiséghasználati igényének a tényleges nemzetiségi feladatellátáshoz kell igazodnia. A nemzetiségi önkormányzat használati joga az esetenkénti használattól a folyamatos használatig is terjedhet tehát, de a jog mégsem teszi

kötelezővé, hogy a helyi önkormányzat a kötelezettségének kizárólagos használat biztosításával tegyen eleget.

Az ombudsman a nemzetiségi önkormányzati elnökök tanácskozási joga kapcsán az AJB-2419/2012. számú ügyben azt állapította meg, hogy a hatályos szabályozás nem biztosítja egyértelműen a nemzetiségi önkormányzatok elnökei számára a tanácskozási jogot a helyi önkormányzatok zárt ülésein. A nemzetiségi önkormányzatok képviseleti feladatainak hatékony ellátása szükségessé teszi, hogy az elnökök a nemzetiséget érintő ügyekben részt vehessenek a helyi önkormányzatok ülésein. Ezt a jogosultságot az új nemzetiségi törvény is biztosítani kívánja, ám annak a rendelkezései csak 2014-ben lépnek hatályba. A nemzetiségi önkormányzati elnök tanácskozási jogáról pedig a helyi önkormányzatokról szóló, 2013. január 1-jétől hatályba lépő új törvény rendelkezik.

Az ombudsman szerint a nemzetiségek alapvető jogait sérti, hogy a törvényi szabályozás egy teljes éven át (2012-ben) nem biztosította egyértelműen a nemzetiségi önkormányzati elnökök részvételi jogosultságát a helyi önkormányzati üléseken. Az alapvető jogok biztosának javaslatára a belügyminiszter és az emberi erőforrások minisztere olyan tartalmú törvényjavaslatot benyújtására tett ígéretet, amely orvosolja a szabályozás hiányosságait. A törvénymódosítás megtörtént, az azonban csak 2013. január 1-jétől biztosítja a nemzetiségi önkormányzati elnökök tanácskozási jogát a helyi önkormányzati üléseken.

A hatályos szabályozás szerint a nemzetiségi egyesület bizonyos esetekben a nemzetiségi önkormányzat „helyébe lép”. Az alapvető jogok biztosja ezért – AJB-7713/2012. ügyszámon – hivatalból indított eljárást annak felmérésére, hogy biztosítottak-e a nemzetiségi egyesületek helyi önkormányzati döntéshozatali eljárásba való bevonásának a jogszabályi és technikai feltételei.

A vizsgálat azt igazolta, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek között nincs lehetőség arra, hogy a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában feltűnjenek az egyesületek nemzetiségi minőségét, és így nem is lehet közhiteles adatbázisban rákeresni az egyes nemzetiségi civil szervezetek alapszabály szerinti nemzetiségi tevékenységére. Ez a hiányosság pedig akadálya lehet annak, hogy a helyi döntések előkészítése során a véleményezési eljárásokba bevonják a helyi nemzetiségi egyesületeket.

Az alapjogi biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternél kezdeményezte a vonatkozó jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy az Országos Bírósági Hivatal által fenntartott közhiteles nyilvántartás alkalmassá váljon az egyesületek nemzetiségi jellegének nyilvántartására is. Az ombudsmani ajánlásra – a beszámoló előkészítésének időszakában – még nem érkezett válasz.

A biztos – a kisebbségi ombudsman 2011 decemberében zárult vizsgálatához kapcsolódva – a népszámlálás nemzetiségi adatainak feldolgozását elemző vizsgálatot tartott az AJB-1916/2012. számú ügyben.

A kisebbségi biztos 2011-ben azt állapította meg, hogy a KSH kódjai nem alkalmasak a magyarországi nemzetiségek különböző történelmi, nyelvi és kulturális hagyományokkal rendelkező csoportjainak teljes körű feltérképezésére. A nyelvek jegyzékében például nem tüntették fel az egyedi szókinccsel bíró gradistyei horvátot. Az örmény nyelv esetében nem vettek arról tudomást, hogy jelentős különbségek vannak az egyaránt élő keleti és nyugati nyelvjárás között. Nem egyértelmű, hogy a rác nyelvet szerbként vagy horvátként kódolták-e. A romák három nagy csoportja közül csak a beást határozták meg nemzetiségként, a romani nyelven beszélő oláh cigányok és a magyar anyanyelvű romungrók kimaradtak a jegyzékből.

Ezek a hiányosságok különösen feltűnőek annak ismeretében, hogy a KSH fontosnak tartotta több mint 300 kihalt nyelv ismeretére vonatkozó adat, köztük például a bübloszi pszeudo-hieroglifikus, a longobárd vagy akár a Rasz-Samra-i ugariti feldolgozhatóságát, a tatár népcsoporton belül pedig kilenc alcsoportot is megkülönböztetett, továbbá a népszámlálás során nemzetiségnek tekintette az avarokat és a hunokat, miközben ezek a népcsoportok a tudomány mai ismereti szerint már évszázadokkal ezelőtt beolvadtak más népekbe.

Az alapvető jogok biztosának kapcsolódó vizsgálata arra hívta fel a figyelmet, hogy a kódolási módszer hiányosságai miatt a nemzetiségek egyes tagjait a népszámlálási adatok feldolgozása során nem tudják majd ahhoz a népcsoporthoz sorolni, amelyhez tartozásukról nyilatkozni kívántak. Ennek az a gyakorlati jelentősége, hogy az önkormányzáshoz fűződő nemzetiségi jog érvényesítését, benne a nemzetiségi önkormányzatok pénzügyi támogatásának mértékét 2013-tól a 2011-es népszámláláson rögzített adatok alapján határozzák meg.

A KSH elfogadta azt az ombudsmani kezdeményezést, hogy a nemzetiségi és nyelvi kötődésre vonatkozó népszámlálási adatokat az egyes kódszámok szakszerű csoportosításával dolgozzák fel. Egyetértett azzal a javaslattal is, hogy egy szakértőkből álló munkacsoport állítsa össze a következő népszámlálások alkalmával használható pontosabb és áttekinthetőbb nyelvi és nemzetiségi jegyzéket. Ezzel lehetővé vált, hogy a kódlisták módosítása során nemcsak statisztikai, hanem nyelvi és nemzetiségi ismereteket is felhasználjanak.

Az ombudsman – a nemzetiségi önkormányzati jogok érvényesíthetőségével is összefüggésben – az AJB-4672/2012. ügyben a nemzetiségi ön-

kormányzati képviselők fokozott büntetőjogi védelmének a kérdéseivel foglalkozott. A 2013. július 1-jén hatályba lépő új Büntető Törvénykönyv hivatalos személyként fogja elismerni a nemzetiségi önkormányzati elnököket és képviselőket, ám a biztos szerint – a jogállamiság elvéből következő alkotmányos büntetőjog követelménye alapján – nem várhat addig a jogi szabályozás ezen hiányosságának orvoslása.

A hivatalos személyek sérelmére elkövetett egyes bűncselekmények önálló tényállásként büntetendők, illetve az alapesetnél súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett, minősítő körülményként értékelhetők. A hatályos Büntető Törvénykönyv hivatalos személyként ismeri el többek között a helyi önkormányzati képviselőket, valamint azokat a személyeket, akik államigazgatási szerv vagy önkormányzati igazgatási szerv rendeltetésszerű működéséhez szükséges szolgálatot teljesítenek.

A nemzetiségi önkormányzati elnökök és képviselők egy része abban a tudatban látja el a közmegebízásával járó feladatait, hogy a helyi önkormányzati képviselőkhöz hasonlóan hivatalos személynek minősül. E testületi tagok valójában nem állnak fokozott büntetőjogi védelem alatt, holott ez már csak azért is indokolt volna, mert egyes nemzetiségi önkormányzati képviselőket kizárólag választott tisztségük miatt ért fenyegetés az elmúlt években.

Még az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek egy része is csak az ombudsman jelentése alapján szembesült azzal a ténnyel, hogy nem minősülnek hivatalos személynek, sőt még olyan szintű védelemben sem részesülnek, mint a közfeladatot ellátó személyként elismert pedagógusok, családgondozók, taxisok, postások vagy akár a villanyóra-leolvasók.

Az alapvető jogok biztosa felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy készítse elő és terjessze az Országgyűlés elé a Btk. módosítását annak érdekében, hogy a nemzetiségi önkormányzatok tagjai fokozott büntetőjogi védelme az új Btk. hatálybalépése előtt is biztosítva legyen.

A miniszter nem értett egyet az ajánlással, holott a nemzetiségek jogaira vonatkozó szabályozás előkészítésért elsődlegesen felelős egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkára – miniszteri megbízás alapján – korábbi válaszlevelében még arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az emberi erőforrások minisztere kezdeményezi a Büntető Törvénykönyv módosítását a nemzetiségi önkormányzati képviselők fokozott büntetőjogi védelmének biztosítása érdekében.

Az ombudsman fenntartotta álláspontját, mely szerint a „hivatalos személy” minőség, mint büntetőjogilag értékelendő státusz, az elkövető büntetőjogi felelősségére közvetlen és konkrét kihatással van, e kategória kapcsán is követelmény a kiszámíthatóság és előreláthatóság. Ezt a visszas-

ságot az új Btk. 2013. július 1-jétől orvosolni fogja, ám indokolt lett volna, hogy az alkotmányos büntetőjog követelményét biztosító törvénymódosítás már az ombudsmani jelentés alapján megtörténjen.

A nemzetiségi oktatással kapcsolatos vizsgálatok

Szociológiai kutatások sora bizonyítja, hogy az asszimiláció előrehaladottsága miatt a nemzetiségi lét jövője egyre inkább a nemzetiségi nevelés, oktatás hatékonyságától függ. A jogi kötelezettség mellett emiatt tartotta az alapvető jogok biztosa kiemelten fontosnak, hogy a kisebbségi biztos 2011-ben be nem fejezett ügyeit érdemben továbbgondolja, a roma tanulók iskolai elkülönítését kimutató korábban lezárt vizsgálatokban utóvizsgálatokat tartson, a nemzetiségi közoktatás teljes spektrumát bemutató vizsgálatok még hiányzó elemét pótolja.

A kisebbségi biztos a kisebbségi óvodai nevelés, az általános iskolai nevelés-oktatás, valamint nemzetiségi felsőoktatás helyzetét feltáró vizsgálatokat végzett 2011-ben. A tervezett vizsgálatok sorozatának tehát kimaradt a középiskolai szegmense. A kisebbségi ombudsman a három átfogó vizsgálat eredményei alapján összességében 13 jogalkotási javaslattal és 18 ajánlással fordult a nemzeti erőforrásért felelős miniszterhez.

Az alapvető jogok biztosa nemzetiségi oktatást érintő egyéb vizsgálataiban a korábbi ombudsmani gyakorlatból ismert tendenciák jelentek meg, két markánsan elkülöníthető ügycsoporttal. A beadványok egy része jogérvényesítő jellegű volt, a nemzetiségi oktatás megszervezésének a jogi feltételeinek, a nemzetiségi önkormányzatokat megillető egyetértési jogok tartalmának és eljárási rendjének kifejtésére irányultak. E körben az ügyfelek jellemzően nem is vizsgálatot, hanem csak az ombudsman jogértelmezését, állásfoglalását kérték, míg a beadványok más része a cigány tanulókat érintő hátrányok (gyakran az elkülönítés) miatti panasz volt.

Az érdemben továbbvitt ügyek egyik példája az AJB-2414/2012. számú (előzmény: NEK-1246/2011). A kisebbségi biztosnak a nemzetiségi pedagógusképzés helyzetét elemző vizsgálati jelentésére a jogutód, az alapvető jogok biztosa kapott választ az ajánlásokkal megkeresett oktatásért felelős minisztertől.

A jelentés megállapította, hogy teljesen hiányzik a hazai pedagógusképzés palettájáról az örmény és a ruszin tanárképzés. Nincs tanítóképzése az örményeknek, a ruszinoknak, a bolgároknak, a görögöknek, a szlovéneknek, az ukránoknak, a lengyeleknek. Nincs ruszin, bolgár, görög, lengyel, örmény és ukrán óvodapedagógus-képzés. A kétnyelvű oktatásban szak-

tárgyat tanító szakemberek képzése szinte teljesen hiányzik, kevés a végzés utáni pedagógus-továbbképzés.

A miniszter első válaszában megírta, hogy jellemzően alacsony lélekszámú, 1-2 köznevelési intézménnyel rendelkező kisebbségekről van szó, ahonnan nem jeleztek pedagógushiányt. Az ombudsman viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy több helyen egyetlen nemzetiség nyelven oktató pedagógus dolgozik és fel kell készülni arra a helyzetre, amikor ez az egyetlen pedagógus nyugdíjba megy. A miniszter az alapvető jogok biztosának küldött második levelében írt arról, hogy a kis létszámú nemzetiségek esetében nem a hazai pedagógusképzés a leghatékonyabb, helyette az anyaországi teljes idejű képzés és a vendégtanárok fogadása közvetett lehetőségeinek kihasználására kell törekedni. A miniszter (az ombudsman felvetésére) azt is megírta, hogy 2010-ben szervezési okból hiúsult meg a program, 2011-ben pedig forráshiány miatt nem tudtak kiírni pályázatot például a szerb nemzetiségi pedagógusok szerbiai továbbképzésére, de 2012-ben már 9 és fél millió forint jut a bolgár, a görög, a lengyel és a szerb pedagógus-továbbképzés pályázataira.

Az érdemben továbbvitt nemzetiségi oktatási ügyek közé tartozik az AJB-1935/2012. számú ügy is, amely a kisebbségi ombudsmannak a kisebbségi általános iskolai nevelés-oktatás helyzetéről szóló jelentésével kapcsolatos fejlemények kapcsán keletkezett. A jelentésben megfogalmazott jogalkotási javaslatokra, illetve ajánlásokra adott választ az alapvető jogok biztos elfogadta, mivel a miniszter álláspontja – a nemzetiségi oktatás helyzetének megítélésében, illetve a javítására teendő intézkedések tekintetében – érdemben azonos volt a jelentésben megfogalmazottakkal. A biztos az elfogadott javaslatokkal kapcsolatban megtett további intézkedésekről külön tájékoztatást kért, illetve jelezte, hogy a jogbiztonságot az szolgálná igazán, ha jogszabályban volna kifejtve a helyi önkormányzat nemzetiségi oktatásra vonatkozó igényfelmérési kötelezettsége, illetve a nemzetiségi önkormányzat ebben való közreműködési joga, illetve hangsúlyozta, hogy fontosnak tartja a nemzetiségi tananyagfejlesztést, azt, hogy a nemzetiségi közösségek számára (lélekszámtól függetlenül) rendelkezésre álljanak a megfelelő nyelvi és népismereti tankönyvek.

Az alapvető jogok biztos – a nemzetiségi oktatást érintő korábbi ombudsmáni megállapításokra és javaslatokra is támaszkodva az AJB-7041/2012. számú ügyben – véleményezte a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló kormányrendelet tervezetét, amely – a hatálybalépését követően – az azonos tárgykörben kiadott 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletet fogja váltani.

A biztos a jogszabálytervezettel kapcsolatban tucatnyi kérdésben tett ész-

revételt, javasolta az előterjesztés módosítását, kiegészítését, illetve pontosítását. Rámutatott például arra, hogy hiányosak a nemzetiségi nevelés-oktatás választásához tervezett, szülőknek szóló tájékoztató kötelező tartalmi elemei. Az ombudsman a tájékoztató kiegészítését javasolta minden olyan információval, amely a nemzetiségi oktatásban való részvételről szóló megalapozott döntéshez, illetve a joggal való visszaélés lehetőségének a korlátozásához szükséges. Álláspontja szerint indokolt lenne a tájékoztatóban ismertetni például a nemzetiségi oktatás és az idegen nyelv oktatásnak eltérő jegyeit és a részvételhez szükséges különleges adatok kezelésének szabályait is.

Ide tartozó, megoldásra váró probléma volt, hogy jogszabály eddig nem rendezte egyértelműen és egységesen az igénybejelentést tartalmazó szülői nyilatkozatok formáját és tartalmát.

A nemzetiségi oktatást folytató intézmények (elsősorban a német nyelvterületen) jelentős mértékben tulajdonképpen idegennyelv-oktatási feladatokat látnak el a nem nemzetiségi hovatartozásuk számára, holott a nemzetiségi neveléshez-oktatáshoz való jog alanya, jogosultja kizárólag a kisebbségi közösség és a kisebbséghez tartozó személy. Az igényjogosultság problematikájára két megoldási lehetőség kínálkozott: a jogalkotó vagy szigorúan érvényesíti a jogszabályi előírásokat, s ezzel működő intézmények utánpótlási bázisát szűkíti le, vagy a szabályozást igazítja a joggyakorlathoz annak kimondásával, hogy a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvétel nem alanyi és másokat kizáró kisebbségi jog, hanem csak előnyben részesítési szempont.

Az új szabályozás tervezete már tartalmaz nyilatkozatra vonatkozó előírásokat, és – a jogalkalmazás tapasztalati tényeit tudomásul véve – immár formálisan is lehetővé teszi, hogy a nemzetiségi közösséghez nem tartozók is részt vehessenek a nemzetiségi oktatásban.

Az ombudsman felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az előterjesztés egyes rendelkezései olyan következtetés levonására adnak alapot, mintha a roma nemzetiségi oktatásnak és nevelésnek „felzárkóztató” jellege lenne, ami azért érthetetlen, mert e téren nincsenek többletfeladatai más nemzetiségi oktatáshoz képest. A biztos nem látta indokát annak, hogy kizárólag a roma/cigány nemzetiségi óvodai nevelés kapcsán említik, hogy felkészíti a gyermekeket a sikeres iskolakezdésre és későbbi tanulmányokra, miközben ez általános célja minden óvodai nevelésnek.

Az ombudsman a jogszabálytervezet véleményezésében megfogalmazott észrevételekkel kapcsolatban hivatalos visszajelzést nem kapott, s mivel az új irányelvet a Kormány még nem hirdette ki, így egyelőre magából a jogszabályból sem lehet megismerni, hogy a biztos észrevételeit elfogadták-e vagy sem.

Az ombudsman „A válság vesztesei” projekt keretében Szentgotthárdon és környékén betege jogi, környezetvédelmi, illetve nemzetiségi jogi területen párhuzamos vizsgálatokat folytatott.

A biztos az AJB-7359/2012. számú ügyben készült jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a felsőoktatási keretszámok csökkentése és az intézmények közötti direkt elosztás rendszere a nemzetiségi pedagógusképzésre ugyan csak közvetett módon és tanszékenként eltérő mértékben hat ki, de ez a hatás – az oktatási kormányzat megerősítő intézkedése nélkül – várhatólag hátrányos lesz. Ennek kompenzálására az ombudsman azt javasolta, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés államilag támogatott külön hallgatói keretszámot kapjon.

Az alapvető jogok biztosa a nemzetiségi önkormányzatok oktatást érintő jogainak elemzése kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy értelmezhetetlen a nemzeti köznevelésről szóló törvény egyik szabálya. A törvény ugyanis az intézményfenntartónak az igazgatóválasztás során kialakított véleményét terheli meg az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogával, ami – a logika szabályai szerint, értelemszerűen – nem lehetséges. Másfelől, mivel a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleménnyé” válik, kiüresedik az egyetértési jog tartalma is, hiszen az intézményvezetőről a fenntartó nem véleménnyel, hanem határozattal dönt.

Kétoldalú megállapodás alapján a magyar nyelvű oktatást módszertani területen segíti egy magyar szaktanácsadó Szlovéniában, s fordítva, egy szlovén pedagógiai szakember támogatja a magyarországi szlovén nemzetiségi nevelést, oktatást. A szaktanácsadók egy szlovén–magyar oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program alapján dolgoznak. Ez az együttműködési program azonban nem ismerhető meg nyilvános és hivatalos adatbázisból – állapította meg az ombudsman –, illetve a magyar nyelvi szaktanácsadót a magyar állam nem biztosította. A biztos rámutatott arra, hogy rendezetlen maradt az együttműködési program alapján működő szlovén nyelvi szaktanácsadó jogi státusza is.

Az oktatásért felelős miniszter az ombudsmani ajánlásokra reagálva jelezte, hogy a keretszámok és a nemzetiségi pedagógusképzés kapcsolatának témájában a biztos által javasolt megoldási terv már korábban felmerült, a szlovén nyelvi szaktanácsadóval kapcsolatban arról tájékoztattott, hogy – az ombudsman ajánlásával összhangban – a 2012/2013-as tanévre vonatkozó szerződést rövidesen megkötik. A miniszter a köznevelési törvény módosítására tett biztosi javaslatra azt a választ adta, hogy „valóban pontosítani szükséges az intézményvezető megbízásával kapcsolatos jogosítványokat ... a konkrét módosítási javaslat előkészítése folyamatban van”. Ezzel összefüggésben az ombudsman már előzetesen is hangsúlyozta válaszelevelében,

hogy a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát a miniszter általi ki-
vezések körében is szükségesnek tartja biztosítani.

A nemzetiségi közoktatási ügyek ombudsmani vizsgálatának külön csoportját képezi a cigány tanulóknak okozott közoktatásbeli hátrányok kérdése. A jogellenes elkülönítés problematikájának teljes körű bemutatására alkalmas az AJB-1956/2012. ügyiratszámom lefolytatott utóvizsgálat.

A kisebbségi ombudsman alapjelentése a szegregáció kapcsán megállapította, hogy az érintett iskola a tanulók hátrányos/halmazottan hátrányos helyzete, illetve cigány származása alapján – céljában és eredményében is – jogellenesen elkülönítő rendszert alkalmaz. Az alapvizsgálat adatai alapján a napközi otthon igénybevételének és az idegen nyelvnek a választása terén is többszörösen kimutathatók voltak az igénybe vevők származása szerinti aránytalanságok is. Megállapítható volt az is, hogy az integráltan nevelhető enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulókat a leghátrányosabb helyzetű tanulókkal nevelték együtt az egyéni haladású „normál” és összevont osztályokban.

Az iskola és az intézményfenntartó önkormányzat a jelentés megállapításait nem vitatta. Az intézmény igazgatója azonban a neki címzett nyolc kezdeményezésre nem válaszolt, az önkormányzat pedig (bár a hozzá intézett – szintén nyolc – ajánlást látszólag elfogadta) „lehetőségeihez képest” ígerte figyelembe venni. Az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások megvalósításához szükséges intézkedések megtételének tényleges szándéka tehát eleve kérdéses volt.

Az alapvető jogok biztosának AJB-1956/2012. ügyiratszámom lefolytatott utóvizsgálata megállapította, hogy az alapvizsgálat valamennyi következtetése helytálló volt, a megalapozott ombudsmani ajánlásokat azonban gyakorlatilag teljesen figyelmen kívül hagyták, nem történt változás az intézmény jogellenes működési mechanizmusaiiban.

Az utóvizsgálat – az új vizsgálat során beszerzett további bizonyítékok elemzésével, illetve a rendelkezésre álló iratok újraelemzésével – kimutatta azt is, hogy a város iskoláinak összevonása előtt is elkülönítve tanították a tanulók egy részét. A 2007-ben létrehozott új szegregáló rendszer a korábbihoz képest a totalitásában és a jogellenesség nyílt vállalásában tér el. Az utóvizsgálat rámutatott arra is, hogy az iskola nemcsak a háromszintű képzési szerkezet létrehozásával és az osztályba sorolási rendszerével, hanem az egyes telephelyek közötti sajátos munkamegosztással is jogellenesen különíti el a halmazottan hátrányos helyzetű és/vagy cigány származású gyermekeket. A térbeli elkülönítéssel az akarták elérni, hogy a „magatartászavaros” tanulók a tanórák közötti szünetekben se találkozhatnak a többi gyermekkel.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az állam szerveinek különösen fontos kötelessége hivatalból fellépni, hatékony intézkedéseket tenni azon gyermekek, tanulók jogainak és jogos érdekeinek a védelme érdekében, akiknek a családja a nekik okozott hátrányt nem ismeri fel. Az alapvető jogok biztosa az egyenlő bánásmód követelményének hatékonyabb érvényesíthetősége érdekében jogalkotási javaslatokkal fordult az oktatásért felelős miniszterhez, illetve az iskola jogellenes működésével kapcsolatban a megyei kormányhivatal vizsgálatát kérte.

Az ombudsman a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet ellentmondásainak feloldását kérte a minisztertől, aki arról tájékoztatta, hogy a köznevelési törvény most készülő végrehajtási rendelete az ellentmondást megszünteti. Erre sor is került. Az ombudsman a közoktatási szakértők továbbképzésére vonatkozó jogszabály szigorítását is kérte a minisztertől, javasolta, hogy a közoktatási szakértők továbbképzési rendszerében a vizsgakötelezettséget is előírva erősítsék a jogi képzést, beleértve különösen az egyenlő bánásmódhoz kapcsolódó jogi ismereteket.

A kezdeményezés előzményeként az alapvető jogok biztosa az érintett iskola működésével kapcsolatos eljárásában öt közoktatási és esélyegyenlőségi szakértői anyagot vizsgált meg, és közöttük több tanúskodott az egyenlő bánásmódra vonatkozó elemi szabályok ismeretének hiányáról. Volt olyan szakértő, aki felismerte ugyan a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók jogellenes elkülönítését, de annak megszüntetését a szülői akaratra hivatkozással nem látta lehetségesnek. Egy másik szakértő az elkülönítést „hátránykompenzációnak” tartotta, sőt olyan is volt, aki a még határozottabb elkülönítésben látta a jogszerű és színvonalas működés biztosítékát.

A miniszter megígérte a szabályozás felülvizsgálatát. Az ombudsmanhoz véleményezésre megküldött jogszabálytervezetből azonban kiderült, hogy a kért szigorítás nem jelenik meg az előterjesztésben, ezért a biztos – az AJB-8461/2012. számú ügyben megfogalmazott – javaslatát változatlan formában fenntartotta.

Az illetékes kormányhivatal – az ombudsman ajánlására – határidő megszabásával felhívta az iskolafenntartó önkormányzat figyelmét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az egyenlő bánásmód megsértésének megszüntetésére. A polgármester ombudsmannak címzett leveléből azonban egyértelműen kiderült, hogy az önkormányzat elmulasztotta időben megtenni a kellő fenntartói intézkedéseket. Az önkormányzat tehát az iskola működését teljesen átható szegregáció elleni fenntartói lépések megtételét a 2010/2011-es és a 2011/2012-es tanévet követő július–augusztus hónapokban is elmulasztotta, holott az intézkedések szakszerű tervezésére és végrehajtására összességében 18–20 hónap állt rendelkezésére. A történet csat-

tanója, hogy a kormányhivatal elfogadta az önkormányzattól határidőn túl kapott és érdemi lépésekről számot nem adó választ.

A biztos az utóvizsgálat lezárulása után szerzett tudomást arról, hogy a helyi önkormányzat és egy egyházmegye között folyamatban van az érintett iskola részleges fenntartói jogainak átadás-átvételi eljárása. Mivel nyilvánvaló volt, hogy az átszervezést követő új helyzet alapjaiban érintheti a szegregáció problémakörét, a biztos az átszervezésnek a szegregációra tett hatását hivatalból indított (immár harmadik) eljárással kívánja kivizsgálni.

A nemzetiségi nyelvi jogok érvényesülése

A nemzetiségi közösségek anyanyelvhasználata visszaszorulóban van. Védelme és lehetőség szerinti új életre keltése azért kiemelkedően fontos, mert a nyelv nem egyszerűen a nemzetiségi hovatartozás legfontosabb ismertetőjegye, hanem a nemzetiségi önazonosság lényege is, így a legfontosabb közösségmegtartó erő.

Az Ajb-t. az alapvető jogok biztosa egyik kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. Az ombudsman a gyermekjogi teendők körében 2012-ben a gyermekbarát-központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseit vizsgálta projektszerűen. A projekt egyik önálló vizsgálati területe volt a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő „hivatásos személyek” felkészültsége, képzettsége (AJB-2614/2012).

A vizsgálat a nemzetiségi anyanyelvhasználathoz való jog érvényesülésére is kitért, és hiányosságokat állapított meg. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét felkérte arra, hogy intézkedjen a gyámhivatalok, a gyámhatóságok, valamint a javítóintézetek tolmácslistáinak kiegészítéséről olyan módon, hogy az idegen nyelv mellett minden esetben elérhetőek legyenek nemzetiségi és jelnyelvi tolmácsok is. Az ajánlásra a beszámoló lezárásáig nem érkezett válasz.

Az ombudsman az AJB-3924/2012. számú ügyben a helyettes biztos javaslatára – de azon túl is terjeszkedve – a nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák kérdéseit vizsgálta meg.

Az alapvető jogok biztosa jelentésében megállapította, hogy a nemzetiségi köznevelés igényeit kielégítő pedagógusképzés biztosítása állami feladat, ugyanakkor a hazai nemzetiségi pedagógusképzés több nyelvterületen hiányzik, illetve hiányos. A hazai nemzetiségi pedagógusképzés lehetőségeit kiegészítő, hiányosságait részben pótló további állami kötelezettség a nemzetiségek anya-, illetve nyelvországából érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazásának a támogatása, azonban egy hatékony vendégtanári rendszer is csak átmeneti segítséget jelenthet.

Az ombudsman rámutatott arra is, hogy a nemzetiségi köznevelés pedagógus-utánpótlási hiányosságaira tekintettel születtek meg azok a szabályok, amelyek szerint a nemzetiségi köznevelés pedagógus-igényét államilag elismert középfokú nyelvvizsga-bizonyítvánnyal rendelkező pedagógusok is kielégíthetik, felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezők pedig bizonyos körben a nemzetiségi nyelv tanítására is jogosultak.

Az ombudsman megállapította, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés hiányterületeire és a vendégtanárok nyújtotta támogatás korlátozott voltára is figyelemmel – a nemzetiségi nyelvi jogok biztosítása körében – az állam kötelezettsége, hogy a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből is megteremtse a hazai államilag elismert, korlátozásoktól mentes, akkreditált nyelvvizsga objektív lehetőségét, illetve az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgákat is támogassa.

A biztos a jelentésében egyebek mellett azt javasolta, hogy az oktatási kormányzat az államtól független nyelvvizsgaközpontok érdekelttségét a jelzett nyelvek hiányzó nyelvvizsga-akkreditációjának az átvállalásával biztosítsa. Az állam a már akkreditált nemzetiségi nyelvek esetében úgy érheti el nyelvvizsgatétel folyamatosságát, ha legalább a vizsgáztatással együtt járó, igazolt többletköltségeket finanszírozza. Az oktatásért felelős miniszter az ombudsmani beszámoló előkészítésének lezárásáig a jelentésre nem válaszolt.

Az ombudsman a nemzetiségi nyelvhasználati jogok érvényesülését áttekintő, átfogó vizsgálatot is indított (AJB-5577/2012).

A hivatalból indított vizsgálat célja annak feltárása, hogy a nemzetiségi önkormányzatok hogyan tudnak élni a törvényekben biztosított nyelvi jogaikkal, vannak-e olyan tényezők, amelyek nehezítik a jogalkalmazást. Az ombudsman azt is vizsgálja, hogy a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni a külön törvényekben biztosított nyelvhasználati jogaikat a polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási hatósági eljárásokban.

A nemzetiségi törvény 2014-től hatályos rendelkezései alapján a települési önkormányzatoknak a népszámlálási adatok függvényében a jelenleginél szélesebb körben kell biztosítaniuk a nyelvi jogok érvényesülését. A törvény rendelkezései – különösen a személyi hatály kiterjesztése az EU nem magyar állampolgáraitra is – várhatóan erősíteni fogják a nyelvi jogok érvényesítése iránti igényeket. A biztos erre tekintettel szükségesnek tartja annak értékelését is, hogy miként hat a nemzetiségi törvény az anyanyelvhasználat gyakorlatára. Vizsgálata során fel kívánja tárni azt is, hogy milyen szervezeti és személyi fejlesztések szükségesek ahhoz, hogy a törvényben biztosított jogosultságok helyi szinten is ténylegesen érvényesülhessenek.

A biztos széles adatbázison alapuló vizsgálati jelentés megírását tervezi, ezért az Országos Bírósági Hivataltól, a kormányhivataloktól, egyes helyi önkormányzatoktól, az országos és (szűkebb körben) a helyi nemzetiségi önkormányzatoktól egyaránt tájékoztatást kért. A beszámoló előkészítésének időszakában már elkezdődött az adatok feldolgozása.

A romák esélyegyenlőségével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok

A magyar társadalom jelentős hányada szegénynek minősül, foglalkoztatási, szociális, oktatási helyzete és egyéb mobilizációs viszonyai miatt hatékony állami esélyegyenlőségi rendszer létrehozását és működtetését igényli.

A leszakadt, már-már kilátástalan élethelyzetben lévő társadalmi rétegekben a magyar társadalom egészéhez viszonyított számarányukat meghaladó arányban vannak roma nemzetiségű állampolgárok. A periférikus társadalmi helyzetű és előítéletességtől is sújtott cigány emberek egy része gyakorta az elvileg rendelkezésre álló esélyegyenlőségi rendszer nyújtotta lehetőségeivel sem képes élni, integrációjuk szinte kilátástalannak tűnik, miközben a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások a rendszerváltás óta megsokszorozódtak, illetve a támogatási rendszer és a támogatási programok is egyre komplexebbé váltak.

Az ombudsman feladatának tekinti, hogy hivatalból indított vizsgálatokkal hívja fel a jogalkotó figyelmét arra, hogy a különböző jogágakhoz tartozó, esélyegyenlőséget szolgáló normák egy része nem, vagy nem kellő hatékonysággal hat az érdek- és jogérvényesítésben strukturálisan gátolt csoportok, ezen belül is leginkább a romák integrációjára. A biztos 2012-ben a roma személyek esélyegyenlősége a közfoglalkoztatásban címmel (AJB-5317/2012), a nyári szociális gyermekétkeztetés problematikával (AJB-4686/2012), és egy oktatási esélyegyenlőségi pályázattal kapcsolatban indított hivatalból vizsgálatot (AJB-4668/2012).

2012-ben közel félszáz közfoglalkoztatással, aktív korúak ellátásával kapcsolatos állampolgári beadvány érkezett az ombudsmanhoz, amelyekben a panaszosok körülbelül egyötöde jelezte, hogy roma nemzetiségű. A biztos ezért – az ez évi átfogó közfoglalkoztatási vizsgálatának részeként, figyelemfelhívó jelleggel – külön jelentésben tekintette át a roma személyek esélyegyenlőségének problémáit, kérdéseit.

Megállapítása szerint a közfoglalkoztatásba bevont romák számáról – adatvédelmi okokból – nem állnak rendelkezésre számadatok. A munkaügyi központok becsült adatai alapján azonban 2012 első fél-

évében a közfoglalkoztatottak 27%-a, közel 48 000 fő roma nemzetiségű volt. Az ombudsman a jogi szabályozás pontosítását kezdeményezte a nemzetiségi adatok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó kezelésével összefüggésben.

A széles körű adatgyűjtésen, valamint több településen folytatott helyszíni vizsgálat tapasztalatain alapuló jelentés azt is igazolta, hogy a roma nemzetiségű lakosok – hasonlóan a nem romákhoz – az elsődleges munkaerő-piacon szeretnének elhelyezkedni.

A közfoglalkoztatás csak átmeneti megoldást jelenthet a hátrányos helyzetű személyek számára. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a marginalizálódott helyzetű roma lakosok munkaerő-piaci helyzete hosszabb távon csak megfelelő esélykiegyenlítő intézkedések összehangolt alkalmazásának eredményeként javulhat. A közfoglalkoztatási programok szervezőinek és maguknak a közfoglalkoztatóknak is felelősségteljes szerepük van az álláskeresők, köztük a roma származású személyek emberi méltóságának, valamint az egyenlő bánásmód követelményének következetes érvényesítésében.

A biztos szerint a közfoglalkoztatási programok a roma lakosság esetében akkor tudnak hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni, ha eljutnak a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. Ezt segítené elő, ha az érintett roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét is ki kellene kérni a közfoglalkoztatási programok szervezésekor..

Az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony egyik szereplője jellemzően az állam, illetve annak szervei, emiatt különösen fontos az egyenlő bánásmód követelményének a lehető legszigorúbban érvényesítése. Javasolta ezért, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvényben a közfoglalkoztatási jogviszony nevesítve, egyértelműen is jelenjen meg. Kormányzati intézkedéseket kért annak érdekében, hogy helyi, települési szinten, illetve telefonos ügyfélszolgálat megszervezésével ingyenes jogi tanácsadás álljon a hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak rendelkezésére.

A társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár egyetértett a jelentésben foglalt megállapításokkal és az ahhoz kapcsolódó intézkedésekkel.

Az ombudsmant arról tájékoztatta, hogy a foglalkoztatási programok nyomon követését szolgáló, a hatékony célbajuttatás és forrásfelhasználás érdekében operatív szintű szakmai monitoring munkacsoport jött létre a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságon belül. A Közfoglalkoztatási adatbázisban megvalósítandó etnikai statisztikai adat-

gyűjtéssel kapcsolatban pedig arról tájékoztatott, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Felzárkózásért Felelős Helyettes Államtitkárság adatlap mintát és eljárásrend-tervezetet készített.

A romák esélyegyenlőségével kapcsolatos közfoglalkoztatási vizsgálati jelentéssel kapcsolatban a belügyminiszter jelezte, hogy ugyan a törvény nem ad lehetőséget a programokban részt vevők nemzetiségének statisztikai célú vizsgálatára, de felhívták a települési önkormányzatok figyelmét, hogy a közfoglalkoztatási programok előkészítésben és a lebonyolításban működjenek együtt a roma nemzetiségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel. A belügyminiszter ugyanakkor egyetértett az ombudsman egyenlő bánásmódról szóló törvény módosításának ombudsmani javaslatával: a jelentésben foglalt felkérésnek megfelelően a minisztérium egy tájékoztató anyagot készít a közfoglalkoztatottak részére a jogviszonyuk alapvető szabályairól és a hátrányos megkülönböztetés esetén igénybe vehető jogi segítségnyújtó intézmények tevékenységéről, elérhetőségéről, és a tájékoztatók közzétételére hivatalból felkéri a közfoglalkoztatókat.

Az ombudsman – a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese javaslatára – a nyári szociális gyermekétkeztetés új szabályainak érvényesülését is vizsgálta. A megismert helyzet alapján arra hívta fel a figyelmet, hogy a helyi kistermelők támogatása nem indokolhatja a nyári szociális gyermekétkeztetés feltételeinek szigorúbb szabályozását. A települési önkormányzatok egy része ugyanis nem tudta teljesíteni az új rendelet előírásait, az így megcsappant támogatás miatt 2012-ben – az előző évhez képest – 20%-kal kevesebb gyermek kapott a nyáron napi egy tál meleg ételt.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek nyári étkeztetésére az Országgyűlés 2400 millió forintot szavazott meg. A törvény felhatalmazása alapján a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős nemzeti erőforrás miniszter rendeletben szabta meg a nyári gyermekétkeztetést vállaló települési önkormányzatok támogatásának feltételeit. Előírta például a napi egyszeri meleg étel biztosítását, és azt is, hogy az ételek alapanyagát a támogatás összegének legalább harminc százalékából kistermelőtől, vagy 40 kilométeres térségen belül mezőgazdasági vállalkozótól kell beszerezni. Bár a támogatások összege megemelkedett, az étkeztetés módjával összefüggő szabályok jelentős megváltoztatásának következményeként 2012-ben – az előző év adatával összehasonlítva – mintegy 25%-kal csökkent a támogatást igénylő önkormányzatok száma, 20%-kal kevesebb gyermek részesült szociális gyermekétkeztetésben.

Az ombudsman álláspontja szerint a gyermekek szociális nyári étkezte-

tésével kapcsolatos korlátozó szabályok megalkotásakor a miniszter túljeszkedett a jogalkotói felhatalmazáson, mert a 2012 elején megváltoztatott gyermekvédelmi törvényben a jogalkotó a kormány feladatává tette a gyermekétkeztetés szabályainak megalkotását, ide értve a szociális nyári gyermekétkeztetést is. A kormányrendelet azonban még nem született meg. Az országgyűlés továbbá a gyermekjóléti alapellátás keretében korábban biztosított napközbeni ellátásból kivette nyári napközis otthonban történő feladatellátást. Hatályon kívül helyezte azt az előírást is, amelynek alapján nappali felügyeletet és étkezést kellett adni az iskolai napközis ellátásban nem részesülő, különösen a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett tíz év feletti gyermekeknek.

Az alapvető jogok biztosa szerint valamennyi gyermeknek biztosítani kell a napi fő étkezést. Fontos szempont ugyan a helyi kezdeményezések és a helyi kistermelők támogatása, azonban ez a törekvés nem lehet feltétele annak, hogy szigorúbban szabályozzák a gyermekek nyári szociális étkeztetésének feltételeit. Az ombudsman felkérte a Kormányt, hogy a gyermekétkeztetésről szóló kormányrendelet részeként alkossa meg a nyári szociális gyermek étkeztetés szabályait.

A szociális, család- és ifjúsági ügyekért felelős államtitkár szerint a miniszteri rendelet nem terjeszkedett túl a költségvetési törvény felhatalmazó rendelkezésén, hanem annak megfelelő tartalommal szabályozta a támogatás felhasználását. Az államtitkár hangsúlyozta azt is, hogy a kistermelői alapanyag-beszerzés, mint feltétel háttérben a helyi kezdeményezések és a helyi kistermelők támogatásának, továbbá a gyermekek helyben megtermelt, egészséges ételekkel való ellátásának szándéka áll. Az intézkedés emellett elősegítheti a foglalkoztatás növekedését is. A kistermelőkön és a mezőgazdasági vállalkozókon kívül az alapanyagot őstermelőktől is meg lehetett vásárolni. A miniszteri rendelet értelmében továbbá az alapanyagokat nem kizárólag a települési önkormányzat területéről, hanem annak 40 km-es körzetéből is be lehetett szerezni.

Az államtitkár ugyan egyetértett az alapvető jogok biztosával abban, hogy nagyobb jogbiztonságot jelentene, ha a szociális nyári gyermekétkeztetés szabályozására a gyermekvédelmi törvényben kerülne sor, tekintettel azonban arra, hogy a mindenkori költségvetés függvénye, hogy a nyári gyermekétkeztetésre az Országgyűlés biztosít-e és mekkora forrást, a nyári gyermekétkeztetés részletes szabályozására egyelőre miniszteri rendelet látott csak lehetőséget.

Az ombudsman válaszában ismételten rámutatott, hogy a gyermekvédelmi törvény a gyermekétkeztetés szabályainak megalkotására a Kormányt hatalmazta fel, amely még nem született meg, s az ágazati miniszter felha-

talmazása csupán eljárási szabályok megalkotására korlátozódik. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy bár a gyermekek megfelelő minőségű étkezésének biztosítása fontos, azonban erre hivatkozással a jogszabály nem állapíthat meg olyan feltételeket, amelyek az egyébként is hátrányos vagy leghátrányosabb településeken élő, a gyermekek alapvető szükségletét képező napi egyszerű főétkezése biztosításának az ellehetetlenüléshez vezet. Az ombudsman – korábbi álláspontját érdemben fenntartó – levelére még nem érkezett válasz.

Az ombudsman egy oktatási esélyegyenlőségi programot is vizsgált 2012-ben. Az Iskola-háló pályázat célja, hogy – esélyegyenlőségi feladatának egyik eszközeként – az állam a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásával hozzájáruljon az oktatási rendszerben meglévő társadalmi különbségek csökkentéséhez. A pályázat olyan helyszínekre összpontosít, ahol a legnagyobb a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok aránya, ahol a szükségletek, a hiányok, a szociális hátrányok súlyosan éreztetik negatív hatásukat, és ez egyaránt kihat az iskolára és a helyi társadalomra.

Az ombudsman vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy az Iskola-háló pályázat elbírálásával kapcsolatos eljárás több vonatkozásában is kiszámíthatatlan, ellentmondásos volt. Nem volt általánosan ismert az elbírálás rendjét szabályozó módszertani útmutató, átláthatatlan volta döntéshozatal, nem voltak rögzítve kiszámítható határidők, lehetőség adódott a szubjektív döntésekre, hiányzott a támogatási igények elutasításának részletes indokolása. A pályázatok elbírálása elhúzódott és ez ellehetetlenítette az előfinanszírozás részletekben történő folyósítását, nem volt biztosítva az érdemi jogorvoslat. Mindez együtt sértette a gyermekekről való gondoskodás, illetve az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a pályázók tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az ombudsman elengedhetetlennek tartja, hogy a pályázati eljárások során teljes körűen érvényesüljenek a jogállam alapvető normái, a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog biztosítása. A biztos szerint különösen fontos, hogy a közpénzek elosztásáról szóló döntések alapja és indokai minden érintett számára megismerhetők és egyértelműek legyenek, mert a tisztességes eljárás elvének egyik alapja a döntéshozatal átláthatósága.

Az emberi erőforrások miniszterének címzett ajánlásokra – azokat elfogadva – a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válaszolt.

A biztos és a nemzetiségi jogokért felelős helyettes biztos együttműködése

Az Alaptörvény nem tartalmaz részletszabályokat az ombudsman és helyettesei együttműködéséről. A nemzetiségi törvényben sincs részletszabály a nemzetiségi biztos helyettes feladat- és hatáskörére: a helyettes jogosítványainak a szabályozását külön törvényre hagyja. A külön törvény, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény viszont az ombudsmanra bízta, hogy a helyettesével (helyetteseivel) való együttműködés mélységét (így például a kiadmányozási jog esetleges megosztását) az ombudsmani hivatal szervezeti és működési szabályzatában meghatározza.

Ennek oka, hogy a helyettes biztost az ombudsman javaslatára választja az Országgyűlés, a jogalkotó tehát feltételezi a biztos és a helyettes közötti személyes és szakmai bizalmat. A feltételezett bizalom miatt, illetve azért, mert az Ajbt. az ombudsman (egyik) kiemelt feladataként fogalmazza meg a nemzetiségi jogok védelmét, az Ajbt. a helyettes közreműködésének csak a minimumszabályait tartalmazza.

Az egyombudsmanos rendszerben az alapvető jogok biztosa – a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásság kivételével – valamennyi alapjoggal kapcsolatos visszásság kivizsgálására jogosult, bizonyos alapjogokat, így például a nemzetiségi alapjogokat kiemelten is köteles védeni. Helyettesei – az Alaptörvény részletezés nélküli megfogalmazásában – a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el, az Alaptörvény végrehajtásaként megalakított ombudsmantörvény alapján azonban gyakorlatilag az ombudsman munkáját segítik az adott jogterületen. A helyettes biztosok tájékoztatással, figyelemfelhívással, vizsgálatban való közreműködéssel, javaslatokkal segítik az ombudsman munkáját.

Az ombudsman az együttműködés mélységét a törvény szabályait figyelembe véve határozta meg az ombudsmani hivatal szervezeti és működési szabályzatában.

A nemzetiségi jogi biztos helyettes – valamennyi kötelezettségének eleget téve, átruházott hatáskörben gyakorolható önálló jogosítványok, kiadmányozási jog nélkül – közreműködött a biztos döntéseinek szakmai megalapozásában, vagyis belső tanácsadói és ellenőrzési feladatokat látott el. A helyettes a biztos nemzetiségi jogterületet érintő munkáját negyedéves általános helyzetelemző tájékoztatásokkal, figyelemfelhívásokkal, vizsgálati javaslatokkal, a tárgykört érintő előterjesztések érdemi véleményezésével segítette. A helyettes állandó meghívottja volt a nemzetiségi jogi munkacsoport üléseinek.

A biztos helyettese 2012-ben 40 ügyben élt a figyelemfelhívás, illetve a

vizsgálati javaslatával lehetőségével. Hat ügy érintette a nemzetiségi oktatást, hat a nemzetiségi kultúrát, egy a nemzetiségi nyelvhasználati jogokat, négy a médiajogokat. A nemzetiségi önkormányzati jogok sérelmével kapcsolatban három, diszkrimináció-egyenlő bánásmód témakörével öt, míg gyűlöletbeszéd-gyűlöletbűncselekmény kérdéskörben tíz jelzés érkezett tőle az ombudsmanhoz. Összesen 13 ügyben indult ombudsmani vizsgálat, ezen belül 10 nagy jelentőségű ügyből önálló jelentés is készült. A biztos-helyettes 11 jelzése alapján megindult a vizsgálat, és ügyintézés alatt áll.

Hét ügyben hatáskör hiánya miatt nem indulhatott ombudsmani eljárás. [Ezek az AJB-4382/2012., az AJB-4397/2012., az AJB-3738/2012., az AJB-3822/2012., az AJB-3010/2012., az AJB-3473/2012., és az AJB-3481/2012. számú ügyek. Két ügyet, azt AJB-5997/2012., és az AJB-4370/2012. számút azzal zárt le az ombudsman, hogy az ügy további fejleményeitől függően indít vizsgálatot.]

További hét problémakört – a nemzetiségi kulturális jogok helyzete, a nemzetiségi intézmények finanszírozásának megváltozott gyakorlata, a magyarországi nemzetiségi színházak, színtársulások helyzete, a magyarországi nemzetiségi televízió- és rádióműsorok helyzete, a nemzetiségi középiskolai oktatás állapota, a magyarországi kisebbségi önkormányzatok jogérvényesítésének lehetőségei, a felsőfokon tanuló roma származású hallgatók társadalmi és oktatási integrációját segítő intézkedések – az erőforrások hiányában, tehát ideiglenes nem vizsgált az ombudsman. Ezt az indokolja, hogy a biztos-helyettes hatáskör-átruházást is kérve olyan ügyek átfogó vizsgálatát kezdeményezte, amelyek esetenként többhónapos időtartamra több ügyintéző teljes munkaidejét igénybe vette volna, amire a megnövekedett ügyteher és ügyhátralék miatt nem volt lehetőség, valamint az ombudsmani hivatal anyagi erőforrásait is jelentősen megterhelte volna. A biztos ezekben az esetekben az kérte a helyettesétől, hogy tegyen javaslatot külső anyagi források bevonására, aminek sikere esetén átruházott hatáskörben önálló vizsgálatot is folytathatott volna a saját titkárságára beosztott munkatársak vezetésével. A felvetett témák fontosságát bizonyítja, hogy az ombudsman a kérdéses hét témakörből kettőben – a nemzetiségi középiskolák helyzete, a nemzetiségi önkormányzatok jogérvényesítésének lehetőségei – 2012-ben vizsgálatot indított.

3.2.3.

A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek (a jövő nemzedékek érdekei) védelmére. E cikk értelmében a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A biztos a P) cikk mellett jellemzően a testi és lelki egészséghez való jogra, valamint az egészséges környezethez való jogra figyelemmel folytatta le vizsgálatait, de gyakran hivatkozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog követelményére is.

Az Alaptörvény az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját: a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény tehát kiemelt figyelmet fordít a végességük miatt védelemre szoruló természeti erőforrásokra és a jövő generációk szükségleteinek biztosítására.

Az egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.)

AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Figyelemmel arra, hogy a környezet nem



*Dr. Somosi György
főosztályvezető-helyettes
a Környezetvédelmi
Munkacsoport vezetője*

kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

A fenntarthatóság és a megelőzés követelménye a környezet védelméről szóló törvényben is helyet kapott: a törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása. A törvény elősegíti a környezet igénybevételének, terhelésének és szennyezésének csökkentését, károsodásának megelőzését, a károsodott környezet javítását, helyreállítását.

Jogos igény, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek, ugyanakkor az ipari fejlődés, a megnövekedett motorizáció és egyáltalán a „modern kor” miatt teljesen nem zárhatók ki a környezeti ártalmak. A területek hasznosítása, különféle infrastrukturális fejlesztések, beruházások gyakran kerülnek szembe a lakosság érdekeivel. Az ellentétes érdekek feloldása nehéz, de nem lehetetlen: az érdekegyensúly helyes megteremtésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése.

A biztoshoz érkezett beadványokból megállapítható a panaszosok környezeti tudatának, felelősségének növekedése és a környezeti hatások lehetséges következményeinek felismerése.

Vizsgálati jelentéseiben az alapvető jogok biztosa a speciális jogszabályok mellett gyakran hivatkozik a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi szabályaira, hiszen a szomszédjogok védelme mellett a birtokvédelem is a környezetvédelem egyik jogi eszközévé vált.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében végzett vizsgálatok

2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” elnevezésű projekt részeként hivatalból több környezeti tárgyú vizsgálat indult. A válság és az ebből fakadó megszorítások nemcsak az egyes embereket, a családokat érintik, de hatást gyakorolnak az államra, valamint az állam által kiépített és működtetett intézményrendszerre is. Különösen érzékenyen érintett terület a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem a pillanat-

nyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelem és ezen keresztül az egészséges környezethez való jog. A projekt keretében a biztos azt vizsgálta, hogy a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszert és annak hatékony működését. A környezetvédelmi intézményrendszer finanszírozásának problémáit középpontba állító vizsgálat célja annak feltárása volt, hogy a változások milyen hatást gyakoroltak a védendő alapjogok és alkotmányos értékek érvényesülésére, különös figyelemmel a már elért védelmi szinthez képest való visszalépés tilalmára. A biztos szerint a környezetvédelmi szervezetrendszer érintő átszervezések és átalakítások, a költségvetési források elmúlt időszakban tapasztalható folyamatos csökkentése, a területet elhagyni kényszerülő szakemberállomány hiánya fokozatosan gyengítette a környezetügyi igazgatás szervezetrendszerét. Az elégtelen pénzügyi források következményeként a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási szervezetrendszer feladatellátásának hatékonysága folyamatosan csökkent, a környezethasználók feletti kontroll gyengült. A hatósági ellenőrzési tevékenység, amely alapvetően szükséges a jogszabályi, illetve a hatósági határozatokban foglalt előírások teljesítésének ellenőrzéséhez, a finanszírozási nehézségek miatt szinte teljesen visszazorult. Emiatt prognosztizálható, hogy az előírásokat megsértő környezethasználatok, kibocsátások gyakorisága megnő, a környezet állapotában érdemi romlás következik be. 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. Fontos, hogy a mindenkori kormányzat felismerje a környezetvédelem fontosságát és ennek megfelelően alakítsa ki az intézmények rendszerét a miniszteriális szinttől a területi szervekig, érvényesítse a döntések meghozatala során a környezetvédelmi érdekeket, és ne a gazdasági fejlődés akadályának, háttérbe szorítandó, leépítendő ágazatnak tekintse e területet.

Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy megfelelő presztízsű, elegendő költségvetési forrással gazdálkodó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézmények nélkül elképzelhetetlen a jövő generációk érdekeinek figyelembe vétele, kiüresedik az egészséges környezethez való jog tartalma (AJB-3069/2012).

A megújuló energiahordozók alkalmazási lehetőségeivel kapcsolatos átfogó vizsgálatot is a „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében folytatta le a biztos. A megújuló energiaforrásoknak a villamosenergia-iparban való alkalmazásával kapcsolatban azt a kérdéskört kívánta megvizsgálni, hogy energetikai alkalmazhatóságuk jogi fel-

tételei, az engedélyezési eljárásokra vonatkozó hatályos szabályok mennyiben segítik elő, adott esetben mennyire akadályozzák, gátolják a megújuló beruházások megjelenését a piacon, egyedi, kisközösségi, településrészi, települési, megyei, illetve országos szinten egyaránt. A jelentés számos jogalkotási javaslatot fogalmazott meg, amelynek címzettje a Kormány és több miniszter(AJB-4908/2012).

Szintén a projekt keretében indult a lakossági illegális hulladékégetés problémakörének vizsgálata. A biztos rámutatott, hogy a hulladékok illegális égetésének hátterében sokszor szociális problémák, néha azonban a tudatlanság – a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya – áll. A jelenség a növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre gyakoribb, és mikro szinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává vált. A vizsgálati jelentés kitért arra is, hogy a lakossági hulladékégetés mára egyre növekvő szerepet játszik a levegőszennyezésben, mind szélesebb körű problémát okozva országszerte. A légszennyezés és az ezzel összefüggő betegségek kialakulása és a halálesetek számának csökkentése érdekében szükséges az avar és kerti hulladék égetésének jogszabályban történő szigorú tiltása(AJB-6236/2012).

A projekt keretében került sor a „Szentgotthárd – a határok és hatások metszéspontján” című lokális vizsgálatra, amelynek középpontjában – a betegek és a nemzetiségek jogai mellett – az egészséges környezethez való jog érvényesülése állt a városban és térségében. Az osztrák Közigazgatási Bíróság ítélete és a Környezetvédelmi Szenátus döntése nyomán okafogyottá vált a Szentgotthárddal közvetlenül szomszédos Heiligenkreuz-i Ipari Parkba tervezett hulladékégető erőmű határon átnyúló környezeti hatásaival összefüggésben indított vizsgálat. A rendelkezésre álló adatok alapján ugyanakkor a biztos szükségesnek ítélte a Szentgotthárd és térsége levegőminőségével kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségek érvényesülésének és a levegőterhelés határon átnyúló összefüggéseinek vizsgálatát. Jelentésében feltárta, hogy az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózatot üzemeltető környezet védelméért felelős miniszter által vezetett minisztérium és az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség az egészséges környezethez való joggal, valamint a közérdekű adatok hozzáférésehez való joggal összefüggő visszásságot okozott (AJB-3360/2012)mert elmulasztotta a levegőterheltségi szintet jellemző, megfelelő és naprakész környezeti információk biztosítását és közzétételét.

A települési szilárd hulladék-szállítási közszolgáltatás a teljes lakosságot érinti, ezért kiemelt figyelmet érdemel a terület alapjogi szempontú átfogó vizsgálata. „A válság megjelenése a települési szilárdhulladék-kezelésben”

című vizsgálat elsődleges célja annak feltárása volt, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákat okoz a hulladékgazdálkodás – ezen belül is a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás – terén, annak ellátását veszélyezteti-e, illetve a válság miként tükröződik az abban részt vevők magatartásában. A vizsgálat célja volt továbbá áttekinteni, hogy a konfliktusok jogalkotási, jogalkalmazási, illetve jogértelmezési eredetűek-e, esetleg az intézményi rendszer elégtelenségére vagy az érdekmotivációk hiányára vezethetők-e vissza.

A biztos szerint az egészséges környezethez való alapjog sérelmét idézheti elő, ha bizonytalan a hulladékgazdálkodás egyik eszközét jelentő települési szilárd hulladékszállítási közszolgáltatás finanszírozási alapja. Jog-sérelmet idézett elő a hulladékgazdálkodásról szóló törvény egymás utáni, gyors ütemben történt módosítása is. A biztos a társadalmi szemléletváltás szükségességére is rámutatott, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy önmagában a szemléletformálásnak csupán azon fogyasztók esetén lehet valódi hatása, akik önerejükből képesek a közszolgáltatás díjának megfizetésére. A rászoruló fogyasztók esetén ehhez támogatásra, a díj teljes vagy részleges átvállalására is szükség van (AJB-2994/2012).

A hulladékszállítási közszolgáltatással kapcsolatos vizsgálatok

A korábbi évekhez hasonlóan, 2012-ben is számos egyedi panasz érintette a hulladékszállítási közszolgáltatást. A beadványok elsősorban a kötelező igénybevétellel, valamint a hulladékszállítási díj összegének megállapításával kapcsolatosak és általában az előírt jogszabályi kötelezettségekkel függnek össze. Az ombudsmani vizsgálatok szinte minden esetben kiterjedtek a panaszolt települési önkormányzatok rendeleti szabályozásának áttekintésére: ennek során gyakran észlelhetőek a helyi hulladékszállítási rendeletek fogyatékoságai. A panaszosok általában azt sérelmezik, hogy ingatlantulajdonosként hulladékszállítási díj fizetésére kötelezik őket, annak ellenére, hogy nem vagy alig veszik igénybe a szolgáltatást. Leggyakrabban arra hivatkoznak, hogy nem keletkezik hulladékuk (komposztálnak, nem főznek otthon stb.), nem rendelkeznek gyűjtőedénnyel, illetve nem kötöttek szerződést a közszolgáltatóval. Jellemző panasz a közszolgáltatás ellátásának túlzott gyakorisága, a szüneteltethetőség és a kedvezmények hiánya. Általános probléma az igénybe vehető edényméretek kérdése, valamint az adók módjára történő behajtás kifogásolása.

A jogszabályok szerint az önkormányzatok által megállapított közszolgáltatási díjnak az elvégzett közszolgáltatás mennyiségével és minőségével arányosnak, a fogyasztók között az igénybe vett szolgáltatás alapján dif-

ferenciálásra alkalmasnak kell lennie. A hulladékszállítási díj összegével kapcsolatos panaszok vizsgálata során minden esetben fokozott figyelmet fordít a biztos arra, hogy érvényesül-e szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége. Az állandó, töretlen ombudsmani gyakorlat szerint nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságára vonatkozó elvnek, ha egy önkormányzat hulladékkezelést szabályozó rendelete nem teszi lehetővé a 120 literesnél kisebb gyűjtőedény használatát a lakosok számára.

A biztos egy közszolgáltató díjhátralékkal kapcsolatos eljárásával összefüggésben – egy követeléskezelő cég a szolgáltató megbízása alapján fizetési felszólítást küldött a panaszosnak – megállapította, hogy a kérdéses igény polgári peres eljárás keretében nem érvényesíthető, mert a díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás (AJB-1053/2012). Egy másik ügyben a vizsgálat feltárta, hogy a hulladékgyűjtésről szóló törvény nem tartalmazza a díjbekérési eljárás eredményességét és az ügyfelek számára a kiszámíthatóságot elősegítő garanciális szabályokat, amelyek révén elérhetővé válhatna a tartozások felgyűlése. (AJB-1783/2012). Szintén konkrét ügyek alapján tett megállapításokat a biztos az időlegesen használt ingatlanok szabályozási hiányosságára vonatkozóan, valamint a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezeléséről. (AJB-2038/2012. és AJB-4054/2012).

Egy szelektív hulladékgyűjtő sziget működésével összefüggő panasz vizsgálata során a biztos kifejtette, hogy ha lehetséges, célszerű a szigeteket lakóházaktól távolabb, nagyobb térre, közintézmény elé helyezni, ahol a hasznos funkciójuk megmarad, viszont a lakosságot nem, vagy kevésbé zavarják. Ha erre nincs mód, olyan helyet kell találni, ahol a működés a környezet lehető legkisebb terhelésével jár. A szelektív hulladékgyűjtő szigetek üzemeltetése közérdek, emiatt az állampolgároknak ezek létét el kell tűrniük. A rendeltetésszerű működéssel együtt járó zavarás – ideértve az edények ürítéséből származó zajt is – szükségszerűnek minősíthető. A biztos álláspontja szerint ugyanakkor a tűrési kötelezettség nem abszolút, a testi és lelki egészséghez való jog biztosítása érdekében csak napközbenre vonatkozik, a pihenés időszakára nem. Ez tehát azt jelenti, hogy a begyűjtés kizárólag nappal végezhető, a tárolók ürítésének időpontját úgy kell megszervezni, hogy az ne az éjszakai időszakra essen. Az ombudsman emellett a környezettudatos magatartás fontosságára is felhívta a figyelmet (AJB-5814/2012).

Az illegális hulladékégetés kérdésével „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében lefolytatott átfogó vizsgálat mellett egy konkrét panasz alapján is foglalkozott a biztos. Családja életminőségének,

gyermekei egészségi állapotának romlása miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához az a panaszos, aki szomszédjai rendszeres égetését és az érdemi hatósági intézkedések hiányát sérelmezte. A vizsgálat feltárta, hogy a település jegyzője eljárási és döntési kötelezettségének nem tett eleget, míg a kistérségi jegyző közel egy évig nem intézkedett a jogerős és végrehajtható levegőtisztaság-védelmi bírság végrehajtása iránt. Ezen túl a biztos álláspontja szerint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszáságot okoz, ha sem szabálysértési, sem pedig büntetőjogi úton nem lehet fellépni az illegális hulladékégetéssel szemben (AJB-879/2012).

Több panaszos jelezte aggályait a a települési folyékony hulladék szállítási közszolgáltatás igénybevételéért Budapesten fizetendő díj új számítási szabályai miatt. A biztos a vonatkozó közgyűlési rendelet módosítását, valamint a díjfizetéssel összefüggésben egyéniesített, differenciáltabb megoldások alkalmazását szorgalmazta (AJB-3637/2012).

A zajterheléssel kapcsolatos panaszok vizsgálata

A korábbi évekhez hasonlóan a beszámolási időszakban is jelentős volt a zajjal kapcsolatos beadványok száma. A panaszosok jellemzően a közúti közlekedéssel összefüggő zajterhelést, a vendéglátó egységek zavaró működését és a lakóhelyük közelében lévő telephelyen végzett zajos tevékenységet kifogásolták.

JNO-157/2010. számú állásfoglalásában a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kifejtette, hogy a hatályos jogszabályok nem szolgálják megfelelően az emberi egészség védelmét, a káros környezeti hatások elleni hatékony fellépést, emiatt az ombudsman a jogszabályi környezet teljes stratégiai és koncepcionális felülvizsgálatát javasolta. A javaslatok között szerepelt a környezetvédelmi kerettörvény módosítása, a településrendezési eljárások hatékonyabb szabályozása, a zajkibocsátással járó létesítmények kötelező próbaüzeme, az építési, kereskedelmi, ipari tevékenységek bejelentési kötelezettsége helyett az előzetes engedélyezési eljárás ismételt bevezetése. Az ombudsman a visszáságok orvoslására a zaj elleni védelem teljes szankcionálási rendszerének megújítását is szorgalmazta, beleértve a szabadidős és üzemi zajforrásokra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát, valamint a közlekedési eredetű zajterhelés kezelésének teljes újragondolását. Bár a vidékfejlesztési miniszter a javaslatok többségét nem támogatta, az alapvető jogok biztosa – néhány kivételtől eltekintve és mielőbbi intézkedést kérve – fenntartotta a jelentésben foglaltakat (AJB-822/2012).

A Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a közlekedési zajforrások közül a közúti közlekedés a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának

aránya országosan eléri az 50-55%-ot, nagyvárosokban ez az arány még magasabb. A panaszosok általában a településeken átvezető főutak, a nagyobb belső utak, valamint az ipartelepekhez és a bevásárlóközpontokhoz vezető utak forgalmának mértékét és az abból adódó környezetterhelést, továbbá a balesetveszélyt és lakóházaik állagának folyamatos romlását, az ingatlanok elértéktelenedését sérelmezik. A közlekedés okozta környezeti hatások az egyik legnehezebben kezelhető problémát jelentik mind a közlekedési ágazat, mind a környezetvédelem számára. A megoldás azért nehéz, mert a meglévő közlekedési rendszerek, a kialakult településszerkezet és infrastruktúra nehezen módosítható, megváltoztatásuk jelentős költséggel jár. Új utak építése nélkül a forgalomszervezési intézkedések lényegében azt jelentik, hogy az adott nagyságú forgalmat újraosztják a meglévő utak között.

Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiát, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy a közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását. Mindenki érdeke e jelenség hatásainak mérséklése az összes rendelkezésre álló eszközzel való, ugyanakkor tudomásul kell venni, hogy bizonyos mértékű zavarás a megnövekedett forgalommal óhatatlanul együtt jár és azt a tulajdonosok tűrni kötelesek.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy az autóbuszok végállomása lakóháztól mindössze 2-3 méterre helyezkedik el. Bár a közösségi közlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás – ideértve a megálló léteiből adódó fokozott terheket is – szükségszerűnek minősíthető, az is követelmény, hogy a tűrési kötelezettség ne legyen aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intézkedés megfelelően indokolt legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését is biztosítsa. A biztos kezdeményezte, hogy az érintett autóbusz megállókat – minél előbb, de legkésőbb a közterület tervezett felújítása során – úgy alakítsák ki, hogy azok ne a lakóépület előtt legyenek, s ezáltal a szóban forgó lakóépület lakóira környezet-egészségügyi szempontból ne legyenek káros hatással (AJB-665/2012).

Egy másik ügyben a panaszos a villamosközlekedés zajhatásait kifogásolta. Bár a vizsgálat a környezetvédelmi hatóság eljárásával kapcsolatban alapjoggal összefüggő visszásságot nem állapított meg és a zajterhelés a vonatkozó határértékeknek megfelelt, jelentésében a biztos megállapította, hogy a járművek fordulásakor a bizonytalan időközönként fellépő síkító

hang súlyosan zavarja az ott élőket. Ezért javasolta, hogy a közlekedési vállalat az érzékeny (kora reggeli, valamint késő esti) időszakokban lehetőség szerint kerülje a jelenséget előidéző régebbi típusú villamos-szerelvények beállítását. Ezen kívül felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy fontolja meg a zaj elleni védelemmel összefüggő szabályozás módosítását annak érdekében, hogy az elősegítse a jellegénél és fellépésének időtartamánál fogva a zajhatárértéket el nem érő, ugyanakkor annak rendszeressége és hangereje miatt a hatásterületen élők nyugalmát nagymértékben zavaró esetek hatékony kezelését (AJB-5231/2012).

A lakosság számának növekedése együtt jár a gépjárművek gyarapodásával, ez azonban az utóbbi évek piaci lehetőségeinek bővülésével az arányos növekedést meghaladó, ugrásszerű emelkedést jelentett. Az önkormányzat a településrendezési eszközök megalkotásával és következetes alkalmazásával, valamint az építésügyi hatósági hatáskör gyakorlásával jelentősen befolyásolhatja, illetve minden esetben képes befolyásolni a településrészek beépíthetőségét, ezáltal pedig a település lakosságának számát. A településrendezési tervekben új területek beépítésre szánt területté nyilvánítása, illetőleg a beépíthetőség intenzitásának növelése esetén az önkormányzatnak meg kell terveznie sok más kérdés mellett (pl. vízvezetés, egészségügyi ellátás) a településrész közlekedésének megoldhatóságát – így jelen esetben a megfelelő mértékű gépjármű-közlekedés lebonyolítására alkalmas útvonal kijelölését – is. Az önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tennie azért, hogy a gépjármű-közlekedés a lehető legkevesebb környezeti terheléssel járjon (AJB-670/2012).

Az AJB-1082/2012. számú panasz arra világított rá, hogy Budapest közlekedésében lényegesen több gépjármű vesz részt, mint amennyit a főváros jelentős környezeti szennyezés nélkül el képes viselni. Az ombudsman jelentésében emlékeztetett arra, hogy egy évben legfeljebb 35 napon lehet egészségügyi határérték felett a levegő szállópor tartalma. Tekintettel arra, hogy Budapesten (és más hazai városokban is) a szállópor koncentrációja az engedélyezett egészségügyi értékeket meghaladta, az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított Magyarország ellen. A biztos rámutatott, hogy a városi környezet alakítása és átépítése kapcsán különösen fontos a közterületi zöld felületek növelése. Budapesten az egy lakosra jutó zöldfelület nemzetközi összehasonlításban igen alacsony, ezért szükséges minden esetben vizsgálni a városi zöld felületek fenntartásának és növelésének lehetőségét. A városokon belüli zöldfelületek mértéke egy város által biztosított életminőség megítélése során azért is kiemelten kezelendő, mert a városok nagy többségében e felületek nem állnak megfelelő mértékben

rendelkezésre. Az általuk nyújtott „szolgáltatásokra” azonban a városi környezetben különösen nagy szükség van, tekintettel a népesség sűrűségéből adódó, az élet minőségében mérhető negatív hatásokra.

Az M5-ös autópálya üzemeltetési körülményeinek megváltozása miatt bekövetkezett forgalomnövekedést sérelmező panasz vizsgálata során a biztos a környezetvédelmi hatóság mulasztásait állapította meg, amelyek hozzájárultak az eljárás jelentős elhúzódsához. Az ilyen és ehhez hasonló, a lakosok igen jelentős számát közvetlenül érintő közlekedési útvonalak esetében nem lehet az ügyfelek körének vizsgálatát kizárólag a kérelmezőre, illetőleg az eljárásba ügyfélként bejelentkezett személyekre korlátozni (AJB-1326/2012).

A szórakozóhelyek által okozott zavaró hatások továbbra is sokak pihe-nését lehetetlenítik el, és a korábban megfogalmazott kezdeményezések, ajánlások közül több nem valósult meg, valamint a vizsgálatok lezárása óta számos jelentős jogszabály-módosítás történt. Ezért a megfelelő jogi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében – a beérkezett panaszok alapján, azokat egyesítve – az ombudsman átfogó vizsgálat indítotl. A beadványozók a lakókörnyezetükben – gyakran a lakóházukban – található szórakozóhelyek működését, leginkább az annak során keletkező zajterhelést kifogásolták, de zavaró körülményként értékelték az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodását, kulturálatlan viselkedését is. Ezekben a beadványokban a zaj mellett jellemzően köztisztasági problémák is felmerülnek. Szintén jelentős azoknak a panaszoknak a száma, amelyekben az indítványozók a lakóhelyük közelében található telepek nyilvántartásba-vételi, engedélyezési eljárását, a működésükkel járó zajterhelést, illetve az általuk generált megnövekedett gépkocsiforgalmat sérelmezték. Az AJB-863/2012. és az AJB-872/2012. számon készült jelentésekben a biztos számos jogszabály-módosítási javaslatot tett.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2009. szeptember 15-én a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenes, ezért azt 2013. február 28-i hatállyal megsemmisítette.

Természetesen 2012-ben is vizsgált az ombudsman új típusú panaszokat, ilyen volt a modellrepülő reptetés által okozott zajt sérelmező beadvány. Bár a panaszos szerint a zaj mértéke nem olyan jelentős, valamint rövid idejű ahhoz, hogy bármilyen károsodást okozna, őt mégis nagyon zavarta. Felvetette, hogy lehetne olyan helyet találni, ahol egyáltalán nem, vagy kevesebb embert zavarna e szabadidős tevékenység. A biztos a repülőgép-modell reptetéssel összefüggő jogalkotási mulasztások miatt a jogállami-

ság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben állapított meg visszásságot (AJB-853/2012).

Szintén szabadidős tevékenységgel kapcsolatos az a beadvány, amelyben a panaszos a lakóhelye közelében lévő általános iskola labdarúgó-pályájának használatából eredő zajhatásokat, a pálya megvilágítását szolgáló lámpatestek beállítását, a pályát igénybevevők viselkedését, illetve azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a lakossági panaszok alapján nem tett érdemi intézkedéseket. A biztos kifejtette, hogy a sportpálya környezetében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak tűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására.

A jegyző kötelessége intézkedni a pálya környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében. A lakók több alkalommal kérték a pálya használatának korlátozását, de az önkormányzat a megkötött vagyonhasznosítási szerződésre hivatkozva nem tett semmit: a vizsgálat feltárta, hogy sem birtokvédelmi, sem zajvédelmi hatósági eljárás nem indult. Megfelelő egyensúlyt kell kialakítani a sport, mint egészségmegőrző tevékenység biztosításához fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei között. Ez az egyensúly úgy valósítható meg, ha a sportpálya működését, mind a sporttevékenységet folytató, mind a zavaró hatások által érintett lakosság érdekeit figyelembe vevő előírásokkal szabályozzák, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik. A sportpálya használatának korlátozása megfelelő kompromisszumot jelenthet a környéken lakók és a sportpályát üzemeltetők, valamint a sporttevékenységet folytatók között. Amennyiben ez nem jöhet létre, a hatósági eljárások megfelelő lehetőséget kínálnak az ügy megoldására (AJB-1290/2012).

A beszámolási időszakban katonai és nem katonai célú polgári lőtér zajos működése miatt is érkeztek panaszok. Az utóbbiak szabadidős zajforrásoknak minősülnek, amelyekkel kapcsolatban a környezetvédelmi hatóság a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője. Az AJB-4122/2012. számú ügyben készült jelentésben a biztos megállapította, hogy a jegyző nem gyakorolta ezt a hatáskörét, ezzel hátráltatta a környezetvédelmi konfliktus mielőbbi megoldását.

Teljesen más megközelítést igényel a katonai lőterek működésének megítélése, hiszen a Magyar Honvédség katonai szervezeteinek alaprendeltetéséből adódó feladatok maradéktalan és biztonságos ellátása érdekében a lökiképzés kiemelt jelentőségű és elkerülhetetlen. Az állam tehát egyfelől köteles garantálni a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát, megőrzését, másfelől el kell látnia a haza katonai védelmét és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatokat. Az AJB-2657/2012. számú ügyben a panaszos a lőterekre vonatkozó zajvédelmi sza-

bályozás hiányosságai miatt jogalkotási intézkedés kezdeményezésére kérte a biztost, aki – mivel felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja – AJB-3289/2012. számon átfogó vizsgálatot indított az irányadó jogi szabályozás feltárására, annak érdekében, hogy a magyarországi lőterek működéséből eredő problémák megoldására javaslatot tegyen. A honvédelmi minisztertől, majd a lőterek közelében fekvő települések jegyzőitől kapott válaszok ismeretében vizsgálata során a Magyar Honvédség 25. Klapka György lövészdandár kezelésében álló szomódi, valamint a Magyar Honvédség Harckiképző Központja kezelésében lévő Központi Gyakorló- és Lőtér működését, környezetre gyakorolt hatását tekintette át és fogalmazott meg javaslatokat.

A biztos szerint lényeges szempont, hogy amennyiben a közérdek egyes szegmenseinek összeütközése merül fel – így például a környezet védelme szemben áll a katonai, nemzetbiztonsági érdekekkel – akkor az adott eset összes körülményét egyedileg mérlegelve kell dönteni, figyelemmel természetesen az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségre és korlátozhatóságának feltételeire is. Nem fogadható el olyan rendezési terv, amely a meglévő kedvezőtlen beépítettségi szinten és környezeti állapotban újabb lakóövezetet alakít ki, valamint újabb építési engedélyek kiadására és ezáltal a jelentős zajterhelésnek kitett lakosság számának növekedésére teremt lehetőséget.

Az indokolatlan fakivágásokkal kapcsolatos vizsgálatok

A korábbi évekhez képest jelentős mértékben nőtt a fakivágásokkal kapcsolatos biztosi vizsgálatok száma. Közismert, hogy a fák a környezetállapot és az életminőség javításában kiemelkedő szerepet játszanak, ezért igen erős társadalmi és környezeti érdek fűződik megóvásukhoz. Amint arra egy polgári kollégiumi állásfoglalás is rámutat, a növényzet kivágására való kötelezés kivételesen és csak abban az esetben fordulhat elő, ha az érdeksérelem más módon, így kártérítéssel sem hárítható el.

A közterületeken lévő fák kivágására – kiemelkedő környezeti hasznuk miatt – csak olyan megalapozott indok szolgálhat, amely igazolja, hogy az adott területen ez elkerülhetetlen. Egy vizsgált ügyben az ombudsman azt tapasztalta, hogy egy tervezett beruházás céljából úgy adtak ki fakivágási engedélyt, hogy az építési engedélyezési eljárás el sem kezdődött, és azt sem lehetett tudni, hogy egyáltalán az engedélyt kiadják-e. Ez a közterületek és a közvagyon, illetve az egészséges környezethez való jog szempontjából különösen akkor aggályos, ha a zöldfelületet oly módon

csökkentik, hogy annak helyreállítására sem terv, sem előírás nem készült (AJB-3201/2012).

Árvízi veszélyhelyzetek megelőzésével indokolta a panaszolt önkormányzat, hogy a medertisztítás során fákat vágtak ki. Az AJB-666/2012. számú ügyben a biztos kiemelte: a vízügyi hatóság rendelkezik megfelelő szakértelemmel ahhoz, hogy a benyújtott tervdokumentáció alapján megítélje az elvégzendő munkálatok szükségességét, és biztosítsa a munka szakszerűségét. A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat vízügyi engedélyezési eljárást nem kezdeményezett, hatósági kontroll nélkül végeztette az egyébként szakértelmet és előzetes tervezést igénylő munkálatokat.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat nem rendelkezett vízjogi engedéllyel, eljárásával a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog tekintetében visszaállítást okozott. Hasonló mulasztást tapasztalt a biztos az AJB-667/2012. számú ügyben: ebben az esetben is a szükséges vízjogi engedély nélkül végezték a fakivágást. A sajtóból szerzett értesülések alapján hivatalból indult vizsgálat egy közszolgáltató által végzett gallyazási munkálatok körülményeinek feltárására.. A biztos a fás szárú növényeket érintő beavatkozások során a környezet- és a kulturális örökségvédelmi szempontok érvényesülésének fontosságát hangsúlyozta és a szolgáltatónak, valamint a belügyminiszternek szóló ajánlást fogalmazott meg (AJB-6237/2012).

Egy védett kocsányos tölgyfa kivágásának körülményeit vizsgálva a biztos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény kizárásra vonatkozó rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyását, valamint a természetvédelmi hatóság mulasztását állapította meg, mert az nem gondoskodott határozatának közzétételéről (AJB-4609/2012). Hivatalból indult vizsgálat egy Natura 2000 területen történt fakivágással kapcsolatban. A biztos a természetvédelmi hatóság intézkedésével egyetértett, a bírság kiszabásáról hozott határozat ismeretében eljárását megszüntette (AJB-4608/2012).

Állattartással kapcsolatos panaszok vizsgálata

A korábbi évekhez hasonlóan 2012-ben állattartással összefüggő beadványokat is vizsgált a biztos. Az AJB-4961/2012. számú ügyben a jegyző mulasztását állapította meg a biztos: a jegyzőnek tisztáznia kellett volna, hogy a bejelentésben foglaltak valósak-e, azaz az engedélyezettnél több ebet tart-e a panaszos szomszédja. Amennyiben igen, meg kellett volna indítania a szabálysértési eljárást és intézkednie kellett volna a jogszabályi követelményeknek megfelelő állattartás kikényszerítésére. Ezzel szemben a jegyző

a bejelentés után két hónappal, a tényállás feltárása nélkül, mindössze a birtokvédelmi eljárás követelményeiről és a később módosított állattartási rendeletről tájékoztatta a panaszost.

Egy másik ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy szomszédja az ingatlanán nem az önkormányzat rendeletében meghatározott számú és fajtájú állatokat tart, továbbá nem rendelkezik a trágya elhelyezésére szolgáló zárt építményű, vízzáró szigeteléssel ellátott tárolóval sem, és nem gondoskodik a trágya rendszeres elszállításáról. A vizsgálat alapvető jogokkal összefüggő visszásságot tárt fel, mert a település polgármestere eljárási és döntési kötelezettségének nem tett eleget, továbbá fél évig nem intézkedett az állattartást korlátozó jogerős határozat végrehajtása iránt (AJB-5725/2012).

A természet védelmével kapcsolatos vizsgálatok

Ezek közül külön is ki kell emelni a hivatalból indított vizsgálatot, amelynek célja az volt, hogy tisztázza a védett természeti területek, környezetvédelmi célú korlátozások és tilalmak ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének aktuális állását. Legfontosabb megállapítása szerint nem történt előrelépés a kérdéses ingatlan-nyilvántartási feljegyzéseket elősegítő (jogi)szabályozásban, illetve az állami feladatellátás feltételeinek biztosításában. A vizsgált környezetvédelmi jogintézményekkel kapcsolatos mulasztások továbbra is visszásságot okoznak az egészséges környezethez való jog érvényesítésével kapcsolatban, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések elmaradása pedig – az idő múlására is figyelemmel – a jogbiztonság tekintetében idéz elő visszásságot (AJB-2287/2012).

Az AJB-17/2012. számú ügyben egy védett természeti terület védettségének feloldására irányuló eljárással kapcsolatban a biztos kifejtette, hogy az sem tartalmi, sem formai szempontból nem felelt meg a hatályos jogszabályokban foglalt követelményeknek, továbbá a védettség feloldásának elkerülhetetlen szükségességét, a visszalépést nem indokolták más alapjoggal vagy alkotmányos értékkel.

A fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedék számára. A természetvédelmi területek kijelölésével Magyarországon is ezt szolgálja az Európai Unió ökológiai hálózata, a Natura 2000. A környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység megszervezésében, végzésében ezért is az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei irányadók. Az ombudsman megállapította, hogy egy ismert szabadtéri rendezvény természetvédelmi engedélyezési eljárásában a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség nem érvé-

nyesítette a megelőzés elvét. A biztos felkérte a felügyelőség igazgatóját, hogy fektessen nagyobb hangsúlyt a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárások szakszerű lefolytatására, a természet- és környezetkárosodás veszélyét hordozó tevékenységek megelőzésére (AJB-5240/2012).

A Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. egyik vörösiszap-tározójának gátszakadása miatt 2010. október 4-én több mint 1 millió köbméter lúgos víz és iszap keveréke öntötte el Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely mélyebben fekvő részeit, de érintette Kamond, Túskevár és Apácatorna közigazgatási területét is. A tragédia 10 halálos áldozatot követelt, csaknem 300-an szorultak egészségügyi ellátásra, közülük 120-an kórházba kerültek, lakóházak százai rongálódtak meg. A biztos a katasztrófa környezet- és katasztrófavédelmi anyagi jogi aspektusának feltérképezése, a jogi szabályozás hiányosságainak elemzése érdekében hivatalból folytatott vizsgálatot és állapított meg számos visszasságot (AJB-843/2012).

Szerencsére nem járt ennyire súlyos következményekkel a gödöllői Szent István Egyetem területén bekövetkezett ivóvízszennyezés. Az eset körülményeink vizsgálata során az ombudsman megállapította, hogy alapvető jogokat sértett a vízszolgáltató, az Egyetem, illetve az érintett hatóságok mulasztása, mert nem tettek eleget a megelőzésével, a vízbázis megfelelő védelmének biztosításával, továbbá a kutak és az ivóvízellátó-rendszer üzemeltetésével összefüggő jogszabályi kötelezettségeiknek. Más környezethasználók, mint például a mezőgazdasági termelésben részt vevők felelőssége is megállapítható, ami nem csak a hálózati ivóvíz minőségére korlátozódik, hanem a vízbázis védelmének megőrzésére is kiterjed. A biztos a jogszabályi előírások hiányosságaira hívta fel a figyelmet, a hatályos joganyag ugyanis nem biztosítja hatékonyan a vízbázisok védelmét, nem fektet kellő hangsúlyt a felszín alatti vizek növényvédőszer-szennyezés elleni védelmére. A vízi közmű szolgáltatók nem rendelkeznek információval arról, hogy a vízbázisuk területén milyen jellegű mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, milyen és mennyi műtrágyát, illetve növényvédőt szert használnak fel. Az alapvető jogok biztosja jelentésében a problémák orvoslására több jogszabály módosítását is javasolta (AJB-831/2012).

A panasztörvény alkalmazásával kapcsolatos problémák

Az alapvető jogok biztosának tapasztalata szerint a környezetvédelmi hatóságok sok esetben a panasztörvény szerint járnak el a hozzájuk érkező, környezeti terhelést kifogásoló bejelentés kapcsán. A panasztörvény szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági,

államigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára, meghatározva egy sajátos eljárást, kivizsgálást, amelynek eredményeként meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A biztos több jelentésében is hangsúlyozta, hogy a panasztörvény rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja.

A törvény által használt fogalmak arra utalnak, hogy a panasztörvény elfogadásának jogalkotói szándéka nem a konkrét jogszabálysértések orvoslására, illetve az azokkal szembeni fellépésre irányult. Az olyan beadványok, amelyek közlekedési útvonalak üzemelése során jelentkező fokozott környezeti terhelést vagy például telepek jogsértő működését kifogásolják, nem eshetnek a panasztörvény hatálya alá, tekintettel arra, hogy a kifogásolt körülmények megítélése, illetve orvoslása meghatározott államigazgatási, azaz a közlekedési, környezetvédelmi hatóságok jogszabályban kifejezetten körülírt hatáskörébe tartozik. Emellett pedig utalni kell arra is, hogy a beérkező panaszokban a beadványozók az esetek többségében a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, s így kivizsgálásuk kizárólag a közigazgatási jog szerint, de nem a panasztörvény alapján történhet.

Alkotmánybírósági indítvány

A beszámolási időszakban egy olyan alkotmánybírósági indítvány született, amelyben a biztos álláspontja szerint az érintett rendelkezés ellentétes az egészséges környezethez való joggal. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/B. § (4) bekezdése alapján a környezetvédelmi engedélyezés során hozott érdemi ügydöntő határozat helyett önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzéssel dönt a hatóság az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedély megadásáról, amely az ombudsman szerint az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik, és ezen keresztül sérti az egészséges környezethez való jogot. Emellett az indítvány szerint a rendelkezés ellentétes az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény egy pontjával is.

Az építési törvény teljes módosítási folyamatára a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes is kiemelt figyelmet fordított. Már a köz-

igazgatási egyeztetés során több aggályt fogalmazott meg, elsősorban az integrált telepítési hatásvizsgálat újonnan bevezetendő jogintézményéről. Megállapította, hogy az integrált telepítési hatásvizsgálat javasolt szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben is visszásságot okozhat, mert a már létező környezetvédelmi célú engedélyezési eljárásokkal konkurál, azok céljának elérését korlátozza, így jelentős visszalépést eredményez a védelem már elért szintjétől. Az alapvető jogok biztosja ennek alapján és további aggályokat is megfogalmazva küldött véleményt az előterjesztés kidolgozásáért felelős belügyminiszternek, a végleges kormány-előterjesztésben azonban a vélemény nem vették figyelembe. Az időközben az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslatot a közigazgatási egyeztetésre megküldött változathoz képest több vonatkozásban kedvezően módosították, továbbra sem oszlatták el azonban a telepítési hatásvizsgálat bevezetése miatt felmerült alkotmányossági aggályokat. Az Országgyűlés által elfogadott szövegbe – melyben már összevont telepítési eljárás néven szerepel az új jogintézmény – olyan új rendelkezés került be, amely további súlyos aggályokat vetett fel. Mindezek miatt a helyettes kezdeményezte az alapjogi biztosnál, hogy az építési törvénynek az összevont telepítési eljárást szabályozó 30/B. § (4) bekezdését küldje meg utólagos normakontrollra az Alkotmánybíróságnak, amit a biztos 2012 novemberében megtett (AJB-4492/2012).

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes tevékenysége

Az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló törvény az egységes ombudsmani intézmény megteremtésével új alapokra helyezte az állampolgárok alapjogi védelmét. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosja.

A biztos munkáját a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesek segítik. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

- rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,
- az alapvető jogok biztosának hivatalból történő eljárás megindítását javasolhatja,

- közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.

2012. január 1-jétől a 2012. szeptember 1-jei hatályú lemondásáig a jövő nemzedékek korábbi országgyűlési biztosa, dr. Fülöp Sándor töltötte be a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesbiztosi tisztséget. Utódjának az alapvető jogok biztosa dr. Szabó Marcellt jelölte, akit az Országgyűlés 2012. október 8-án nagy többséggel meg is választott.

A biztos-helyettes irányítása alá saját titkárság tartozik, melynek létszámát az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szervezeti és működési szabályzata 4,5 főben határozta meg.

A beszámolási időszakban a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes kiemelt figyelmet fordított a nyilvánosság mint a környezet védelmének egyik alapelve érvényesülésének vizsgálatára, valamint a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának megfelelő alkalmazására. Számos jogszabálytervezet véleményezésében működött közre, továbbá jelentős hazai és nemzetközi szakmai tevékenységet fejtett ki.

Az együttműködés a panaszok és más beadványok kezelése terén a szakmai főosztályok, illetve a biztos-helyettesi titkárság közötti konzultációval valósul meg. A szakmai főosztályok vezetői és azok munkatársai a helyettes titkárságát tájékoztatják a helyettes érdeklődésére számot tartó ügyek fejleményeiről, és lehetőséget biztosítanak azok kiadmányozás előtti véleményezésére. Mindennapos gyakorlat a vizsgálatok során a helyettesi titkárság és a szakmai főosztályok munkatársai közötti konzultáció, amelyet mindkét fél kezdeményezhet.

Kiemelt témakörök a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes tevékenységében

A nyilvánosság részvétele a környezetvédelmi ügyekben

Részvétel a jogalkotási folyamatban

Az egészséges környezethez való alapjog érvényesítésének egyik intézményi feltétele, hogy a környezetet érintő jogalkotási folyamatban a nyilvánosság részvételét lehetővé tegyék. A jogszabályok előkészítésében való érdemi társadalmi részvétel biztosításának egyik alapeleme, hogy a véleményalkotásra megfelelő idő álljon rendelkezésre.

Hosszabb időszak tapasztalata, hogy a véleményezésre rendszeresen igen szűk időtartamot biztosítanak a jogszabály-előkészítők. A 2012-es év egyik kirívó példája a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésügy-

gyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat véleményezési folyamata volt. Több hiányosság merült fel a törvényjavaslat kormányzati előkészítése során lefolytatott társadalmi véleményezés kapcsán, ezek közül a véleményezésre biztosított igen rövid határidő volt az érdemi véleményalkotás legjelentősebb korlátja. A törvényjavaslat végrehajtását szolgáló két kormányrendelet-tervezet egyeztetésénél úgyszintén rendkívül rövid, csak kivételes esetekben alkalmazható határidőket határoztak meg, miközben a tervezetben az építési, településfejlesztési és -rendezési szabályozás jelentős mértékű és lényegében mindenkit érintő módosítását javasolták.

Áttekintve az előterjesztő Belügyminisztérium gyakorlatát, hogy mennyi időt határoznak meg jogszabálytervezeteik társadalmi véleményezésére, megállapítható volt, hogy rendszeresen megsértik a vonatkozó előírásokat. A határidők gyakran rövidebbek, mint azok a már eredetileg is szűkre szabott időtartamok, amelyek a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.) alapján minimumként meghatározhatók. Ennek következtében a civil szféra azon része, amely nem tartozik a partnerségi egyeztetési körbe, nem tud érdemi véleményt adni, és így a döntéshozatalban sem mérlegelhetik véleményüket.

A törvényjavaslat társadalmi véleményezésének a hatályos jogszabályokkal egybevetve felmerült, hogy nemcsak esetenkénti jogszerűtlen jogalkalmazásról van szó, hanem az általános társadalmi egyeztetésre vonatkozó véleményezési határidejét megalapozó rendelkezések is ellentmondásosak, és nem segítik elő az érdemi véleményformálást.

Mindezek miatt a biztos-helyettes titkársága megkezdte a Jet., valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és egyéb kapcsolódó szabályok áttekintését, értékelését abból a szempontból, hogy a véleményezési határidő megfelelően van-e szabályozva, és szükséges-e jogalkotási kezdeményezés előkészítése.

Az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának elősegítése

Az Aarhusi Egyezmény célja, hogy a környezeti ügyekben a nyilvánosság információhoz való hozzáférése, a döntéshozatalban való részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításával az államok védjék a jelen és jövő generációk minden tagjának azon jogát, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen.

A Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) kezdeményezésére és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, majd az alapjogi biztos támogatásával 2009 októbere óta működik „Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos ügyekben Magyarországon”

elnevezésű szakmai munkacsoport. Ennek feladata olyan többoldalú megállapodás előkészítése, amely lehetővé teszi a nyilvánosság hatékonyabb részvételét nukleáris ügyekben. A munkacsoportban az AJBH és a REC szakemberein kívül a Vidékfejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, az Országos Atomenergia Hivatal, a Paksi Atomerőmű Zrt., a Magyar Villamos Művek Zrt., a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhatal Nonprofit Kft., az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, valamint az Energia Klub szakértői vesznek részt.

2012-ben a munkacsoport két fő témája az atomenergiával kapcsolatos eljárásokban való civil részvételi lehetőségekről szóló protokoll tervezetének kidolgozása, valamint a hatásterület fogalmának egységesítése és az ügyféli jogok megvitatása volt. A munkacsoport tevékenységéhez az AJBH az ülések helyszínének biztosításán kívül a biztos-helyettes és egy titkársági munkatárs aktív részvételével járult hozzá.

A településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának megfelelő alkalmazása

A településrendezési folyamatban a környezeti vizsgálat a környezettudatos tervezés és döntéshozatal, a környezeti szempontból kedvező megoldások, a fenntartható területhasználat, az érintettek részvétele elősegítésének, biztosításának egyik alapvető eszközeként szolgál.

Az egyedi ügyek vizsgálatából nyert tapasztalatok szerint a településrendezési eljárások során gyakorta nem érvényesülnek a környezeti vizsgálati előírások. A településrendezési eszközök környezeti vizsgálatával összefüggő jogszabályok szabályozási és alkalmazási problémáinak részletes feltárását még a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa indította el 2011-ben. A vizsgálat eredményeit „A településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának érvényesítése” című, 2011 decemberében kiadott állásfoglalás-tervezet tartalmazza. A biztos-helyettes 2012-ben kezdeményezte a vizsgálat folytatását, ami a hivatal más részlegeivel együttműködve zajlott. Ennek keretében egyeztetésre került sor az országos főépítésszel, majd a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium munkatársaival.

A vizsgálati jelentés megállapította, hogy a környezeti vizsgálati követelmények megfelelő érvényesüléséhez a településrendezési szabályozásban további rendelkezések megalkotása szükséges, meg kell erősíteni a nyilvánosság részvételét a rendezési folyamatban, hogy az észrevételeket megfelelő időben közölhessék és azokat a szabályozás kidolgozásánál és a döntéshozatalnál is figyelembe vegyék. Felül kell vizsgálni továbbá a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházások megvalósításához szükséges településrendezési eszköz készítésekor alkalmazható egyszerűsítéseket.

A jelentésben feltárt visszasságok, illetve a jogalkalmazási bizonytalanságok orvoslására az alapvető jogok biztosa elsősorban a belügyminisztert, néhány vonatkozásban pedig a vidékfejlesztési minisztert hívta fel a szükséges intézkedések megtételére. A vidékfejlesztési miniszter alapvetően egyetértett a jelentés megállapításaival, az intézkedések elsődleges címzettje, a belügyminiszter azonban a kért intézkedések jelentős részét elutasította, másik részénél úgy ítélte meg, hogy a településrendezést újraszabályozó kormányrendelet egyes előírásaival azok teljesülnek. Az új kormányrendeletben néhány területen valóban történt előrelépés, számos fontos pontban azonban nem egészült ki a településrendezési szabályozás azokkal a sajátos követelményekkel, amelyek lehetővé tették volna a környezeti vizsgálat általános előírásainak való megfeleltetést, szolgálva evvel a jobbiztonságot, megkönnyítve a jogalkalmazást. A nyilvánosság részvételének megerősítéséhez a partnerségi egyeztetés bevezetése nem elégséges, az új rendelkezések pedig több vonatkozásban az építési törvényben 2012-ben még biztosított lehetőségekhez képest is visszalépést jelentenek. A teljes eljárás alóli kivételek felülvizsgálata sem történt meg, éppen ellenkezőleg, a kivételek köre, ahol megengedett az egyszerűsített vagy tárgyalásos egyeztetés, véleményezés, tovább bővült. A jelentésben megfogalmazott aggályok az előzőekben írottak alapján tehát továbbra is fennállnak.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes jogalkotást érintő tevékenysége

Az erdőtörvény tervezett módosítása

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (erdőtörvény) elfogadását hosszú vita előzte meg. Végeredményként természetvédelmi szempontból elfogadható kompromisszumokat, valamint számos előremutató, a fenntarthatóságot szolgáló rendelkezést tartalmazó törvény született. A törvény e rendelkezéseinek megőrzése a nemzet közös örökségének részét képező erdők, a biológiai sokféleség megővését szolgálják.

A Vidékfejlesztési Minisztérium 2012 nyarán kezdte az erdőtörvény módosításának megvitatását az erdészeti és erdőgazdálkodói szakmával, majd annak a minisztériumon belüli egyeztetését. A természetvédelmi szempontból lényeges módosítási javaslatokat ismertették az Országos Környezetvédelmi Tanács ülésén is. Az itt elhangzottak alapján a helyettes úgy ítélte meg, hogy a változtatások egy része aggályos, mert komoly visszalépést jelenthetnek a környezet védelmének már elért szintjétől, és a visszalépést nem indokolja más alkotmányos jog érvényesítése. A biztos-he-

lyettes titkársága ezért áttekintette a változtatásokat, melynek keretében több szakértőt, természetvédő szervezetet is megkeresett és egyeztetett a VM érintett munkatársaival is.

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy az aggodalomra okot adó változtatások az erdőgazdálkodás feltételeinek egyoldalú könnyítését, költségeinek csökkentését szolgálják a természetvédelem rovására. Ilyen változtatás például a folyamatos erdőborítási kötelezettség gyengítése, a tarvágási tilalom enyhítése, a védett természeti területeknél a rendeltetés megváltoztatásának lehetősége. E változtatások ütköznek az alkotmánybírói határozatokban megfogalmazott visszalépés tilalmával, illetve az Alaptörvénynek a biológiai sokféleség és a nemzet közös öröksége megőrzésére vonatkozó rendelkezéseivel.

A megelőzés elvét és a segítő együttműködést szem előtt tartva a helyettes megkereste a Vidékfejlesztési Minisztérium miniszteri kabinetfőnökét, felajánlva segítségét a környezeti érdekeket megfelelően szem előtt tartó törvénymódosítási folyamathoz. A tervezett változtatások természetvédelmi következményeivel kapcsolatosan más szervezetek is súlyos kétségeket fogalmaztak meg, végül a vidékfejlesztési miniszter úgy döntött, hogy nem terjeszti elő az erdőtvény módosítását.

Ügyintézési idő csökkentése a kiemelt beruházások gyorsítása érdekében

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény Országgyűlés elé beterjesztett módosítási javaslata többek között a környezetvédelmi engedélyezési eljárások ügyintézési határidejének az eredeti határidő töredékére való csökkentését tartalmazta. A biztos-helyettesi titkárság a hivatal érintett szervezeti egységeivel együttműködve részletesen elemezte a javaslatot. Ennek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a rendkívüli mértékű csökkentés éppen a környezeti hatások szempontjából lényeges beruházások esetén kétséggé teszi a megalapozott hatósági munkát és döntéshozatalt, jelentősen korlátozza az érintett nyilvánosság érdemi részvételét az érintett eljárásokban. Ez alapvető jogokat – egészséges környezethez való jog, jogbiztonság – érinthet, továbbá az Európai Unió környezetvédelmi jogának és az Aarhusi Egyezményben foglaltaknak sem felel meg maradéktalanul.

A vizsgálat nyomán az alapvető jogok biztosa a törvényjavaslat visszavonásának megfontolását kérő levelet küldött az előterjesztést a kormány részéről előkészítő belügyminiszternek és az érintett országgyűlési bizottságoknak. A törvényjavaslat ügyintézési határidőre vonatkozó módosító javaslatát a kormány végül is megváltoztatta, a zárószavazást a környezetvé-

delmi eljárásokat érintően az eredetihez képest kevésbé radikális, bár így is jelentős csökkentést tartalmazó változatról tartották.

A géntechnológiai tevékenységről szóló törvény módosítása

Saját kezdeményezésre tekintette át a helyettes a géntechnológiai tevékenységről szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot abból a szempontból, hogy nem áll-e fenn környezeti visszasság veszélye. Megállapította, hogy mivel egyes testületek, így a Géntechnológiai Bizottság korábban jogszabályokban rögzített jogkörét a jövőben egyedi kormányzati döntéssel fogják meghatározni, ez a módosítás a döntések társadalmi ellenőrzését is szűkítheti ezen a rendkívül kényes területen, amely az egészséghez, illetőleg az egészséges környezethez való jog gyakorlását hosszú távon is befolyásolhatja, ezért kezdeményezte a vizsgálat-indítás szükségességének megvizsgálását.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályozásának módosítása

A környezeti hatásvizsgálat jogintézménye a környezetpolitika egyik legfontosabb átfogó szabályozó eszköze, mely lehetővé teszi, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló tevékenységek engedélyezése a környezeti elemekre, rendszerekre, folyamatokra való hatás teljes körű, szisztematikus figyelembevételével, a nyilvánosság időben történő bevonásával, véleményének mérlegelésével, valamint csak a környezet védelméért felelős hatóságok döntése alapján történjen. Ennek az átfogó szabályozásnak a módosítását a fejlesztések megvalósításának egyszerűsítése és gyorsítása érdekében két kormányzati program is feladatként jelölte meg. A feladat teljesítéseként több olyan jogszabálytervezet és elfogadott rendelkezés is született, amely alapjogi visszasságokat vetett fel.

Környezetpolitikai tapasztalatok

Továbbra is tapasztalható az a már az előző kormányzatok működésében is megjelent törekvés, hogy a – sokszor rövidtávú – gazdasági érdekeknek rendeljék alá a környezetvédelmet. Ennek egyik jellegzetes megjelenési formája volt a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvényjavaslat. Általában véve megfigyelhető, hogy a gazdasági erők fokozatosan háttérbe szorítják a jövő nemzedékek érdekeit, az egészséges környezethez való alapjogot mind a jogszabályalkotás, mind a végrehajtás, mind pedig az intézményrendszer felépítése, finanszírozása és működtetése terén. Tapasztalható annak a tendenciának az érvényesülése, hogy a fejlesztések ösztönzése, minél gyorsabb megvalósítása

előnyt élvez más szempontok megfontolásával szemben, akár alapvető fontosságú környezetvédelmi jogintézmények lerontása árán is. Ezt tükrözik a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat egyes rendelkezései.

Hasonló megközelítés érzékelhető a tavaly elfogadott, a vállalkozók adminisztratív terheinek csökkentéséről szóló „Egyszerű Állam” középtávú kormányzati program és a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentéséről szóló Magyar Program Egyszerűsítési Programjának egyes pontjaiban. Az itt meghatározott szabályozási feladatok eredményeként készülő jogszabálytervezeteket a helyettes fokozott figyelemmel kíséri, és szükség esetén él véleményezési jogkörével.

Az Európai Unió pénzügyi-gazdasági válságából fakadó pénzügyi nyomás olyan gazdasági növekedési kényszert okoz, melynek engedelmessége a kormány a környezet- és természetvédelemre, annak intézményeire egyre inkább mint a beruházásokat szükségtelenül hátráltató tényezőre tekint. Ennek megfelelően a jogi szabályozást folyamatosan fellazítja, az intézményrendszer finanszírozását szűkíti, a környezetvédelemmel foglalkozó állami alkalmazottak létszámát erőteljesen csökkenti, átszervezésekkel az intézmények hatékonyságát rontja.

A gazdasági válság és a nemzetközi pénzügyi szervezetek nyomása alatt a magyar állam és az önkormányzatok olyan megszorító pénzügyi környezetben kénytelenek működni, ami sok tekintetben a működőképesség határára juttatja őket. Az elvonások elsősorban a közintézményeket érintik, köztük a környezetvédelemmel foglalkozókat is, ami az engedélyezési és ellenőrzési tevékenység megfelelő színvonalú ellátását egyre kevésbé teszi lehetővé. Az ebből eredő problémákat a szakmai és más nem kormányzati szervezetek aktivitásának hasznosításával enyhíteni lehetne, ám a gyakorlatban ennek éppen ellenkezője tapasztalható a döntéshozatali folyamatokban a civil világ és a szakmai szervezetek háttérbe szorítása, véleményük negligálása. A választások közeledtével egyre hangsúlyosabbá válik emellett az a korábban is megfigyelhető kormányzati törekvés, hogy tartózkodjanak az állampolgárokat közvetlenül és nyilvánvalóan terhelő intézkedésektől, ami például a megújulóenergia-támogatási rendszer, egy takarékosagra ösztönző közműtarifa- és támogatási rendszer, vagy a városi behajtási díj bevezetésének bizonytalan ideig való halogatásához vezetett.

Hazai szakmai tevékenység

Konferencia a biológiai sokféleség védelméről

Hazánk 2012-től hatályos Alaptörvénye kimondja, hogy „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A biológiai sokféleség, az élő természet változatossága, összetettsége az élő természet stabilitásának alapja. A növény-, gomba- és állatfajok, valamint a mikroorganizmusok finom egyensúlyban élő rendszerei egymás életfeltételeit biztosítják, beleértve természetesen az embert is.

Az ENSZ 1992-es Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés csúcstalálkozóján elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény alapvető célkitűzései szerint a földi élet minden formájának sokféleségét meg kell őrizni, komponenseit fenntartható módon kell használni, a genetikai forrásokhoz való hozzáférést minden nép számára biztosítani kell, s a hasznosításából származó hasznot igazságosan kell elosztani. Az Egyezmény megszületése óta eltelt két évtizedben – amint ezt a Rio+20 konferencián és a részes feleknek az indiai Hyderabadban rendezett 11. konferenciáján is világossá vált – világméretben nem sikerült a biológiai sokféleség csökkenését megállítani. Nem teljesültek az Európai Unió 2010-ig szóló Biodiverzitás Stratégiájának célkitűzései. Az Európai Bizottság ennek figyelembevételével fogalmazta meg az EU 2020-ig szóló Biodiverzitás Stratégiáját, melyhez kapcsolódva a tagállamoknak nemzeti akcióterveket kell készíteniük.

A biológiai sokféleség védelme terén felmerülő alapjogi kihívásokról rendezett „Virágot unokáinknak – alapjogi kihívások a biológiai sokféleség védelme terén” című, 2012. november 20-án tartott konferencia résztvevői arra keresték a választ, milyen eszközökre van szükség a nemzetközi feladatok és az Alaptörvényben megfogalmazott kötelességek teljesítéséhez, s a természetvédelmi célkitűzések hogyan valósíthatók meg hazánkban.

A konferencia megállapította, hogy a biológiai sokféleség védelmének nemzetközi hatósági ellenőrzése kulcskérdés, ennek megvalósítása azonban máig várat magára. Európában kritikus pontnak számít továbbá, hogy az uniós jog a termőföldet a spekulatív tőkének nyereséget biztosító eszközként tekinti, és a tőke szabad áramlására hivatkozva nem ad lehetőséget olyan nemzeti jogi szabályozásra, amely a földdel való rendelkezést a helyi (falu)közösségek kezébe tenné. Ebben a helyzetben a magyar Alaptörvény előremutató rendelkezéseket tartalmaz; azon mindössze három alkotmány egyike, amely a biológiai sokféleség és a környezetvédelem érdekében az

államok közötti nemzetközi erőfeszítéseket is az állam kötelezettségévé teszi. Magyarországon az erdők gazdasági típusú hasznosításának szemlélete az irányadó, s a termőföldek jelentős túlhasználata veszélyezteti a jövő nemzedékek jogait.

Amint arra a jövő nemzedékek biztosa 2011-ben is felhívta a figyelmet, az Alaptörvény megteremtette a szilárd kereteket a környezetromboló és fenntarthatatlan életmódot és gazdasági gyakorlatot támogató szabályozók és keretek átalakításához, a jogalkotási munka azonban ezzel még nem ért véget. Az új alkotmányos rendelkezések alapján gondoskodni kell arról, hogy az Alaptörvény iránymutatásai beépüljenek a másodlagos joganyagba, az állami intézményrendszer eszközei és keretei ennek megfelelően bővüljenek, javuljanak. Az Alaptörvényből következik a hazai természetvédelmi, vízvédelmi, környezetvédelmi, talajvédelmi, építésügyi és közegészségügyi hatósági intézményrendszer megerősítésének, valamint a munkájukat támogató tudományos monitoring és alapkutatás biztosításának kötelezettsége is. Szükség van továbbá a társadalom együttműködésének biztosítására, a környezettudatos cselekvésre felkészítő oktatásra és médiára, valamint az állami szervezetrendszer környezetvédelmi elemeinek megerősítésére.

Részvétel az AJBH projektjeiben

A helyettesi titkárság „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt számára összeállítást készített a projekt felelőse számára a hatásterület meghatározás kérdéseiről, az osztrák környezeti hatásvizsgálatról, tájékoztatást adott az Espooi Egyezmény keretében a paksi atomerőmű élettartam meghosszabbításáról folytatott eljárásról, javaslatokat dolgozott ki a projekt tartalmára. Tematikus sajtófigyelést állított össze a projekt keretében vizsgált kérdésekről – a Paksi Atomerőmű bővítése, a nemzetközi/európai helyzet, a bátaapáti lerakóval kapcsolatos állásfoglalás utóélete és az erőművek stressztesztjeinek eredményei). Részt vett a Hulladékgazdálkodás aktuális kérdései című konferencián, illetőleg a kapcsolódó fenntartható hulladékgazdálkodással foglalkozó kiállítás megnyitásában. A titkárság a konferenciáról készített „A települési hulladékgazdálkodás válsága” című kiadvány szerkesztésében is közreműködött. „A Munka Méltósága” projektben az emberi méltóság a közfoglalkoztatás rendszerében című vizsgálatban is részt vettek – a jó gyakorlatot képviselő programok, önkormányzatok összegyűjtését segítették és folyamatosan egyeztettek a vizsgálat tartalmáról. A gyermekjogi projekt keretében kiegészítő információkat gyűjtöttek a projekt tematikájához és előkészítették a 2013 első félévére tervezett gyerekjogok és környezetvédelem projektrész munkálatait.

Részvétel hazai testületek munkájában

A helyettesi titkárság az Országos Környezetvédelmi Tanács minden ülésén képviseltette magát és a következő témákat megvitatásában vett részt: Nemzeti Vidékstratégia és Stratégiai Környezeti Vizsgálata; Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012; az Európai Unió (EU) következő, hétéves (2014–2020) Strukturális és Kohéziós Alapok támogatási forrásainak felhasználására vonatkozó magyar környezet- és vidékfejlesztési programok / projektek megtervezésének előkészületei; Nemzeti Energiastratégia megvalósítási programjai; az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Rio+20 Világkonferenciájának nemzetközi előkészületei és a kapcsolódó magyar/EU környezet- és zöldgazdaság-fejlesztési, klímapolitikai javaslatok; a Nemzeti Környezetügyi Intézet feladatai, szervezete, működése. A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa (NFFT) ülésein a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát vitatták meg és áttekintették az ország felkészülését a Rio+20 konferenciára. Részt vettek továbbá a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottságának munkájában és a Láng István akadémikus által kezdeményezett Túlélés Szellemi Kör megalakításában.

Nemzetközi tevékenység – Nemzetközi konferenciák

2012. január 26–29. között dr. Fülöp Sándor részt vett a „Wales’ Central Organising Principle – Legislating for Sustainable Development” konferencián. Előadást tartott „Experiences of the Hungarian Ombudsman for Future Generations” címmel, és részt vett a „How can legislation create a step change in sustainability?” című kerekasztal beszélgetésen. Találkozott környezetvédelmi tisztviselőkkel és társadalmi szervezetek vezetőivel.

A Brüsszelben rendezett „Go sustainable, be responsible! European civil society on the road to Rio+20” konferencia február 6-8-ig a 2012 nyarán tartott Rio+20 csúcsertekezlet egyik fontos előkészítő eseménye volt. A helyettes a szervezők meghívására felkért hozzászólóként vett részt a plenáris ülésen és a műhelymunkán is. A konferencia előtt és után rendezett kísérőprogramok is nagymértékben hozzájárultak a jövő nemzedékek magyarországi intézményes képviselete ismertségének és elismertségének növeléséhez.

2012. március 13-18. között a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó ombudsmanhelyettes az egyiptomi Sekem fenntartható közösségében vett részt a World Future Council (WFC) öt éves stratégiai találkozásán. A jelenlévők megvitaták a szervezet öt éves stratégiáját, melynek elfogadásáról a következő közgyűlésen fognak dönteni. A találkozó alapját a WFC egyik alapítója, Jakob von Uexküll „Hogyan mentsük meg világunkat” című vitairata képezte. A tanácskozás célja a tanácsstagok hálózatai és más fontos

szereplők mozgósítása volt, hogy a WFC a lehető legnagyobb hatást érhesse el. A munkacsoportok (klíma/energia, nukleáris leszerelés, biodiverzitás, környezeti kormányzás) fő célkitűzéseit is megvitatták.

A Rio+20 konferencia utolsó előkészítő találkozáját a generációk közötti igazságosság intézményi megjelenítésének témájában a WFC szervezte március 24-29-ig New Yorkban olyan kiváló partnerekkel közösen, mint a UNEP, a UNDESA, a The Access Initiative és a UNITAR. A World Future Council (WFC) tanácsstagjaként dr. Fülöp Sándor tarthatta a nyitóelőadást, illetőleg vezethette a délutáni szekcióülések egyikét is. „A fenntartható fejlődés intézményi keretének fejlesztése: mélymerülés a kormányzati kérdésekbe és a Rio+20 záródokumentumának nulladik változata” elnevezésű konferencia összehozta azokat a kormányzati és civil résztvevőket, valamint nemzetközi szervezeteket, melyek fontosnak tartják a Rio+20 sikerének biztosítását és a fenntartható fejlődési kihívásoknak való megfelelést. Számos kormánydelegáció is képviseltette magát a mintegy 80 résztvevő között. A találkozó igyekezett jelentős hosszú távú eredményeket elérni a konferencia második témájában, a fenntartható fejlődés intézményi keretének erősítése és a jó kormányzás fejlesztése terén.

A Rio+20 konferencia

2012. június 14–24. között az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának 20. évfordulóján Rio de Janeiróban került megrendezésre az ENSZ Fenntartható Fejlődés Konferenciája (Rio+20). A tanácskozás két fő témája a zöld gazdaság a fenntartható fejlődés és a szegénység mérséklésének vonatkozásában, illetve a fenntartható fejlődés intézményi kerete volt. A konferencia céljaul tűzték ki a fenntartható fejlődés melletti politikai elkötelezettség megújítását, az előrehaladás értékelését és a végrehajtás hiányosságok áttekintését a jelentős nemzetközi fenntartható fejlődési csúcstalálkozók vállalásainak végrehajtásában, valamint az újonnan jelentkező kihívások megvitátását.

A konferenciára való hazai felkészülést a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkársága koordinálta, a Külügyminisztériummal és más tárccákkal együttműködve. A Vidékfejlesztési Minisztérium felkérésére a helyettesi titkárság részt vett a felkészülésen dolgozó munkacsoport tevékenységében. Közreműködött a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSZ) társadalmi felkészülési programjában dr. Fülöp Sándor előadást tartott a Vidékfejlesztési Minisztérium Rio+20 megbeszélésén, amelyet a szomszédos országok környezetvédelemmel foglalkozó miniszterei számára rendeztek. Munkatársai részt vettek a Külügyminisztérium és az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága által közösen szervezett, „Környezetpolitika

a többéves pénzügyi keret tükrében” című civil konzultációs rendezvényen.

Rióban dr. Fülöp Sándor öt előadást tartott a magyar példáról a konferencia különböző kísérőrendezvényein. A Világ Jövő Tanácsa (World Future Council – WFC) nemzetközi szervezet tanácsnokaként részt vett a rendezvény civil és tudományos programjain és sajtótájékoztatót is tartott a jövő nemzedékek walesi parlamenti biztosával együtt. A WFC globális jövő nemzedékek ombudsman programjában szintén vezető szerepet kapott a magyar példa.

A konferenciát követően a helyettesi titkárság részt vett a Magyar Tudományos Akadémia, az NFFT, az OKT és az MTVSZ Fenntartható társadalom: merre haladunk? A nemzetközi és a hazai fejlemények értékelése a „riói folyamat” tükrében című budapesti konferenciáján.

A nemzetközi jog megfelelő végrehajtásának előmozdítására irányuló tevékenység

A helyettesi titkárság 2012 folyamán is számos interjút adott a jövő nemzedékek képviselőit bemutatni kívánó külföldi lapoknak és kapcsolatot tartott a magyar példához hasonló kezdeményezésekkel. Így többször is beszélgetést folytattak az oregoni ügyvédi kamara „legal guardian” kezdeményezésével, akik civil ombudsmant szeretnének létrehozni a jövő nemzedékek védelme érdekében.

Találkozóra került sor Szlovénia budapesti nagykövetével, a Green Ambassadors kör vezetőjével. Az osztrák és belga ombudsmanok környezetvédelemmel foglalkozó munkatársaival is folytatódott a már korábban kialakított kapcsolat.

Az ENSZ környezetügyért felelős főtitkárhelyettesével, Brice Lalonde-dal személyes találkozón sikerült megállapodni arról, hogy a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes irodája nyomon követi az alkotmányok nemzetközi fejlődését, és próbálja elősegíteni, hogy a jövőbeni alkotmánymódosítások a nemzetközi környezetvédelmi szabályok érvényesülését szolgálják.

Peres beavatkozás

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010 júniusában lépett be beavatkozásként Zöld Forrás Környezetvédő Egyesület felperes pernyeresége érdekében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperessel szemben indított perbe. Az eljárás a nagymányoki bányatelken tervezett bányászati tevékenység egységes környezethasználati engedélye ügyében indult. A felperes a bányászati tevékenység által érintett területen található és a bányanyitás esetén elpusztuló és pótolhatatlan védett növény- és állatfajok megmentése, megvédése miatt indított pert. 2012 folyamán három tárgyalást tartottak az ügyben, ezeken az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársa vett részt beavatkozásként.

3.2.4.

A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

Az új ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét. Az ombudsman a korábbi évek gyakorlatát folytatva, és ezúttal a törvény erejénél fogva is kiemelt figyelmet fordított az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. Amint azt már az elmúlt évi összefoglalóban is rögzítette, e csoport körébe tartoznak a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény hatálya alá tartozó fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, különösen a pszichiátriai betegek, a hajléktalanok, a fogvatartottak, továbbá a gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatalok, fiatal felnőttek is.



Dr. Borza Beáta főosztályvezető

A betegek, valamint a pszichiátriai betegek jogainak helyzetével kapcsolatban érdemes külön is tanulmányozni a 2012-ben megjelent „Beteg jogaink – Egészséges méltóság” betegjogi projektről szóló összefoglaló füzetet, a fogvatartottak jogainak érvényesülésével összefüggésben pedig a későbbiekben külön összegzés olvasható, míg a gyermekek jogairól a beszámoló korábbi 3.2.1. fejezetében részletesen volt szó.

A gazdasági válság tünete a létminimum alatt, vagy mélyszegénységben élők jelentős és egyre szélesedő társadalmi csoportja, amely független bármely egyéb csoportképző tényezőtől, és amelynek helyzetét az alapvető jogok biztosa a közfoglalkoztatás rendszerén keresztül monitorozta.

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

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától

kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni a legkülönbözőbb okok miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A hajléktalanok alapjogait vizsgáló egyik első, 2008-ban indított ombudsmani projekt keretében és számos korábbi jelentésében a biztos kiemelte, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tart minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. A töretlen ombudsmani gyakorlat arra is felhívja a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv nem fakultatív feladat a polgáraitól – itt a szélsőségesen rászorulókról – való gondoskodás. A felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása minden időben kötelező.

2011-ben és 2012-ben is az ombudsman több esetben a hozzá érkező jelzés, panaszbeadvány nyomán, illetve akár sajtóhírek alapján, valamint „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében hivatalból vizsgálódott a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Ugyancsak jelentős kérdésként kapott helyet „A Munka Méltósága” projekt keretein belül a hajléktalan emberek munkaerőpiacra történő reintegrációja, vagy legalábbis annak kísérlete. A biztos ezúttal is több ízben fogalmazott meg kritikát, és figyelte aggodalommal az emberi jogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető, a legkülönbözőbb jogszabályok formájában testet is öltő tendenciákat.

A hajléktalan személyek jogainak védelme

A válság kezdetben gazdasági nehézségek, pénzügyi problémák formájában jelentkezik, hatásai azonban túlmutatnak azokon, hiszen a gazdaság megrendülésével párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetők a tünetei: a szolidaritás csökkenése, bűnbakképzés, előítéletesség növekedése. A nehezedő gazdasági viszonyokra és a kiéleződő társadalmi problémákra másfelől az állam közigazgatási és jogalkotási szerepkörében – sokszor ép-

pen a források szűkössége miatt – nem tud megfelelő és hatékony választ adni. Diszfunkcionális jogalkotási és jogalkalmazási tendenciák jelenhetnek meg, egyes jogszabályi rendelkezések éppen a válságra adható gyors és rugalmas reakciókat akadályozzák.

A néhány szerencsés kivételt leszámítva a társadalom egésze érintettje és – közvetve vagy közvetlenül – vesztese is a tartós kríziseknek, a válságoknak. Különösen sérülékenyek azonban az egyébként is hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott csoportok és azok az ellátási területek, amelyek működtetése jelentősebb állami források bevonását igényelné. Így egyebek mellett érzékenyebben reagál a válságra a szociális ellátó rendszer, az egészségügy csakúgy, mint a hajléktalan emberekkel kapcsolatos állami intézkedések rendszere.

Az ombudsman 2012-ben is, ahogy korábban több alkalommal a tél első hónapjaiban a fővárosi hajléktalanok, a hajléktalanellátás helyzetét vizsgálta és a rövid idő alatt elkészített, gyorsjelentésben (AJB-1834/2012) összegezte tapasztalatait azzal, hogy a közvetlen életveszély gyors és hatékony elhárítását követően személyre szabott megoldásokat kell találni a hajléktalanság megszüntetésére, „újratermelődésének” megakadályozására. Jelentésében a biztos hangsúlyozta, hogy megszüntették a hajléktalanok úgynevezett túlélési pontjait, de az ellátó rendszer új szálláshelyek megnyitásával, a férőhelyszámok növelésével igyekezett megoldani a rendkívül hideg időjárás miatt kialakult nehéz helyzetet.

Ismételten hangsúlyozta, hogy a hajléktalanság, mint állapot, a közterületen való életvitelszerű tartózkodás önmagában nem bűn, amely különféle hatósági szankciókat von maga után, hanem szociális szükséghelyzet, amelyre szociálpolitikai választ kell adni. Világosan és egyértelműen el kell választani a szociális segítségnyújtásként végzett hajléktalanellátás, és az állami büntetőhatalom gyakorlása keretében alkalmazott szankcionálás elemeit, és eszközeit – olvasható a jelentésben. Az ombudsman vizsgálatában megkeresett kerületi önkormányzatok nem hoztak a hajléktalanok közterületi tartózkodását büntető újabb rendeleteket, és néhány, már ismert kivételtől eltekintve nem is terveznek ilyen jellegű szabályozást.

A fővárosi hajléktalanhelyzetről való tájékozódást a biztos munkatársai a Lehel tér, Nyugati tér, Ferenciek tere, Nagyváradi tér, illetve Déli pályaudvar, Batthyány tér, Blaha Lujza tér, Keleti pályaudvar és Nyugati pályaudvar területén, illetve az ott található aluljárókban bejárással kezdték meg 2012. január 27-én, majd folytatták 2012. február 3-án.

A jelentésben a biztos nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az alapvető jogok biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag olyan programokat, intézkedéseket tart elfogadhatónak, amelyek szociális

jellegűek és alkalmasak a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedésének hosszabb távú elősegítésére.

A hajléktalanság számos kiváltó oka között vannak olyan tipikus élethelyzetek, amelyekből egyenes út vezethet a nyomor és kilátástalanság felé, de különösen veszélyeztetettek az idősek, az állami gondozásból kikerült fiatalok vagy azok a mentális betegségekben szenvedők, akiket a „leépített” kórházakból, például az OPNI bezárása során „hazaküldtek,” de sok esetben valójában az utcára kerültek.

A közterületi magatartások önkormányzati szankcionálása (AJB-1040/2012)

A biztos egy korábban benyújtott indítványát módosítva azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy vizsgálja felül az új önkormányzati törvény azon rendelkezéseit, amelyek lehetőséget adnak az önkormányzatoknak a „közösségellenes magatartások” bírságolására. A biztos szerint ugyanis a megfelelő garanciák nélküli, széles körű szankcionálásra adott „biankó” felhatalmazás ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével.

Az ombudsman 2011 júliusában állapította meg, hogy sérti a jogállami követelményeket az építési törvényben az önkormányzatoknak adott, indokolatlanul tág felhatalmazás a nem rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálására. A törvény módosítására vonatkozó kezdeményezését azonban az érintett szaktárcák vezetői nem találták megalapozottnak, ezért a biztos 2011 decemberében az Alkotmánybíróságtól kérte a kifogásolt szabályok felülvizsgálatát, indítványát pedig az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta.

A törvény az önkormányzatoknak továbbra is indokolatlanul tág szankcionálási felhatalmazást ad. A kifogásolt rendelkezések alapján eleve kétséges, hogy az önkormányzatok mely, egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek nem minősülő magatartásokat nyilváníthatnak „közösségellenes magatartásnak”.

Komoly aggályt jelentett, hogy a vizsgált önkormányzatok néhány esetben például a mulasztással megvalósítható cselekményeket is szankcionálták a helyi rendeletük alapján, és előfordult az a szabályozási metodika is, amely szerint tiltott közösségellenes magatartás egyszerűen „az, amit ez a rendelet annak minősít”.

Problémát jelentett, hogy nem volt egyértelmű emellett az sem, hogy pontosan milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelősségre vonásra és a jelentős összegű bírságolásra. A biztos alkotmányosan aggá-

lyosnak tartja azt is, hogy a minél szélesebb körű bírságolásban az önkormányzatok maguk is érdekeltté válnak, hiszen a bevételek a törvény alapján teljes egészében őket illetik meg.

2012. szeptember 1-jéig Magyarország 3175 települése közül 699 helyi önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet a tiltott, közösségellenes magatartások szabályairól. Országosan 40 településen tiltották a guberálást, 10 helyen a néma koldulást, 9 településen a kéregetést, az ún. nem rendeltetésszerű közterület-használatot pedig 552 helyi rendelet nyilvánította közösségellenes magatartásnak.

Mindezek alapján az ombudsman azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a már hatályon kívül helyezett építési törvényi szabályok helyett vizsgálja felül és semmisítse meg az új önkormányzati törvény felhatalmazó rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság 2012. november 12-én meghozott határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a szabálysértési törvénynek azt a rendelkezését, amely szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát, és megsemmisítette azokat a törvényi rendelkezéseket is, amelyek rendeletalkotási felhatalmazást adtak az önkormányzatoknak pénzbírsággal sújtható közösségellenes magatartások meghatározására. A biztos szerint a döntés azt üzeni, hogy Magyarországon az emberi méltóságnak és a jogállamnak létező garanciái vannak, az állam büntetőhatalma pedig továbbra is csak megfelelő korlátok között érvényesülhet. A biztos a határozat kapcsán emlékeztet arra is, hogy mindez nem előzmény nélküli, 2011 decemberében az Alkotmánybíróság ugyanis megsemmisítette a guberálást szankcionáló önkormányzati rendeletet. Az ombudsman visszaigazolván látja a határozatban azt az álláspontját, hogy csak akkor beszélhetünk jogállamiságról és egyenlő méltóságról, ha világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, valamint ha nem lehet valakit pusztán kilátástalan szociális helyzete, hajléktalansága miatt üldözni és büntetni.

Az alapvető jogok biztosa valamennyi jelentésében, nyilvános megszólalásában hangsúlyozta, hogy kirekesztéssel a hajléktalanok ügye sem nálunk, sem másutt nem oldható meg. A hajléktalanság és a bűnözés közé pedig egyértelműen nem tehető egyenlőségjel. Rendőrségi statisztikák szerint egy évben 300–400 bűncselekmény kapcsolható hajléktalanokhoz, akik gyakrabban kiszolgáltatott áldozatok.

Az ombudsman a határozat kapcsán kiemeli, hogy lehet és kell is vitatkozni a hajléktalanság és ehhez kapcsolódón a mélyszegénység mint társadalmi jelenség, probléma elleni küzdelem módjáról és eszközeiről, különösen pedig a hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos állami tevékenység

kereteiről és határaitól. Az alkotmánybírósági határozat is megerősíti: a rendészeti eszközök alkalmazását indokolatlanul és parttalanul széles körben lehetővé tevő, a hajléktalanság jelenségét kriminalizáló rendelkezések nem egyeztethetők össze a magyar alkotmányos szabályokkal.

A „kunyhóbontásos” ügyek

A hajléktalanság általános rendezésének különös eszköze volt az offenzív kunyhó-bontás, mely a 2011-es zuglói követően folytatódott Kőbányán és a Ferencvárosban is. Voltaképpen évtizedes helyzetet tervezett az önkormányzat „megoldani”, eltérő kommunikációval, végrehajtási stratégiával és olykor meglehetősen vitatható hozzáállással (a jelentéseket lásd AJB-4326/2012, AJB-3513/2012 és AJB-5125/2012. számon).

Noha a zuglói önkormányzat vitatta, a biztos fenntartotta annak a 2011. decemberi jelentésének megállapításait, amely önkényesnek és jogi felhatalmazás nélkülinek nevezte a MÁV Zrt.-től bérelt területen található hajléktalantelep felszámolását. A kifogásolt intézkedéssel kapcsolatban a Fővárosi Kormányhivatal az ombudsman kezdeményezésére törvényességi felügyeleti eljárást indított. Megállapította, hogy az önkormányzat hatósági eljárás színlelésével, közigazgatási határozat nélkül bérlőként, a polgári jog szabályai szerint tisztította meg a MÁV-telepen lévő kunyhótelepet, mellyel nagyfokú bizonytalanságot idézett elő. A biztos szerint tehát az önkormányzatnak nem volt jogi lehetősége arra, hogy hatósági eszközök és apparátus igénybevételével önkényesen állítsa helyre az eredeti állapotot a MÁV-től bérelt területen. Hozzátette: a jogsértés független attól, hogy egyébként a területen a hajléktalanok jogszerűtlenül tartózkodtak-e, az ott uralkodó állapotok pedig indokoltá tettek volna-e hatósági beavatkozást.

A biztos megállapította, hogy a kerületben üzemeltetett éjjeli menedékhely és nappali melegedő csak a teleplakók kisebb csoportját tudta befogadni, tehát az ellátási kötelezettség nem teljesült. A zuglói önkormányzat mulasztott akkor, amikor – figyelemmel az időjárási körülményekre – nem tett külön intézkedéseket a megfelelő, és minden egyes kilakoltatott hajléktalannak valóban hozzáférhető szállás biztosítására.

A biztos több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy értelemszerűen jogszerű és indokolt az, hogy az egyes önkormányzatok gondoskodni kívánnak a közterületeik rendben tartásáról. Az ombudsman szerint azonban az már egyértelműen alapjogi szempontból is aggályos és megengedhetetlen, hogy hatósági eljárás, köztisztasági vagy éppen kertészeti tevékenység látszatát keltve „takarítják el” a hajléktalanok viskóit, szemétként gyűjtik össze az ingóságait.

A biztos a ferencvárosi önkormányzat közterületi „akciója” kapcsán is visszasságokat tárt fel. Rámutatott a jelentésében, hogy a vizsgált ügyben alkalmazott módszer és a gyakorlati kivitelezés az érintett hajléktalan emberek alapjogai szempontjából aggályos. A biztos szerint a ferencvárosi önkormányzat kellő körültekintés és gondosság nélkül intézkedett a Hátár úti erdőszávosban található „hajléktalantelep” felszámolásáról, az ottani építmények elbontásáról; nem fordított figyelmet az érintettek elhelyezésére, a különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek ingóságait szemétként kezelte. Ezért súlyosan sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a telep fennállásának csaknem évtizedes hatósági tűrése után hirtelen, még e méltatlan körülményeket nyújtó, de számukra fontos hajléktalantól is megfosztották az ott élőket. Az önkormányzat pedig csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlott fel, vagy még azt sem.

A kerület polgármestere visszautasította a jelentés megállapításait, azokat alaptalannak nevezte és szükségtelennek tartotta a biztos intézkedési javaslatát. A Fővárosi Kormányhivatal az ombudsmani felkérés nyomán törvényességi-felügyeleti eljárást folytatott le, melynek eredményeképp megállapította, hogy egyetért az ombudsman álláspontjával, ugyanakkor további intézkedésekre (hasonlóan a zuglói esethez az általa vizsgálható önkormányzati döntési eljárás hiányában) jogi eszköze nincs.

A tervezett intézkedések jogszerűségét megkérdőjelezheti, ha a kellő körültekintés és gondosság hiányában, alapvető előkérdések tisztázása nélkül jár el az önkormányzat. A zuglói és a ferencvárosi hajléktalantelep felszámolása után a biztos a kőbányai önkormányzat közterületi „akciójának” előkészületeit vizsgálva hívta fel a figyelmet a hiányosságokra.

A biztos szerint a rendelkezésre álló információk alapján az érintett kőbányai terület tulajdonviszonyai mellett az sem egyértelmű, hogy kik, mikor, milyen formában és tartalommal tájékoztatták a hosszú ideje az erdőben élő hajléktalanokat a kunyhóik területrendezésnek feltüntetett lebontásáról. A megkeresett szervek válaszából nem lehetett egyértelműen megállapítani az érintett terület rapid „kitakarítását” célzó intézkedési tervek konkrét indokát sem.

A kőbányai „figyelmeztető” jelentés utalt arra, hogy az önkormányzatnak – a tulajdonviszonyok tisztázása után – a kellő szakértelemmel rendelkező szociális munkások, civil szervezetek bevonásával kellene előzetesen felmérnie, hogy a területen pontosan hányan élnek életvitelszerűen és ez alapján kell mindvégig arra törekednie, hogy valamennyi érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő ember számára személyre szabott segítséget nyújtson. A jelentésre a polgármester a sajtóban méltatlankodott.

Hajléktalan emberek foglalkoztatási, munkavállalási helyzete

A hajléktalanok munkaerő-piaci lehetőségeit felmérő jelentésben (AJB-2723/2012) a biztos egyebek között beszámol arról, hogy a hajléktalan létből adódó speciális problémák sora – mint a szélsőséges kiszolgáltatottság, az elhanyagolt külső, a leromlott fizikai és mentális egészségi állapot, a lakhatás és vele a biztos háttér hiánya, valamint a társadalom, a foglalkoztatók diszkriminatív hozzáállása – gyakorlatilag esélytelenné teszi az elhelyezkedésüket, a munkaerőpiacra való visszatérésüket. Ezzel pedig bezárul előtűk a hajléktalan létből való kitörés elsődleges útja.

Az ombudsman szerint a hajléktalan emberek elhelyezkedését elsősorban munkahelyteremtéssel, képzési, átképzési lehetőségek megteremtésével, az atipikus foglalkoztatási formák, valamint a munkáltatók által igénybe vehető kedvezmények széles körű elterjesztésével, illetve mindezek jogszabályi szintű támogatásával lehetne ösztönözni. Ennek során fontos a jogalkotó és a szociális segítő szakma együttműködése és a külföldön már ismert „jó gyakorlatok” tapasztalatainak átvétele.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a hajléktalan emberek munkaerő-piaci helyzetének javítására kidolgozandó javaslatában nyomatékkal vegye figyelembe az említett akadályozó tényezőket. Javasolta továbbá, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve kezdeményezze a jogszabályok módosítását, amely lehetővé teszi a hajléktalanok speciális igényeit is figyelembe vevő atipikus foglalkoztatási formák megteremtését, védett munkavállalási lehetőségek elterjesztését, különleges munkavégzési körülmények alkalmazhatóságát, valamint mindezek ellenőrizhetőségét.

A szociális ügyekért felelős államtitkár a jelentésre adott válaszában hangsúlyozta, hogy a marginális helyzetben lévők (köztük a hajléktalanok) foglalkoztatása bő évtizede kiemelt kérdés a minisztériumban, utalt a folyamatban lévő programokra, projektekre, kijelentette továbbá, hogy a jelentésben foglalt elvek és célkitűzések megegyeznek a minisztérium gyakorlatban megvalósítani kívánt elképzeléseivel. A fővárosi helyzetkép mellett a vidéken élő hajléktalan emberek munkavállalási lehetőségeit feltérképező ombudsmani vizsgálat (AJB-5627/2012) is hasonló eredménnyel zárult.

A fogyatékossggal élő emberek jogainak védelme

Fogyatékossggal élők a munkaerőpiacon

„A Munka Méltósága” munkajogi projekt keretében a biztos kiemelt figyelmet fordított a fogyatékossggal élő személyek foglalkoztatási helyzetére, a munkaerőpiacon való elhelyezkedésük esélyeinek, körülményeinek vizsgálá-

latára. E kérdéskör alaposabb megismerése érdekében három fő irányban folytatott vizsgálatot. Az első fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiacra való bejutásának esélyeivel, a második a foglalkoztatásuk körülményeivel, a fogyatékosbarát munkahelyekkel, az ésszerű alkalmazkodás követelményének megvalósulásával kapcsolatos vizsgálatok, a harmadik irány pedig a fogyatékossgal élő személyek munkavállalását, munkavégzését elősegítő és támogató képzési rendszer feltérképezése volt.

A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony; helyzetük javítása, és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.

A munkaerőpiacra történő bejutást célzó vizsgálat (AJB-2618/2012) eredményeként a biztos megállapította, hogy a munkaügyi központok eljárásuk során a megváltozott munkaképességű személy tágabb értelmezésű fogalmát tekintik irányadónak, így a hozzájuk forduló fogyatékossgal élő emberekre vonatkozóan nem rendelkeznek külön adatokkal.

Problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékossgal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgymint az egészségkárosodottakét és a fogyatékossgal élőkét. A biztos szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon történő eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A civil szervezetek és a munkaügyi központok szorosabb együttműködése eredményesebb, és jelentős mértékben költséghatékonyabb megoldás lenne a munkaerő-piaci szolgáltatásokat illetően. Mindezt alátámasztja a civil szervezetek által kidolgozott módszertanok és programok sikeressége, amelyek által több száz fogyatékossgal élő embert sikerült visszavezetniük a munka világába.

A komplex rehabilitáció rendszerének kidolgozásában kiemelt hangsúlyt kell fektetni a fogyatékossgal élők képzésére is az Országos Fogyatékosügyi Programban meghatározottakkal összhangban, miszerint

a szakképzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Mindezek ugyanis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a fogyatékosokkal élők foglalkoztatási integrációja megvalósuljon.

Jelentésében a biztos megállapította, hogy a fogyatékosokkal élők foglalkoztatási helyzetének javítását célzó pályázati rendszer jelenlegi formában való működése kiszámíthatatlan és kaotikus, ezáltal nem teszi lehetővé a fogyatékosokkal élők foglalkoztatását elősegítő hosszú távú stratégiák kidolgozását és végrehajtását. Ugyanakkor a stratégiák kidolgozását segítené a fogyatékosokkal élők foglalkoztatására vonatkozó egységes, a foglalkoztathatóság szempontjából valamennyi releváns körülményre kiterjedő nyilvántartási rendszer kialakítása.

A fogyatékosokkal élők foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd, a téves előítéletek és félelmek feloldása érdekében célszerű lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékosokkal élő emberek foglalkoztatásának előnyeit megismertető érzékenyítő programok szervezésére. A jelenlegi kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott foglalkoztatási és támogatási rendszer nem segíti elő a fogyatékosokkal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét.

A biztos mindezek nyomán felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatására és kezdeményezzen határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a fogyatékosokkal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.

A fogyatékosokkal élő munkavállalók munkakörülményeire (AJB-5360/2012) irányuló vizsgálat feltárta, hogy az új Mt. és a Fot. az ésszerű alkalmazkodás fogalmát ugyan átvette, a tartalmi követelmények rendszerének meghatározását azonban a jogalkotó elmulasztotta. Ennek oka, hogy a munkáltatók számára nem elérhetőek az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve támogatási rendszer. Mindezt az ombudsman által megkeresett valamennyi munkáltató jelezte. Problémát jelent az is, hogy a fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményeinek megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

A vizsgálat során a biztosnak nem volt lehetősége egyértelműen meg-

győződni arról, hogy a megyei szakigazgatási szervek rendelkeznek-e kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek ellenőrzésére vonatkozó – éves ütemtervhez hasonló – stratégiával és ahhoz kapcsolódó ellenőrzési gyakorlattal. Tapasztalatai szerint a felügyelőségek rendszerszerűen csak az akkreditált munkáltatókat ellenőrzik; a nem akkreditált munkáltatók egy része arról számolt be, hogy az utóbbi években elenyésző volt az ellenőrzések száma, sőt akadt olyan munkáltató, ahol évek óta nem folytattak munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést. A vizsgálat szerint nincs célzottan a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatásának ellenőrzésére irányuló, központi stratégia, ellenőrzési terv sem. A jogalkotó pedig elmulasztotta megteremteni az ésszerű alkalmazkodás követelmény- és szempontrendszerét, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer összhangját.

A jelenlegi – kevésbé átlátható és nem kellő alapossággal kidolgozott – foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem biztosítja a fogyatékossgal élő személyek számára a munkavédelmi garanciák érvényesülését. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, de nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A megismert joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben bizonytalanságot jelent.

Mindezek orvoslására a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy együttműködésben az emberi erőforrások miniszterével dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részlet szabályait, továbbá teremtse meg a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját. Együttműködésben a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával kezdeményezzen határozott intézkedéseket egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként támogassa egy olyan ellenőrzési protokoll kialakítását, amelyet követve az ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munkaügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is. Végül teremtse meg a szükséges jogszabályi környezetet ahhoz, hogy a szakigazgatási szervek nyilvántartásából egyértelműen kitűnjön, mely munkáltatók alkalmaznak fogyatékossgal élő munkavállalókat, tekintettel arra, hogy

a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése kapcsán ezek az adatok részben már rendelkezésre állnak.

Eredményt jelent ezen a területen, hogy a fogyatékossgal élők munkaerő-piaci helyzetének jobbítását szolgálja az a 2013. január elején közzétett TÁMOP pályázati felhívás, mely közel 9,5 milliárd forinttal segíti a rendszerszintű képzési és szolgáltatásfejlesztési modellprogramot a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Alapítvány projektjében.

A képzési rendszerre vonatkozó vizsgálatban (AJB-4832/2012) az ombudsman megállapította, hogy a fogyatékossgal élő személyek képzése elválaszthatatlan az eredményes foglalkoztatásuktól, ezért az illetékes szakminisztériumoknak kiemelt figyelmet kellene fordítaniuk a hatékony együttműködésre, a folyamatos egyeztetésre. A vizsgálat során azonban a biztos azt tapasztalta, hogy az egyes szakminisztériumok jogszabályi előírásokra hivatkozva egymástól elhatárolódnak, a témával kapcsolatos kompetenciájuk hiányát hangsúlyozzák. Mindez az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések hiányából is egyértelműen kiolvasható.

A biztos véleménye szerint az illetékes szaktárcák közötti együttműködés hiányára vezethető vissza, hogy nem létezik egységes, világos szabályozás és egy olyan összehangolt, központi irányítás alatt álló, hierarchikus intézményrendszer, amely támogatja a fogyatékossgal élők foglalkoztatását és képzését. Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civilszervezetektől, társintézményektől, és személyes kapcsolataik révén (például végzett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzett fogyatékossgal élő emberek elhelyezkedési esélyei csekélyek.

Valamennyi megkeresett szerv arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy nincs tudomása kidolgozott, kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító stratégiáról. A nemzetgazdasági miniszter ennek kapcsán kiemelte, hogy véleménye szerint az Új Országos Fogyatékosügyi Program tekinthető a fogyatékos személyek élethosszig tartó tanulását célzó, átfogó nemzeti stratégiának, annak ellenére, hogy a program kifejezetten a fogyatékossgal élők vagy a megváltozott munkaképességűek oktatásával, képzésével nem foglalkozik.

Az egységes szabályozás és intézményrendszer kialakítását, illetve a munkaerőpiaci igényekhez igazodó képzések jegyzékének meghatározását akadályozza az is, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan kiterjedt adatbázis, amely nyilvántartja a fogyatékossgal élők képzését biztosító intézményeket. Intézményes keretek hiányában a civil szervezetek pályá-

zati forrásokból szerveznek képzéseket a fogyatékossgal élők számára, amely megoldás azonban kiszámíthatatlan és hosszú távra nem tervezhető. Meghirdetnek ugyan fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét célzó pályázatokat, a pályázati feltételek azonban szűkre szabják a lehetséges pályázók körét, így több megkeresett civil szervezet sem tudott eredményesen részt venni azokon.

A jelentés megállapította, hogy hiányzik az egységes szabályozás és az összehangoltan működő, központi irányítás alatt álló intézményrendszer, amely a fogyatékossgal élők foglalkoztatását és képzését hatékonyan és transzparens módon támogathatná. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, és nem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A jelenlegi átláthatatlan és hiányosan kidolgozott, ad hoc jelleggel működő támogatási (pályázati) rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem érvényesül az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem.

A biztos ezúttal is felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő képzésekre és kezdeményezzen határozott intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg, biztosítva számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét. Kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára a mindenkori képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyen hozzáférhetővé váljanak.

Egyedi panaszbeadvány alapján indult vizsgálat eredményeként (AJB-2266/2012) a biztos megállapította, hogy nincsenek jogszabályi akadályai annak, hogy a munkaképes cselekvőképtelen álláskereső személyeket a munkaügyi központok álláskeresőként regisztrálják. A munkaügyi központok ezzel ellentétes gyakorlata – miszerint a cselekvőképtelen munkavállaló álláskeresőként nem regisztrálható, mert nem rendelkezik a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel – a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő. Sérül egyúttal

a cselekvőképtelen személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem.

Az ombudsman rendelkezésére álló adatok szerint a gondnokság alá helyezett személyek számát az igazságügyi tárca 2001-ben 35.000 főre becsülte. Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szervezete 2003-ban közel 60 ezer főt, 2009-ben több mint 67 ezer embert tartott számon. 2003-ban a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt majdnem 36 ezer ember élt, 2009-ben ez a szám 43.734.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával együttműködve kezdeményezzen határozott intézkedéseket a visszaszolgáltatási gyakorlat megszüntetése, valamint valamennyi munkaügyi központ helyes jogalkalmazási gyakorlatról való tájékoztatása és alkalmazása érdekében; továbbá felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy készítse elő a Foglalkoztatási törvény olyan irányú módosítását, amely a munkaügyi központok egységes gyakorlatát, illetve az álláskeresők szabad joggyakorlását biztosítja.

A fogyatékossgal élők jogai a felsőoktatásban

A fogyatékossgal élő hallgatók jogait nem egységes gyakorlattal érvényesítik az egyes felsőoktatási intézmények, sőt, egyes esetekben az intézményeken belüli karok. Az alapvető jogok biztosa ebből a szabályozás hiányos, és nem egyértelmű voltára következtet és kérte a minisztert az egyértelmű jogszabályi környezet létrehozására.

A fogyatékos emberek a fogyatékossguk miatt nem lehet korlátozni abban, hogy hozzáférjenek a nem-fogyatékos emberek számára elérhető közjavakhoz. Az állapotuk miatt ahhoz kell hozzásegíteni őket, hogy egyenlő eséllyel és minőségben élhessenek a mindenkit megillető jogokkal – ez indokolja az előnyben részesítés követelményét, a társadalom valamennyi területén, amihez a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjainak eltérő szükségletei szerint kell megszervezni. Nem elég az előnyben részesítés követelményeit a jog eszközeivel meghatározni, a jogalkalmazó szervezeteknek biztosítaniuk kell a jogok érvényre jutásának feltételeit is.

Az ombudsman vizsgálata (AJB-2990/2012) a felsőoktatásban tanuló, fogyatékossgal élő hallgatók esetében számos ellentmondásra mutatott rá. Már azt problémának találta, hogy a fogyatékossgal élő, vagy fogyatékos ember fogalmának meghatározása és a fogalommal lefedett személyi

kör nem egységes, az ENSZ Egyezmény definíciója eltér a felsőoktatásra vonatkozó szabályokétól. Az egyes felsőoktatási intézmények, vagy egyes esetekben az intézményeken belül a karok egymástól jelentősen eltérő joggyakorlata pedig visszavezethető arra, hogy az intézmények nem, vagy nem teljesen a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően alakították ki az eljárásrendjüket, illetve arra, hogy a fogyatékosokkal élő jogainak biztosítása egy-egy a felsőoktatási intézményen belül sem egységes szemlélettel, eljárásrenddel jött létre.

A biztos álláspontja szerint a szükséges szakvélemény birtokában mind korábban, mind a jelenleg hatályos szabályok értelmében jogszerűen fordulhattak-fordulhatnak volt felsőoktatási intézményükhöz azok a fogyatékosokkal élő hallgatók, akik az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga-követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg. Kérelmüket a felsőoktatási intézménynek annak tartalma szerint érdemben kell elbírálnia, és nem hivatkozhat a hallgatóval időközben megszűnt hallgatói jogviszonyra. A hallgatói jogviszony fennállása alatt benyújtott és pozitívan elbírált mentességi kérelmek megfelelő alapot nyújtanak arra, hogy ezeket a doktori iskolák is figyelembe vegyék, tekintettel arra, hogy a törvény mentességekre, kedvezményekre vonatkozó rendelkezéseit ebben az esetben is alkalmazni kell.

Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult és kérte a jogszabályok közötti összhang megteremtését, továbbá a felsőoktatási intézmények rektorainál kezdeményezte, hogy a jogszabályban foglaltak szerint segítsék elő a fogyatékos hallgatók jogainak érvényesülését.

Az alapjogok védelme zárt intézményekben, a fogvatartottak jogai

A büntető igazságszolgáltatás fontos része a büntetés-végrehajtás, amelynek speciális szegmensét képezik a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei (AJB-2323/2012) Vitathatatlan tény, hogy ezen intézmények lakói a korosztályuk többségét jellemző egyéni és társadalmi adottságoktól eltérő, jellemzően rosszabb szociális háttérrel rendelkeznek, tolerancia-szintjük, problémamegoldó- és konfliktuskezelő képességük az átlagosnál alacsonyabb. Az intézetbe befogadásra kerülő fiatalok többsége már 8–10 éves korában elkezdi dohányozni, ami a büntetésük letöltésének ideje alatt gyakran még intenzívebbé válik, mert a cigaretta a börtönben a feszültség levezetésének egyik eszköze.

Az alapvető jogok biztosa arra hívta fel a figyelmet, hogy a büntetés-végrehajtás szervezete nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a lényeges

változásokat, amelyek a dohányzással kapcsolatban végbementek a szabad társadalomban, A fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben is meg kell jelennie az egészségtudatos nevelésnek, a fiatakorúakat az egészséges életmód elsajátítására kell ösztönözni. Az ombudsmani kezdeményezés eredményeként 2012. november 2-tól a 16. életévét be nem töltött fiatakorú fogvatartott dohányterméket nem tarthat magánál. A belügyminiszter a dohányzás megtiltásának fokozatos bevezetését ígérte a tizenhat-tizennyolc éves korosztály tekintetében is.

Az egészség egyik feltétele a megfelelő, kiegyensúlyozott lelki állapot. A mentális problémákkal éppen ezért ugyanúgy foglalkozni kell, mint a testi betegségekkel – mutatott rá az ombudsman az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben (a továbbiakban: IMEI) végzett helyszíni vizsgálata kapcsán (AJB-5019/2012). Ebből az alapvetésből kiindulva az alapvető jogok biztosa a lelki egészség világnapjára elkészült jelentésben – korábbi vizsgálatainak tapasztalatai alapján tett ajánlásai megvalósulását is ellenőrizve – ismételten rögzítette azt, hogy a leromlott állapotú épületek változatlanul nem alkalmasak kórház működtetésére. Kevés az ápoló és az orvos, a szakorvosok utánpótlása nem megoldott. Jelenleg az IMEI az ország egyetlen olyan intézménye, ahol a bíróság által elrendelt kényszergyógykezelést és ideiglenes kényszergyógykezelést végrehajtják. Itt látják el azokat a büntetés-végrehajtási intézetekből beutalt elítélteket és előzetes le-tartóztatottakat, akiknek pszichiátriai vagy neurológiai problémájuk van. Az intézmény elköltöztetése, a büntetés-végrehajtás összevont egészségügyi intézményének létrehozása régóta napirenden van, érdemi előrelépés azonban – a helyszín megjelölésén túl – mindeztidáig nem történt.

Fontos kiemelni, hogy a fogvatartottak többsége visszakerül a társadalomba, ezért egyáltalán nem elhanyagolható szempont, hogy szabadulá-sukkor milyen egészségi állapotban vannak. A fogvatartottak egészségi állapotának javítására irányuló törekvések nemcsak a börtönnépesség érdekét szolgálják. A börtönegészségügy helyzetének jobbítása, ha úgy tetszik ösztársadalmi érdek, éppen ezért a büntetés-végrehajtást e kérdés rendezésében nem szabad magára hagyni. A szabadságvesztés büntetés a célját csak akkor tudja betölteni, ha az elítélt legalább olyan egészségi állapotban hagyja el az intézetet, mint amilyen állapotban a bekerüléskor volt, de jellemzően az IMEI-ben, a bűncselekmény elkövetésében közreható egészségügyi/mentális problémák gyógyítására kötelezően sor kerül.

A fogvatartottak helyzete eleve kétarcú. Egyfelől az elkövetett bűncselekmények elzárás szankcióját köteles viselni, másfelől azonban egy olyan „zárt” intézmény lakója, mely jellegénél fogva minden lehetséges mozzanatában korlátozza az alapjogok gyakorlását. Ezzel együtt sem léphetők át

olyan, az emberi lét fenntartását szolgáló minimum standardok, melyeket jogszabályok, nemzetközi egyezmények sora rögzít. Az emberi méltósághoz való jog tekintetében lényegében a büntetés körülményei ne válhassanak a büntetés tényének immanens részévé, extra büntetéssé.

Az ombudsman egy panasz nyomán vizsgálta a szolnoki börtön egészségtelen körülményeit (AJB-1753/2012). A fogvatartottat nemdohányzóként dohányzó zárkában helyezték el, a zárkában lévő WC-nek nem volt ajtaja, hemzsegték a csótányok, még a reggelire kapott kenyérébe is belemásztak állt a panaszban. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség megállapította, hogy az intézetben nem elegendő az évi két rovarirtás és csótánycsapdák kihelyezése, ezért a hatékony védekezés érdekében a rovarirtás gyakoribb elvégzését írta elő. Az intézet parancsnoka az eredményesebb védekezés érdekében kártevőcsapdákat vásárolt, és engedélyezte, hogy a fogvatartottak is vásárolhassanak csapdákat. Ez utóbbi intézkedéssel kapcsolatban az ombudsman arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogszabály értelmében az intézetnek kell gondoskodnia a kártevők elleni védekezésről, az irtás költségeit pedig még részben sem háríthatta volna át a fogvatartottakra. A dohányzó cellába helyezéssel kapcsolatban a biztos rámutatott arra is, hogy az elkülönítés szabályainak betartásához szükség van a fogvatartottak dohányzási szokásáról szóló nyilatkozatok hiteles, naprakész nyilvántartására, ennek elmaradása ugyanis a fogvatartottak egészséghez való jogával összefüggésben visszasságot okozhat. A WC elhelyezésével kapcsolatban pedig az ombudsman már több intézet vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy az egészséges környezethez, valamint az emberi méltósághoz való jogot veszélyezteti, hogy csak függönnyel, nem pedig fallal vannak leválasztva a zárkákban a mellékhelyiségek.

Halottak napján a mise elmaradása azonban nem okoz alapjogi sérelmet, hiszen az egyházi szertartások, közöttük a misék megszervezése az érintett felekezet kötelessége. A jogszabály értelmében a büntetés-végrehajtási intézetnek ez nem feladata, csak azt kell biztosítani, hogy igénye szerint minden fogvatartott részesülhessen az egyház lelkészének, illetőleg más képviselőjének lelki gondozásában. Mivel a büntetés-végrehajtási intézetben a fogvatartottnak lehetősége volt arra, hogy ellenőrzés nélkül beszéljen a börtönlelkésszel, ekkor előterjeszthette volna igényét a megemlékezésről – amit azonban nem tett meg.

Az alapvető jogok biztosához fordult az a fogvatartott, akit súlyos betegsége, leukémiája ellenére az ágyához bilincselve tartottak a Honvédkórházban (AJB-344/2012). A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szerint azért, mert a Honvéd-kórház orvosai nem jelezték külön, hogy levehető a bilincs. Ez igaz, azt azonban jelezték, hogy a panaszos alig tud

mozogni, folyamatosan vérzik, 3-4 óránként pedig transfúzióra szorul, a bilincsalkalmazás indokoltságát pedig a büntetés-végrehajtás szervezétének kellene vizsgálnia – hangsúlyozta az ombudsman. A fogvatartott állapotának átmeneti javulását követően azóta elhunyt. Az ombudsman az ügyben az emberi méltósággal összefüggő visszásságot állapított meg, és felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tekintse át a súlyos egészségi állapotban lévő fogvatartottak külkórházi, illetve a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházban (Tököl) való kezelése során a bilincsalkalmazási gyakorlatot, annak érdekében, hogy a jövőben arra az emberi méltósághoz való jog sérelme nélkül, csak a valóban indokolt esetekben kerüljön sor.

A betegek, ellátottak és jogaik

Az ombudsman elvi kiindulópontját az jelenti, hogy a beteg, sérült, egészségügyi ellátásra szoruló személyek e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott – nem egy esetben „alárendelt” – helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel, adott esetben a hatóságokkal szemben, jogaik különösen sérülékenyek. Mindebből következően az államtól nemcsak az egészségügyi intézményrendszer fenntartása és működtetése várható el, hanem alkotmányos kötelezettsége kiterjed az egészségügyi ellátásra szoruló személyek alapvető jogai védelmére, az egyenlő bánásmód követelményének betartására.

Az ombudsmanok 18 éves munkájának töredéke folyt az egészségügy rendszerének vizsgálatával, a betegjogok sérelmének kritikájával. Azonban az éves 6-8 ezer beérkező panasz (1995 óta nagyjából így alakul a feldolgozott ügymennyiség) 2-4%-a érint valamilyen egészségügyi kérdést, ami 200–300 körüli ilyen tárgyú ügyet jelent. A statisztika persze nem mutatja meg, hogy egy idős hölgy kórházi ellátásával, egy kisgyereket kísérő szülő gondjaival kapcsolatban vagy egy teljes szakma (vö. pszichiátria) hazai helyzetével kapcsolatban állapít meg az ombudsman visszásságot, azonban lényeges, hogy az ügyek típusa e végpontok közé ékelődik.

Az A JB-1362/2012-es ügy beadványozója, az Országos Gyermekegészségügyi Intézet igazgatója arra a helyzetre hívta fel az ombudsman figyelmét, mely szerint a gyermek kórházi ápolásának idejére a szülő nem jogosult gyermekápolási táppénzre. A gyermekük mellett a kórházban tartózkodó szülők olyan megoldást találtak, amely a lehető legkevesebb jövedelemkieséssel jár, és úgy teszi lehetővé, hogy távol maradjanak a munkahelytől, hogy közben nem fenyeget annak elvesztésével. A módszer egyszerű, de jogellenes: a házi orvosuk saját betegségükre hivatkozva, vagy má-

sik gyermekük jogán írja ki őket. A vizsgálat feltárta, hogy a jogbiztonság követelményével ellentétes az a gyakorlat, melynek során valamennyi érintett (a szülő, a házi orvos, a kórházi személyzet) bevett, megszokott eljárás-ként fogadja el a jogszabályt kikerülő vagy jogszabályellenes magatartást.

Az egyes enyhébb lefolyású, de már kórházi ellátást igénylő betegségek esetében a legtöbb szülőnek lehetősége van arra, hogy a rendes évi szabadságából írasson ki annyi időt, amennyit a gyermeke mellett kíván maradni. Belátható azonban az is, hogy a tartósan beteg, és tartósan, vagy időszakszerűen visszatérően kórházi ellátásra szoruló gyermekek szüleinek ilyen lehetőségei korlátozottak, illetve végesek. Ők hosszabb időtartamban csak a munkahelyük és a család anyagi biztonságának kockáztatásával, vagy táppénzcsalással tudnak a gyermek mellett tartózkodni.

Az ombudsman egyetértett a minisztériumnak azzal az érvelésével, mely szerint a folyamatos kapcsolattartás jogából nem vezethető le olyan állami kötelezettség, hogy a szülő számára a gyermeke kórházi ellátásának idejére is – benntartózkodása esetén – lehetőséget teremtsen táppénz igénybevételeire. A biztos azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy amennyiben erre társadalmi igény jelentkezik, és rendelkezésre áll a szükséges forrás, a kellő garanciák és a védelmi mechanizmusok beépítése mellett indokolt lehet az egészségbiztosítási jogszabályok módosítása, a szülők számára kedvezőbb szabályozás, amely megfelel a jogbiztonság elvének. Az ombudsman érveit, melyek szerint indokolt lehet, hogy a kórházban ápolt gyermek után is járjon gyermekápolási táppénz, elvben támogathatónak tartotta az Emberi Erőforrások Minisztériuma is.

Az AIDS-betegek ellátásának egyes kérdéseit érintő vizsgálat (AJB-1026/2012) során egy jogvédő civil szervezet fordult az ombudsmanhoz azzal, hogy a Központi Stomatológiai Intézet fogászati szakrendelőjének ajtájára az ott dolgozók – ahogyan azt a vizsgálat később feltárta, vezetőik tudomása nélkül – hirdetményt függesztettek ki, amely szerint a HIV-fertőzötteket és AIDS-betegeket nem látják el, hanem továbbirányítják őket a László Kórházba. A hirdetményt már az ombudsmani vizsgálat előtt eltávolíttatta az intézet vezetősége, és megtiltotta hasonló jellegű tájékoztató elhelyezését.

A biztos a civil kezdeményezésre több megyei kórházat és klinikát megkeresett annak kiderítésére, hogy milyen gyakran tagadják meg a fertőzött páciensek esetében a fertőzöttségükkel össze nem függő betegség kezelését és mennyire jellemző valamely másik ellátóhoz történő irányításuk. Az információkból kiderült, hogy az egészségügyi szakma potenciális fertőzőforrásként kezel mindenkit, aki egészségügyi ellátást vesz igénybe, ezért maga az ellátás még akkor is biztonságos módon megoldott, ha adott sze-

mély szándékosan elhallgatja a fertőző betegségét, vagy nincs tudomása róla. Speciális területnek minősül azonban a fogászat, ahol egy fertőzött beteg ellátása után fertőtleníteni kell a rendelőt és az eszközöket, ami már megakasztja a betegellátást. Sok rendelőben azonban a technikai, de legfőképp az anyagi feltételek sincsenek biztosítva ahhoz, hogy a protokoll szerinti eljárást elvégezhessek.

Az alapjogi biztos jelentésében kifejtett álláspontja szerint vét az ellátás szakmai szabályai ellen, sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az emberi méltósághoz való jogot az az egészségügyi intézmény, amely nem látja el a speciális fertőző betegségét felfedő beteget.

A biztos az egyik kórházból olyan információkat kapott, amelynek eljárásrendje szerint a Szent László Kórházba kell irányítani azokat a HIV-fertőzötteket és AIDS-betegeket, akiknek nyílt vagy drenált sebe van, továbbá inkontinensek. A biztos felkérte a kórház igazgatóját a hátrányos megkülönböztetést, az emberi méltóságot és a jobbiztonságot súlyosan sértő protokoll megváltoztatására.

A vizsgálat során egyértelművé vált, hogy a HIV-pozitív és AIDS-betegek ellátását jelenleg átszervezik, így annak szakmai alapjaiba az ombudsman nem kívánt beleszólni. Mindemellett felhívta a figyelmet, hogy az átalakított rendszer szabályozásának maradéktalanul meg kell felelnie az Alaptörvénynek és az évtizedes kimunkált alapjogi elveknek. A vizsgálat azt is felvetette, hogy a Nemzeti AIDS Bizottság prevenciók munkáját nem övezi kellő figyelem a kormányzat részéről, ezért a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a Nemzeti AIDS Bizottság tevékenysége hatékonyabbá tétele érdekében, és kezdeményezze, az érintett fogászati ellátások szakmai protokollnak megfelelő finanszírozását.

2012-ben több panaszos fordult az ombudsmanhoz az ápolási díj szabályozását sérelmezve (AJB-5182/2012) megfogalmazva azt, hogy az ápoltságból egyes vér szerinti rokonokat a jogszabály kizár az ápolási díjra jogosultak köréből, míg mások számára, akik az ápoltnak nem vérrokonai, megnyitja az ápolási díjra való jogosultság lehetőségét. A jogosultak körének meghatározásakor a Polgári Törvénykönyv rokonokra vonatkozó felsorolását veszik alapul (a jegyes kivételével), amely szerint például hozzátartozó a testvér házastársa (sógor, sógornő), de nem minősül annak a nagynéni vagy nagybáty.

A biztos hangsúlyozta, hogy a jelenlegi hazai helyzetben a súlyosan fogyatékos személyek nagy része nem fér hozzá támogató szolgáltatásokhoz, az őket nevelő családok pedig fokozottan ki vannak téve az elszegényedés veszélyének. Ennek oka egyrészt az, hogy a szülők közül valamelyik állását

kényszerül feladni a fogyatékos személy gondozása miatt, azaz végérvényesen pozíciót vesz a munkaerő piacon, másrészt mert a fogyatékoságból eredő különleges szükségletek (étrend, fejlesztések, gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, utazást lehetővé tevő eszközök) jelentős többletköltséget rónak e családokra. A biztos szerint életszerű lehet, hogy a munkahellyel rendelkező szülők helyett a fogyatékos személy nagynénje, nagybátyja lássa el a gondozást, illetve fordítva, a sérült nagybátyról vagy nagynéniről az unokahűg vagy unokaöcs gondoskodhasson. A biztos leszögezte: addig, amíg az állam nem tudja megoldani, hogy a súlyosan fogyatékos személyek és az őket gondozó családok a mostaninál magasabb szintű támogató szolgáltatásban, illetve az ország területére nézve kiegyensúlyozott támogató szolgáltatásban részesülhessenek, törekednie kell, hogy ne essen ki egy jelentős rokoni kör egy olyan, az állam által támogatott ápolási tevékenységből, amit a vele szoros kapcsolatban álló fogyatékos embernek a saját otthonában, meglévő családi, baráti, emberi kapcsolatai közelében nyújthatna.

Az állam teherbíró képessége szempontjából az ápolási díj folyósítása, illetve az érintettek szolgálati időt szerző pozíciója valóban jelentős többletterhet jelent, ugyanakkor a szűkre szabott jogosulti kör tekintetében szükségképpen mérvadó indok a szociális biztonsághoz való jog. Az otthoni ápolásra, gondozásra rászoruló, jellemzően súlyos állapotú, fogyatékosággal élő, vagy tartósan beteg ember tekintetében a hivatkozott családtagok kizárása az emberi méltósághoz való jog értelmezésének megközelítéséből vet fel alapjogi aggályokat.

Az ombudsman 2013 januárjában adta ki az évek óta fennálló, a krónikus vírushepatitiszek diagnosztizálási és követési problémáját feltáró jelentését(AJB-3590/2012).

A krónikus vírushepatitiszes betegek kezelését és követését meghatározó szakmai protokollok szabályozzák, mely szakmai protokollok betartása kötelező a kezelést végző orvosokra. Az országos feladatkört ellátó laboratóriumokban azonban nem áll rendelkezésre elkülönített keret a hepatitisz diagnosztika elvégzésére, ezért az egyes intézmények aktuális finanszírozási helyzetének függvénye, hogy az összegyűjtött mintákból mikor kerül sor a vírusvizsgálatok elvégzésére. Ez átlagosan egy, esetenként 3-4 hónapos késlekedést eredményez a diagnosztikában. A molekuláris diagnosztika késlekedése miatt a szakmai protokollban előírt feltételeket a kezelést végző orvosok nem tudják betartani. Ez esetenként akadályozhatja a betegek legoptimálisabb kezelését, és az alkalmanként több hónapos indokolatlan továbbkezelés miatt éves szinten 100–125 millió forintos többletgyógyszer kiadást, jelentős pazarlást eredményez az OEP számára.

A biztos szerint nem arról van szó, hogy az állam teherbíró képességének

hiányában nem tud finanszírozni valamely ellátást, gyógymódot, kezelést, hanem arról, hogy egy szakmailag elismert és kötelezővé tett protokoll végrehajtását esetenként biztosítani tudja, esetenként azonban nem. Mindez egyrészt bizonytalanná teszi az orvos számára, hogy kiszámítható módon, a szakma szabályai szerint, és eredményesen írja elő betegének az időszakosan szükséges vizsgálatokat, másrészt a programozott gyógyító munkáját elodázza, továbbá a betegek számára is a kezelés, illetve a gyógyulási folyamat kiszámíthatatlanságát közvetíti, végül akár bizalomvesztéshez is vezethet. Mindezekre tekintettel megállapította, hogy sérti a jogbiztonság elvét az, hogy az állam úgy állít fel egy szakmai követelményrendszert, hogy annak következetes megvalósításához nem biztosítja a megfelelő anyagi erőforrásokat, és így a jogalanyok számára ellehetetleníti a szakszerű és jogszerű eljárást. Sérti továbbá az intézményvédelmi kötelezettség elvét, hogy noha eddig is ismert volt a szaktárca előtt a jelenlegi rendszer nem megfelelő működése annak költséghatékony megváltoztatása érdekében elmulasztották megtenni a szükséges jogalkotási lépéseket

A biztos utóvizsgálatot folytatott a szentgotthárdi pszichiátriai otthonban (AJB-457/2012). Ennek során azt tapasztalta, hogy az elkülönítést szolgáló, úgynevezett speciális részlegben való elzárás helyett csoportos és egyéni foglalkoztatással javítanak a nehezen kezelhető pszichiátriai betegek állapotán a szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában. A változás előzménye az ombudsman egy korábbi helyszíni vizsgálatának jelentése volt, amely az akkori állapotokban több alapjog sérelmét is megállapította.

Az előző igazgató még elutasította, az új intézményvezető viszont szakmai eszközökkel elébe ment az ombudsman megoldást indítványozó javaslatának. 2012 márciusában megszüntette a speciális részleget és a helyén pszichoterápiás egyéni és csoportrehabilitációs foglalkozásoknak helyet adó szobákat alakítottak ki. Az alapvető jogok biztosának munkatársai megismételték a helyszíni vizsgálatukat, és azt a tájékoztatást kapták, hogy az orvosok, ápolók a betegekkel együttműködésben enyhítik azokat a problémákat, amelyek kezelését korábban elzárással „oldották meg”. Az elkülönítés helyett alkalmazott munka- és művészetterápiás, egyéni és csoportos foglalkozások jelentősen javítják a betegek állapotát és kedvezően befolyásolják a személyzet és a bentlakók viszonyát.

Az intézetben 2012. március eleje óta tartó változtatásokat hosszú távra tervezik, és ehhez új munkatársakat is felvettek. Egy, a nemzetközi előírásoknak is megfelelő, valóban vállalható bentlakásos intézmény működésének körvonalai már most kirajzolódnak abban az elképzelésben, hogy Európa legnagyobb pszichiátriai intézményét emberi léptékű, kisebb egységekre bontják.

A nők és kisgyermekes anyák jogainak védelme – a munka világa

A biztos külön is vizsgálta a kisgyermekes szülők munkavállalásával összefüggő kérdéseket (AJB-2477/2012), és arra jutott, hogy nehezíti a munkahelyek hiánya, a nem szokványos foglalkoztatási formák mellőzése. A nők, illetve a kisgyermekes szülők a munkavégzés idejére nem tudják megoldani a gyermekek felügyeletét, mert nincs elég bölcsőde, óvoda, illetve ami van, az túlszűfolt. Az ombudsman ezek között áttekintette a kismamák rész-munkaidős foglalkoztatásának lehetőségeit a közszférában, a munkaügyi központok képzési lehetőségeit, amelyeket kifejezetten ennek a körnek kínálnak, a munkaerő-közvetítés gyakorlatát, az elhelyezkedési esélyeket, a versenyszférában e témában jelentkező problémákat.

A biztos azt állapította meg, hogy a kisgyermekes anyák foglalkoztatása jelentősen elmarad az Európai Unió átlagától. A három év alatti gyereket nevelők esetében Magyarországon ez az arány mindössze 14%, ami a legalacsonyabb az uniós országok között.

A vizsgálat feltárta, hogy továbbra sem jellemzőek a hagyományostól eltérő foglalkoztatási formák. Kevés a részmunkaidős és a távmunka, a rugalmas munkaidő alkalmazása. A nők illetve a kisgyermekes szülők munkavállalásának egyik legnagyobb akadályát az jelenti, hogy a munkavégzés idejére nem tudják megoldani a gyermekek felügyeletét. Egy korábbi jelentésében már megállapította az ombudsman, hogy a gyermekek napközbeni ellátását biztosító rendszer több helyen nem tölti be a funkcióját, nincs elég bölcsődei, óvodai férőhely, illetve ezek az intézmények túlszűfoltak, a nyitva tartásuk nem igazodik a szülők munkavégzésének idejéhez. Az alapvető jogok biztosa felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy amikor kidolgozza a nők munkaerő-piaci helyzetének javítására szánt javaslatait, nyomatékosan vegye figyelembe ezeket a körülményeket.

A biztos egy másik problémával megkereste a nemzeti erőforrás minisztert és törvénymódosításra kérte őt. Az alapvető jogok biztosa szerint ellentétes a foglalkoztatáshoz és a munkához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben részesülő anyák a törvény értelmében nem vehetnek részt a TÁMOP képzéseiben, ami akadályozza a visszatérésüket a munkaerőpiacra. Pedig a biztos álláspontja szerint éppen az ellenkezője lenne a cél, azaz hogy a GYES, GYED lejártakor a szülő már megfelelő képzettséggel rendelkezzen az azonnali munkába álláshoz. A mai szabályozás szerint azonban a kisgyermekes szülő csak a gyermekneveléssel töltött időt követően vehet részt a munkaerő-piaci visszatérést segítő oktatáson-képzésen, így akár több év is eltelhet, mire visszatérhet a munkába.

a pontos eljárási rend hiánya miatti kiszámíthatatlanság sérti a jogbiztonságot, akadályozza az esélyegyenlőség előmozdítását. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a kötelező heti bérkifizetés rendszerét valamennyi szereplő kifogásolja és több szempontból is aggályos. Az adminisztrációs problémák mellett a megélhetést megnehezítő hatása okán a szociális biztonsághoz való jogot, az életvezetésre hivatkozó indokolása miatt pedig az önrendelkezéshez való jogot is csorbítja. A biztos szerint sérti az egyenlő bánásmód követelményét, hogy a szabadság kiadásával és mértékével kapcsolatos rendelkezések ésszerű indok nélkül különböznek a többi munkavállalóra érvényes garanciális szabályoktól. A jelentés kitér arra is, hogy diszkriminatív a minimálbértől eltérő kötelező közfoglalkoztatási bérminimumok előírása, ennek következtében pedig az ugyancsak alacsonyabb összegben meghatározott betegszabadság és táppénz is.

Az ombudsman jelentésében ismételten megfogalmazta a szociális segélyezés megvonásának két körülményével kapcsolatos aggályait is. Az egyik ilyen megállapítása az, hogy az emberi méltósághoz való jog védelme szempontjából elfogadhatatlan, ha valakit azért zárnak ki egy jogosultság igénybevételeből, mert önhibáján kívül nem tudja teljesíteni az előírt 30 napos kereső tevékenységet. A szociális segélyezés „tisztá udvar, rendes ház” szabályával, azaz a lakókörnyezet ellenőrzésével összefüggésben a biztos üdvözölte az emberi erőforrásért felelős miniszter válaszát. A tárcavezető jelezte, hogy egyetért azzal az ombudsmani megállapítással, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánlakás belső rendjének ellenőrzésére.

Az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisa alapján 2012. január 1-je és 2012. október 1-je között 289.453 fő (érintett létszám) vett részt közfoglalkoztatásban, ebből 188 651 fő részesült foglalkoztatást helyettesítő támogatásban.

Egy konkrét panaszügy kapcsán folytatott vizsgálatát követően a biztos arra mutatott rá jelentésében (AJB-5630/2012), hogy a közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt álláshelyek „kiváltására” kívánják használni úgy, hogy elbocsátják a munkavállalókat és az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérű közfoglalkoztatottakkal töltik be.

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon 2012. március elsejétől – csoportos létszámleépítés keretében – az összes takarítót elbocsátották, helyettük ugyanabban a munkakörben közfoglalkoztatottakat alkalmaztak – állt az egyik panaszbeadványban. Az alapjogi biztos vizsgálata feltárta, hogy az Igazgatóság Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjától közfoglalkoztatási program támogatását kérte 22 közfoglalkozta-

tott alkalmazására 8 órás munkaidőben, takarítóként, udvari munkásként. Miután megkötötték az erről szóló hatósági szerződést, elbocsátottak 19 határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonyban álló takarítót.

Jelentésében a biztos rámutatott arra, hogy a megkötött hatósági szerződés nem felel meg az országos közfoglalkoztatási program jogszabályi feltételeinek. Nem tesz eleget annak a követelménynek sem, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban, illetve a közfoglalkoztatás időtartama alatt ne szüntessék meg azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát.

A biztos megállapította, hogy a garanciális szabályokat megkerülő, azokat önkényesen (át)értelmező eljárás ugyanakkor összeegyeztethetetlen az állam munkához való joggal kapcsolatos feladataival és alapjogi kötelezettségeivel is. Hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt az elsődleges munkaerőpiacon meglévő álláshelyek „kiváltására” kívánják használni. A közfoglalkoztatottak alkalmazása nem vezethet oda, hogy évek óta fennálló, határozatlan idejű jogviszonyokat, meglévő munkahelyeket szüntessenek meg, és az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérezésben részesülő, a közfoglalkoztatás jellegéből és határozott idejéből adódóan kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatottakkal töltsék be.

Az alapvető jogok biztosa felkérte a belügyminisztert, hogy az országos közfoglalkoztatási programok megszervezése során fordítson kiemelt figyelmet a jogszabályi előírásokra, teremtsék meg annak garanciáit, hogy ne szűnjenek meg álláshelyek a közfoglalkoztatottak alkalmazása következtében, érvényesüljön a meglévő álláshelyek megtartásának követelménye.

A közfoglalkoztatotti bérkifizetéssel, a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel, a képzések elmaradásával kapcsolatos problémákat emelte ki a biztos helyszíni vizsgálata (AJB-4162/2012).

Négy megyében négy település (Jászkarajenő, Bátorfyerenye, Gyöngyös és Mány) önkormányzatánál és az illetékes munkaügyi kirendeltségeken folyt megbeszélés, interjú a közfoglalkoztatottakkal. Ennek során a biztos megállapította, hogy sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének bizonytalansága, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetleges, nincs pontos eljárási rend. Általános tapasztalat volt, hogy az ellentmondásos feladat kijelölés és követelmények miatt figyelmen kívül hagyták a képzési programokkal kapcsolatos kötelezettségeket, a jogszabályi előírás ellenére sem tudtak elindulni az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó szükséges képzések, ami a mezőgazdasági programok eredményességét hátrányosan befolyásolta.

A jelentésben az ombudsman kiemelte, hogy mind a vizsgált településeken, mind pedig országosan sok ember önhibáján kívül azért szorult ki a szociális ellátásból, mert nem tudott igazolni – a jogszabály által előírt – évente legalább 30 napos kereső tevékenységet. A vizsgált települések többségében az önkormányzatnak arról sem volt információja, hogyan szervezhetne közérdekű önkéntes munkavégzést, bizonytalanok voltak abban is, hogyan, milyen dokumentumok bemutatásával igazolható az egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munka, illetve a háztartási munka.

A biztos a jogalkalmazási gyakorlattal és a szabályozással kapcsolatos részletes javaslatcsomagot állított össze, amit megküldött a belügyminiszternek, az emberi erőforrás miniszternek, továbbá a vizsgált önkormányzatok jegyzőinek.

3.3.

A hivatalból indított projektek

3.3.1.

„Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás” – Gyermekjogi projekt 2012

A gyermekjogi ombudsmanként is eljáró alapvető jogok biztosa 2012. évi projekt munkája középpontjába – illeszkedve az Európai Unió gyermekjogi tematikájához, valamint a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának éves, továbbá a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiemelt ez évi hasonló témakörű programjához – a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéseit helyezte. A témaválasztást különösen indokolta, hogy egy gyermek számos eljárási pozícióban megjelenhet az igazságszolgáltatásban, akár áldozatként, sértettként, tanúként, veszélyeztetett vagy családból kiemelt gyermekként akár büntetendő cselekmény elkövetőjeként.

Adatok – 2012-ben Magyarországon

- több mint 200 000 gyermek volt veszélyeztettként nyilvántartva
- több tízezer gyermek van a büntetés-végrehajtás intézményrendszerében
- évente körülbelül 6000 gyermek lesz erőszakos bűncselekmény áldozata
- évente körülbelül 30 gyermek hal meg bántalmazás során

A gyermek jogainak hatósági eljárásban való védelmét rögzíti az 1989. évi ENSZ Gyermekjogi Egyezmény és az Európa Tanács 2010 novemberében elfogadott „Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása” is.

Előzőek okán, az idei kiemelt ombudsmani vizsgálatok során nemcsak

- a gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalások teljesülésének,
- az igazságszolgáltatási eljárások gyermekközpontúságának,

- a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési modellek alkalmazásának,
- az igazságszolgáltatásban és a gyermekvédelemben dolgozók gyermekjogi felkészültségének,
- az áldozatvédelem egyes aspektusainak,
- a fiatalkorúak bünelkövetésére és a bűnmegelőzés kérdéseire térnek ki,

hanem – összekapcsolódva az ugyancsak ez évben indított másik, a büntetés-végrehajtási intézetekre és az idegenrendészeti befogadó állomásokra fókuszáló projekttel – a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatásának és a kísérő nélküli kiskorúak helyzetének vonatkozásaira is hangsúlyt fektettek.



A gyermekközpontú igazságszolgáltatás modelljében – amelyet pontosan, szinte részletekig mérően leír, az idei munkánk alapját képező Európa Tanács 2010 őszén elfogadott Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása – a gyermekek jogait és legfőbb érdekeit (!) a hozzáférhető, gyors lefolyású, gyermekközpontú el-

járások (közigazgatási, büntető- és polgári igazságszolgáltatás részeként) minden szakaszában az ügy körülményeit mérlegelve a legmesszebb menő-kig figyelembe veszik, kiemelt hangsúlyt helyezve a gyermek érettségére, korára, értelmi képességeire.

Fontos, nem elégszer hangsúlyozandó alaptétel, hogy ebben a modellben, az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezménye 1. cikkének megfelelően minden 18 év alatti személy gyermeknek számít, akit különös védelem és speciális garanciák illetnek meg, kivétel nélkül minden esetben.

Az ombudsman 2012. május 15-én kiadott sajtóközleményében fejezte ki aggodalmát, hogy a Büntető Törvénykönyv tervezete tartalmazza a büntethetőségi korhatár leszállításának rendelkezését, ami a gyermek bűnösségének megállapítása esetén akár a szabadságelvonás szankciójával is járhat. A jelenlegi 14 éves kor helyett bizonyos, súlyos, erőszakos bűncselekmények esetén 12 évre szállítják le a büntethetőség korhatárát.

A biztos már 2010 novemberében kiadott jelentésében kifogásolta, hogy az új szabálysértési törvény a fiatalkorúak esetében az elzárás és a pénzbüntetés elzárásra változtatásának, valamint a szabálysértési őrizet elrendelésének lehetőségét is tartalmazza. A 2012. április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény – az ombudsmani aggályok ellenére – továbbra is fenntartja

ezt a rendelkezését. A helyzet ellentmondásosságát szemlélteti, hogy míg közérdekű munkára csak 16 év feletti gyermeket lehet ítélni, addig egy 14 év feletti gyermekkel szemben minden további nélkül elzárás szabható ki. Mivel a visszaszámítás helyettesítésére a jogalkotó nem tett lépéseket, a biztos kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál mind a régi, mind az új szabálysértési törvény kifogásolt szabályainak felülvizsgálatát

„Egy fiatalos 2 üveg Hubertus szeszesitalt lopott a boltból, s ezzel tulajdon elleni szabálysértést követett el. A cselekménnyel okozott kár 1447 Ft volt, amely rögtön megtérült, mivel a fiatalos tetten érték. Jogkövetkezményként 20 nap elzárással sújtották. Mivel a cselekmény pénteken történt, a hétvégét fogdában töltötte, majd a hétfői körszállítással került Tökölre. A befogadás gyors ütemben lezajlott, de az iskolai oktatásba nem tudták beilleszteni a fiatalos. Az államnak mindez 188 720 forintba került.”

Az Országos Kriminológiai Intézet válasza (AJB 2324/2012)

A projekt nyitórendezvényére „Emberarcú igazságszolgáltatás – alapvető jogok kint és bent” címmel – közösen a fogvatartottak jogaival foglalkozott másik projekttel – 2012. április 24-én került sor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, amelyen megnyitó előadást tartott az ombudsman mellett, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium jogalkotásért felelős államtitkára. Felkért hozzászólóként a fővárosi főügyész-helyettes, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának, a Magyar Helsinki Bizottságnak, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak, az UNICEF Magyar Bizottságának a képviselője adott elő a projekt témákhoz kapcsolódóan; kifejezetten a zárt intézményekben kényszerült fiatalosok helyzetéről, a börtönártalmakról, ahosszú távú következményekről adott elő, emellett beszélgettünk börtönpszichológiával és gyermekvédelmi szakértővel.

Az ombudsman munkatársai ismertették az egyes vizsgálatokat és azok megállapításait. Az eltűnt gyermekekkel kapcsolatban hivatalból indított, átfogó, ombudsmani vizsgálatot; valamint a fiatalos fogvatartottak – Tököl, Kecskemét, Szirmabesenyő – egészségügyi ellátásáról szóló, helyszíni vizsgálatokat követő jelentéseket foglalták össze. Továbbá a korábban az ombudsman által már vizsgált, majd alkotmánybírósági indítványa formájában ismét napirenden lévő kérdést, a szabálysértési törvény módosítását vették górcső alá a gyermekjogok szempontjából

Immár hagyományosnak tekinthető módon a Gyermekjogok Nemzetközi Napjához közelítve november 22-én rendezte meg az ombudsman projektzáró rendezvényként a „Gyermekközpontú igazságszolgáltatás – itthon és Európában” című nemzetközi gyermekjogi konferenciát. Az



Prof. dr. Szabó Máté az „Emberarcú igazságszolgáltatás – alapvető jogok kint és bent” című projekt megnyitóján (2012. április 24.)

idei év különleges lehetőséget nyújtott a hivatal számára, mert az Európa Tanács gyermekjogi programjának szakmai és anyagi támogatásának köszönhetően nemzetközi szakértőkkel (előadott az Európai Bizottság és az Európa Tanács magas rangú képviselője, a volt flamand gyermekjogi ombudsman, a Children’s Rights International Network igazgatója és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának képviselője is) közösen vitatták meg az ombudsmani vizsgálatok eredményeit. Ezeket több mint 90, gyermekvédelmi és igazságszolgáltatási intézményrendszerből (Országos Bírósági Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Legfőbb Ügyészség, Kúria, Országos Rendőr-főkapitányság), egyetemokről és civil szervezetektől (előadott az UNICEF Magyar Bizottság gyermekjogi programvezetője), érkező résztvevőnek mutatták be. A konferencia nemzetközi jellege miatt számos magyarországi diplomáciai képviselő is megjelent. A konferencia szünetében megnyílt az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyermekrajz-kiállítása is, „Egyenlőség gyermekszemmel” címmel.

Az alapvető jogok biztosa, mint az Európa Tanács nemzeti kapcsolattartója (national focal point) közreműködik az Európa Tanács munkájának hazai megismertetésében, az ET Egyezmények ratifikációját segítő kampányokban; amely különösen a gyermekjogi munka terén jelent nagy lehetőséget

(pl. külön menüpontot alakítottunk ki a gyermekjogi honlapon az ET tartalmi számára; valamint a biztos jelentéseiben is igyekeznek a nemzetközi jogi kötelezettségek vizsgálatakor figyelemmel lenni az ET dokumentumaira).

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

2012. június 9-10-én az ombudsman munkatársai a korábbi évekhez hasonlóan – ezúttal az UNICEF Magyar Bizottságával közös sátorban – részt vettek a *Telekom Gyerekszigeten*. Az ombudsmansátorban 2012-ben is nagy sikert aratott a gyermekjogi honlap grafikáit felhasználó hatalmas memóriajáték, valamint a kisebbek körében az egy-egy jogot megjelenítő színező és az immár hagyományosnak mondható „jogtündér” és „ombudsmanó” fakanálbábu készítése. 2012-ben – tekintettel az egységesült ombudsman intézményre – nemzetiségi jogokkal és környezetvédelemmel, környezet-tudatossággal kapcsolatos játékokkal is készültünk. Tapasztalataink szerint a gyermekek fejében a különböző játékok közben számos kérdés és meglátás felmerül, amelyet így könnyebben megosztanak munkatársainkkal. A gyermekekkel történő közvetlen kapcsolatfelvételen túl ugyanakkor ez a szülők számára is remek alkalmat kínál, hogy kérdéseikre, problémáikra választ, iránymutatást kapjanak.

Elősegítendő a gyerekek véleményének – lehetőségeinkhez képesti – közvetlen becsatornázását, fellelkesedve a tavaly kapott sok feliraton, ismét felállítottunk egy-egy óriás táblát, amelyen a gyerekek üzenhettek az ombudsmannak.





Lengyelországban, a gyermekjogi ombudsman kezdeményezésére, a parlament egyhangú döntése alapján Korczak-évnek nyilvánították a 2012. évet, az 1942-ben mártírhalt, gyermekorvos, pedagógus, a gyermeki jogok úttörőjeként számon tartott JANUSZ KORCZAK emlékére. Ennek keretében számos ünnepi rendezvényt, gyermekjogi és pedagógiai konferenciát, megemlékezést tartottak Európa-szerte.

A magyar ombudsman 2012. december 10-én, az Emberi Jogok Nemzetközi Napiján tisztelt Korczak emléke előtt, azzal, hogy átnevezte Panaszirodáját Korczak-teremmé, valamint *Marek Michalak* lengyel gyermekjogi ombudsmannal együtt felavatta a hivatalban elhelyezett Korczak-emléktáblát, és emlékkiállítás nyitott meg, amely a Lengyel Kultúrintézet nagylelkű segítségével valósulhatott meg. A megnyitón emlékbeszédet mondott *Őexc. Roman Kowalski*, a Lengyel Köztársaság rendkívüli és meghatalmazott nagykövete, *Őexc. Ilan Mor*, Izrael Állam rendkívüli és meghatalmazott nagykövete, *Németh Zsolt*, a Külügyminisztérium államtitkára, *dr. Feldmájer Péter*, a MAZSIHISZ elnöke is.

Az eseményen a Lengyel Köztársaság Elnöke – nagykövete által – Szabó Máté biztosnak a Lengyel Köztársaság Arany Érdemkeresztje kitüntetés adományozta, az emberi jogok erősítése, a társadalmi jogtudat növelése terén végzett tevékenysége elismeréseként valamint köszönetképpen a lengyel megfelelőjével e kiemelten fontos területen folytatott együttműködésért.

A Siketek Világnapját ünneplendő, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségének 2012. szeptember 29-én, több ezer résztvevővel lezajló nagyszabású rendezvényén köszöntőt mondott Szabó Máté ombudsman, majd a nap végéig munkatársai, jeltolmácsok folyamatos jelenléte mellett gyermekjogi, jogtudatosító, nemzetiségi és esélyegyenlőségi programokat tartottak.

A 2012. évi projektmunka számokban – helyszíni vizsgálatok száma: 4 fk. bv. intézményben; szegregációs témában (Jászapati): 1 nemzetiségi iskolában (több helyszínen, még folyamatban): 1; főtí gyermekotthon: 2

- a gyermekjogi honlapon keresztül beérkezett kérdések/panaszok száma: 126
- AJBH gyermekjogi rendezvényei: 5 (2 konferencia, 1 Korczak-emléktábla-avatás, 1 Telekom Gyereksziget részvétel, 1 Siketek Világnapja részvétel)

- az ombudsmant/munkatársait 27 alkalommal kérték fel előadás tartására gyermekjogi témában (ebből 7 alkalommal külföldön)
- az ombudsman munkatársai összesen 42 alkalommal vettek részt külső, szakmai rendezvényen– alkotmánybírósági indítványok száma: 4
- a gyermekjogi témájú jelentésekben tett ajánlások száma: 36
- *szakmai részvétel*: a KIM gyermekbarát igazságszolgáltatás munkacsoportjában, a KIM családon belüli erőszak munkacsoportjában, az EMMI „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságában, a KIM Emberi Jogi Munkacsoportjában
- *együttműködés/szakmai partnerségek*: Európa Tanács (nemzeti kapcsolat-tartó státus, 2012. november 22. – közös konferencia), Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (teljes jogú tagság); Eurochild (társult tagság) Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány (közös szakmai rendezvénysorozat 2012 őszén)

A gyermekjogi projekt eseményei 2012-ben

A rendezvény időpontja	Megnevezése
2012. május 11.	a Magyar Kriminológiai Társaság és az ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszékének közös konferenciáján „Gyermekbarát Igazságszolgáltatás” szekciót tartottak
2012. június 1–3.	Genf, nemzetközi Korczak-szeminárium
2012. június 13–15.	Tirana, az Európa Tanács nemzetközi konferenciája gyermekbarát igazságszolgáltatás témájában
2012. szeptember 4–7.	Strasbourg – az Európa Tanács „Minden ötödik” gyermekek szexuális bántalmazása elleni kampány workshop
2012. szeptember 19.	a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvánnyal együttműködő Itaka Alapítvány munkatársainak látogatása az AJBH-ban
2012. szeptember 21.	Fodor József Iskolaegészségügyi Társaság X. Országos Konferenciája
2012. szeptember 26.	a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat által rendezett „Effects on the Internet on Children and Young People” nemzetközi konferencia
2012. szeptember 28.	A Magyar Asszonyok Érdekszövetsége által, a Parlamentben rendezett „Az Élet: ajándék” című konferencia
2012. október 10–13.	Nicosia, A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) között éves konferenciája
2012. október 23–27.	Szófia, a Eurochild szófiai konferenciája

2012. november 6–8.	London, az International Juvenile Justice Observatory workshop
2012. november 13–15.	az Európai Unió 7. Gyermekjogi Fóruma
2012. november 16.	a Magyar Kriminológiai Társaság „Átalakulóban a gyermekvédelem” című tudományos ülése
2012. november 22.	„Gyermekközpontú igazságszolgáltatás – itthon és Európában” nemzetközi gyermekjogi konferencia az AJBH-ban
2012. december 5–6.	Cork, szakmai egyeztetés a cork-i egyetemen, gyermekbarát igazságszolgáltatás témakörében
2012. december 13–14.	Párizs, az Európa Tanács és a Lisbon Network továbbképzése a gyermekbarát igazságszolgáltatás témájában
2012. december 11.	a Magyar Rendészettudományi Társaság panelbeszélése a gyermekbarát igazságszolgáltatásról
2012. december 10.	a Francia Nagykövetség kerekasztal-beszélése a gyermekbarát igazságszolgáltatásról

3.3.2.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt

Az ombudsmani projektek körében újszerű megközelítéssel bír „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt, amely a 2012-es év egyik nagy módszertani, szakmai kísérletének is tekinthető. A projekt célja az volt, hogy egy szerteágazó témakör kapcsán, komplex szemléletmóddal tekintszen olyan jelenségekre, amelyek a válsághoz kapcsolódóan egyes alapjogok

*Dr. Szajbély Katalin
az Indítvány-előkészítő Osztály
és a Válság vesztesei projekt
vezetője*



korlátozásához, csorbulásához vezethetnek. Ennek során, összefüggéseikre tekintettel, a projekt egységesen kezelte a különféle alapjogokat, de különös figyelmet fordított a nemzetiségi és környezeti jogok érvényesülésére.

A válság kezdetben gazdasági nehézségek, pénzügyi problémák formájában jelentkezett, hatásai azonban túlmutatnak azokon, hiszen a gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetőek tünetei. Egyfelől társadalom-lélektani szinten mutatkoznak a válság hatásai: a szűkülő lehetőségek és források iránti küzdelemben a társadalmi összetartás gyengül. A rendszerigazolás folyamatában meg-

erősödik az önhibára alapozó gondolkodásmód. Teret nyer a bűnbakképzés jelensége: a nehezedő körülmények között egy vagy több másik csoportot teszünk felelőssé saját problémáinkért. Ez az attitűd egyenesen vezet az előítéletek, a szélsőséges magatartások térnyeréséhez.

A nehezedő gazdasági viszonyokra és a kiéleződő társadalmi problémákra másfelől az állam közigazgatási és jogalkotási szerepkörében – sokszor éppen a források szűkössége miatt – nem tud megfelelő és hatékony választ adni. Diszfunkcionális jogalkotási és jogalkalmazási tendenciák jelenhetnek meg: különösen jellemző egyrészt az állam kivonulása az élet egyes területeiről és emellett – a csökkenő állami szerepvállalás ellensúlyozására – a fokozódó kriminalizáció, a szociális intézkedéseket helyettesítő szankcionálás. Egyes jogszabályi rendelkezések, „paragrafusok” tehát éppen a válságra adható flexibilis reakciókat akadályozzák. Kétségtelen tehát, hogy a jelenleg is tartó válság sajátos hatást gyakorol az alapvető emberi jogokról való gondolkodásra, e jogok gyakorlati érvényesülésére, az alapjogi konfliktusok kezelésére.

A projektmunka kiindulópontja szerint a válság tehát gazdasági, társadalmi és morális válság egyszerre, amely jelen van a jogalkotás és a jogalkalmazás szinte valamennyi területén.

Kik valójában a válság vesztesei? E kör nyilvánvalóan igen széles, hiszen bizonyos értelemben szinte mindenki vesztes. A valódi és tartós kríziseknek, a válságoknak – a néhány szerencsés kivételt leszámítva a társadalom egésze érintettje és – közvetve vagy közvetlenül – a vesztese is. Különösen sérülékenyek azonban az egyébként is hátrányos helyzetű, kiszolgáltatott csoportok (a nemzetiségek, az idősek, a betegek, a hajléktalanok stb.), és azok az ellátási területek, amelyek működtetése jelentősebb állami források bevonását igényelné. Így egyebek mellett érzékeny a válságra a társadalombiztosítás rendszere, az egészségügy, és a hosszú távú érdekeket szem előtt tartó környezetvédelem, csakúgy, mint a hajléktalan emberekkel kapcsolatos állami intézkedések rendszere.

A projekt során természetesen nem volt lehetőség arra, hogy a válsággal érintett valamennyi személy és csoport problémájával foglalkozzon a biztos. A fenti kiindulópontot alapul véve az alapvető jogok biztosja három nagyobb témakörben folytatott egyedi és átfogó vizsgálatokat, amelyek a „*Bűnös szegénység – bűnös másság*”, a „*Környezetvédelem a válságban*” és a „*Tudatos állam – felelős polgár*” munkacímeket viselték.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt 2012 márciusában indult el aktívan. 2012 decemberéig a projekt keretében

- 43 civil és szakmai szervezet segítette az ombudman munkáját személyes vagy írásbeli konzultáció útján, illetve szakmai anyagi rendelkezésre bocsátásával

- 27 jelentés készült,
- 4 alkalommal nyújtott be az ombudsman indítványt az Alkotmánybírósághoz
- 5 szakmai rendezvényre került sor.
- A projekt a Nyílt Társadalom Intézet pénzügyi támogatásával valósult meg.

A „Bűnös szegénység – bűnös másság” témakörében az ombudsman a következő témakörökben vizsgálódott.

A hajléktalan emberek helyzete, a közterületi lét kriminalizációja kapcsán a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult az alkotmányosan aggályos rendszabályok okán, vizsgálta a hajléktalan-ellátó rendszer helyzetét, működését a téli időszakban, valamint vizsgálódott a Budapesten több kerületben is előforduló hajléktalantelep-felszámolások ügyében.

Az ombudsman különös figyelmet fordított az előítélet-motivált cselekmények, a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésre, és számos javaslatot fogalmazott meg e témában az új Büntető Törvénykönyv kodifikációja kapcsán. A médiában egyre nyíltabbá váló előítéletekkel is foglalkozott a biztos egy, a roma kisebbség helyzetéről szóló, előítéletes hangvételi dokumentarista műsorszám kapcsán.

Az uzsora problémaköre szintén fokozott jelentőséget kap a válság folyamán. Az uzsora-bűncselekmények áldozatainak sorsát jellemzően általános társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran az etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri. E kérdéskör vizsgálata a projekt egyik kiemelt fókuszpontja volt.

A „Környezetvédelem a válságban” témakör keretein belül a vizsgálódás egyik irányát az a hipotézis képezte, hogy a válság különösen érzékenyen érinti a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem pillanatnyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelmet és ezen keresztül az emberek egészséges környezethez való jogát. A projekt kitért arra, hogy miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszer létét és hatékony működését a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések.

A biztoshoz és a jogelőd külön biztosokhoz évek óta számos panasz érkezett a települési hulladékkezeléssel kapcsolatosan. Ezzel összefüggésben az ombudsman a projekt keretében fel kívánta tárni, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákban manifesztálódik a hulladékgazdálkodás területén, ezen belül is a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatásban, miként érinti a lakosság fizetési képességét és hajlandóságát, továbbá a nemkívánatos magatartások terjedését. A hulladékégetés témaköre – mint a szociális biztonság és a környezetvédelem szempontjából szintén érzékeny problématerület – is vizsgálat alá került e körben.

A globális válságok sorában a gazdasági-pénzügyi válság mellett, azzal sajátos összefüggésben egy, a jövőendő nemzedékek életkörülményeit, lehetőségeit beárnyékoló válság: a klímaváltozás idejét éljük. Ez a körülmény indokoltá teszi az alternatív energiaforrások fokozatos integrációját, a megújuló energiaforrásokon alapuló energiatermelés részarányának növelését. A biztos ezért megvizsgálta a megújuló energiaforrások alkalmazásával kapcsolatos jogszabályi környezetet, és javaslatokat fogalmazott meg annak fejlesztése érdekében.

A „Tudatos állam – felelős polgár” témakör keretében a biztos az alábbi témakörökben folytatott vizsgálatokat és fogalmazott meg javaslatokat.

A végrehajtási eljárással kapcsolatos alapjogi problémák a válságban különösen előtérbe kerülnek, e körben a biztos több vizsgálatot is folytatott a végrehajtási eljárás költségei, a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzügyi összegré vonatkozó végrehajtások továbbá a gyermektartásdíj végrehajtása során tapasztalt anomáliák tárgyában.

Az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer a pénzügyi nehézségek, a válság időszakában különös jelentőséggel bír, így annak változásai kiemelten is a projekt fókuszába kerültek. E körben az ombudsman kiemelten foglalkozott a magánnyugdíj-rendszer változásaival, valamint az Alkotmánybíróság döntését kezdeményezte a rokkantsági ellátórendszer átalakulásával és korhatár előtti ellátással kapcsolatos törvényi változásokkal összefüggésben. Az egészségügy helyzete, az egészségügyi dolgozók helyzete, képzési és munkakörülményeik tekintetében szintén vizsgálat indult a projekt keretében.

A fentiekén túl egy speciális területi fókusz is volt a projektnek: Szentgotthárd és térsége, ahol az ombudsmani vizsgálat arra irányult, hogy egy konkrét területen milyen hatása van a válságnak az egyes alapjogok: így a betegek jogai, a nemzetiségi jogok és az egészséges környezethez való jog vonatkozásában, és hogyan hatnak egymásra ezen alapjogi visszasságok, esetleges konfliktusok.

A projekt során a biztos hagyományos ombudsmani vizsgálati módszeren túlmutatóan törekedett arra is, hogy minél több szempontú és szélesebb spektrumú betekintést nyerjen az egyes problémakörökbe. Ezért az alábbi konferenciákra illetve műhelybeszélgetésekre került sor, ahol az egyes szakterületek tudományos és gyakorló képviselői, szakértői is inspirálták a további munkát, a vizsgálatok későbbi irányait.

A „Szentgotthárd és térsége a határok és hatások metszéspontján” lokális fókusz keretében az ombudsman és munkatársai két alkalommal látogattak el a térségbe, ahol személyes konzultációt folytattak a helyi szervekkel, civil szervezetekkel és nemzetiségi önkormányzatokkal, valamint többször felkeresték a Pszichiátriai Betegek Otthonát, amely jelenleg Magyarország legnagyobb el-



„A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” tematikus műhelybeszélgetés (2012. június 1.)

me-szociális intézete. A térségben panaszládák kihelyezésére is sor került, valamint az ombudsman munkatársai panasznapot tartottak a lakosság számára.

Összességében elmondható, hogy a 2012 elején kezdett módszertani kísérlet sikerrel zárult. A projekt hozadéka számos jelentés és alkotmánybíró-sági indítvány, amelyek az egyes alapjogokról szóló fejezetekben kerülnek bemutatásra. A projektmunka során a biztos továbbá számos civil és szakmai, tudományos szereplővel alakított ki új együttműködést, illetve mélyítette a korábbi együttműködési kapcsolatokat.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt rendezvényei

A rendezvény időpontja	Megnevezése
2012. március 29.	„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” – Az alapvető jogok biztosának projektnyitó rendezvénye
2012. április 19.	„A hajléktalanügy a válságban – válság a hajléktalanügyben?” – „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése
2012. június 1.	„A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” – „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése
2012. június 13.	„Gyűlölet-bűncselekmények a jog és társadalom határán” – „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése
2012. november 29.	„Felelős állam – tudatos polgár” – „A válság vesztesei...” projekt tematikus műhelybeszélgetése

3.3.3.

„A Munka Méltósága” projekt

Az ombudsmanintézmény fennállása óta minden évben számos panasz érkezik a munka világából. Az emberek életét ugyanis – már gyermekkortól vagy diákéveiktől kezdve, idős korukig – végigkíséri a munka, a munkavégzés, vagy éppen annak hiánya, a munkanélküliség.

Az elhúzódozó gazdasági válság és az annak nyomán kialakuló egyre nagyobb munkanélküliség nemcsak hazánkban, hanem az egész világon ráirányította a figyelmet a foglalkoztatás fontosságára, így a Munka, illetve a Munka Méltósága a társadalom számára is egyre nagyobb értéket képvisel. A 2012-es évben ráadásul számos változás is történt ezen a területen a foglalkoztatási jogviszonyok hazai szabályozásában. A 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvény kiemelt figyelmet fordít a munka szerepére, s több új elemet is megfogalmaz a munkavégzéshez fűződő jogok és köteleességek között.

2012. július elsejétől pedig hatályba lépett az új Munka Törvénykönyve (Mt.), amely a korábbi – két évtizedig hatályos – szabályozáshoz képest számos újdonságot tartalmaz, s amely – bizonyos vonatkozásban – kevesebb védelmet, garanciát nyújt a munkavállalók számára. Emellett az idei évtől a Kormány új közfoglalkoztatási programot vezetett be, amelyben kétszázezer embernek kívánt munkát biztosítani. Mindezek miatt a biztos a „Munka Méltósága” címmel projektet indított, amelynek keretében a „méltó” munkához való jog összefüggéseivel, az állami szerepvállalással a foglalkoztatás területén, a tág értelemben vett munka világának jogilag releváns és megragadható elemeivel kívánt foglalkozni.

Az alapjogi sajátosságokra tekintettel elsősorban nem a munkához való jog mint alapjog érvényesülését kívánta az ombudsman vizsgálni, hanem azt, hogy a munka világában biztosítják-e, s ha igen, milyen módon, az egyes alapjogokat és alkotmányos követelményeket, így kiemelten az emberi méltósághoz való jog védelmét, az egyenlő bánásmód valamint, a tisztességes eljárás követelményének megtartását, s a kapcsolódó szabályozás esetében az alapvető jogállami követelményeket.

A projekten belül két fő vizsgálati irányban folytak vizsgálatok. Az egyik vizsgálatosorozat középpontjában az egyenlő bánásmód követelmények meg-



*Dr. Zemplényi Adrienne
a „Munka méltósága” projekt
vezetője*

tartása állt. Mivel a biztos eljárási jogosultságát és hatáskörét megállapító jogszabály szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira, ezért ezekben a vizsgálatokban elsősorban az egyes védett csoportba tartozó személyek foglalkoztatási, munkavállalási lehetőségeire fókuszált.

A munka világát, az elhelyezkedési lehetőségeket vizsgálva ilyen veszélyeztetett csoportnak tekintette a biztos a nőket és kisgyermekes anyákat, a pályakezdő fiatalokat, a hajléktalanokat, illetve a fogyatékossgal élőket.

A nők és kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyeinek vizsgálata egyben magában foglalta a különböző alternatív munkavállalási formák (rész-munkaidő, távmunka) lehetőségének vizsgálatát is.

A fiatalok vonatkozásában két vizsgálat is indult. Az egyik vizsgálat általánosságban tekintette át, hogy milyen esélyekkel indulnak a gyakorlati tapasztalattal nem rendelkező, pályakezdő fiatalok a munkaerőpiacon és milyen segítséget kapnak ahhoz, hogy mielőbb munkába álljanak. A másik vizsgálat pedig arra kereste a választ, hogy a felsőoktatási reform előkészítése és a felvételi keretszámok megállapítása során, az illetékes szakminisztériumok együttműködtek-e annak érdekében, hogy a megváltozott felsőoktatási finanszírozási rendszer következtében a felsőoktatásból kiszoruló és – esetlegesen – munkát vállalni kényszerülő szakképzetlen és gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyeit, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeit elősegítsék.

A biztos külön vizsgálatban tekintette át azt is, hogy hazánkban jelen van-e, illetve az illetékes szervek mit tesznek az illegális gyermekmunka felszámolása érdekében.

A hajléktalanok foglalkoztatásával összefüggésben szintén két vizsgálat zajlott. Az első félévben a biztos azokat a lehetőségeket tekintette át, hogy milyen segítséget kaphatnak a fővárosban élő hajléktalanok ahhoz, hogy visszatérhessenek a munka világába. A második félévben pedig vizsgálatát kiterjesztette a vidéken élő hajléktalanokra, hogy átfogó képet nyerjen a hajléktalanok elhelyezkedésének, foglalkoztatásának országos szintű lehetőségeiről.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatása rendkívül összetett feladat, éppen ezért ezen a területen négy vizsgálat is indult. Az első vizsgálat során a biztos általánosságban tekintette át a fogyatékossgal élők elhelyezkedési esélyeit, az azt elősegítő jogszabályi környezetet, támogatási formákat, majd ezt követően került sor a fogyatékossgal élők munkakörülményeinek, a fogyatékosbarát munkahelyek megteremtésének, a fogyatékosok integrált foglalkoztatási lehetőségeinek a vizsgálatára.

A foglalkoztatás alapja a megfelelő képzés biztosítása, ezért kiemelt figyelmet fordított annak feltárására is, hogy biztosított-e a fogyatékos sze-

mélyek, gyermekek megfelelő képzése, szakképzése, s a felnőtteknek lehetőségük van-e arra, hogy – az egész életen át tartó tanulás „jegyében” – részt vegyenek képzésen, illetve továbbképzésen annak érdekében, hogy az esetlegesen elavult tudásukat új, piacképes tudással, szakmával bővíthessék. Egy panaszbeadvány alapján a biztos azt is vizsgálta, hogy milyen akadályai vannak a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyek foglalkoztatásának.

A projekt keretében indított vizsgálatok másik irányát az átalakított közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémák felmérése jelentette, a konkrét panaszok kivizsgálásán keresztül, valamint azon túlmutatóan is, egy országos szintű, átfogó helyzetkép megrajzolásával.

A közfoglalkoztatási vizsgálatok sorozat keretében öt jelentés készült.

Helyszíni vizsgálatok tapasztalatain alapuló előzetes jelentés: a Jászkarajenő, Gyöngyös, Bátorterenyre, Mátyás településeket érintő helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján készült jelentésben négy fontos – gyors ombudsmani reagálást igénylő – problémát emelt ki a biztos: a bérezést és a bérkifizetést, a képzések elmaradását, a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeit, valamint – szoros összefüggésben a szociális segélyezés területével – az együttműködési kötelezettség ellenőrzéséből adódó anomáliákat

Esélyegyenlőségi szempontú jelentés: az általános vizsgálatához kapcsolódó, azt kiegészítő vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy a közfoglal-

„A Munka Méltósága” projekt 2012. október 3-i rendezvénye, dr. Hoffman Tamás államtitkár (BM), prof. dr. Szabó Máté, dr. Zemplényi Adrienne, dr. Hajas Barnabás



koztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

Fenntarthatósági szempontú jelentés: a helyszíni vizsgálatok nyomán főleg arra a kérdésre kereste a választ, hogy a Startmunka mintaprogram célkitűzései – a helyi megoldások erősítése az élelmiszer- és az energiaellátás területén, értékteremtő, termelő jellegű munka – megvalósulnak-e, illetve a jó önkormányzati gyakorlatokat kívánta összegyűjteni.

Egyedi panaszbeadványon alapuló vizsgálat: a Fővárosi Katasztrófavédelmi Felügyelőségnél folytatott vizsgálat arra a kérdésre kereste a választ, hogy az állami szervek közfoglalkoztatási gyakorlata, a korábbi munkavállalók közfoglalkoztatottakkal való „pótlása” megfelel-e az országos közfoglalkoztatási programról szóló jogszabályoknak

Átfogó, rendszerszintű jelentés: a közfoglalkoztatási vizsgálatot záró jelentés célja egy országos szintű átfogó helyzetkép megrajzolása volt a közfoglalkoztatás rendszerével kapcsolatban. Méltó munkakörülmények és feltételek, méltó munka, méltó bérezés, jogszabályi előírások betartása, hatósági ellenőrzés rendszere.

„A Munka Méltósága” projekt keretében zajlott egyes ügyekről, a vizsgálatok eredményeiről, tapasztalatairól – a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatott helyzetére, az érintett szociális jogokra figyelemmel – részletesen a beszámoló tematikus részeiben olvashatnak.

„A Munka Méltósága” projekt eseményei 2012-ben

A rendezvény időpontja	Megnevezése
2012. május 3.	„A Munka Méltósága – új irányok, időtálló garanciák?” a projekt nyitórendezvénye
2012. június 20.	közfoglalkoztatási helyszíni vizsgálat, Jászkarajenő
2012. július 4.	közfoglalkoztatási helyszíni vizsgálat, Bátortereny
2012. július 10.	közfoglalkoztatási helyszíni vizsgálat, Mátraverebély
2012. július 12.	közfoglalkoztatási helyszíni vizsgálat, Gyöngyös
2012. augusztus 1.	közfoglalkoztatási helyszíni vizsgálat, Mány, Bicske
2012. október 3.	„Alapjogok és közfoglalkoztatás” – Közfoglalkoztatási tematikus műhelybeszélgetés
2012. december 3.	„Garanciák, jogok, esélyek? – A kiszolgáltatottak méltóságának védelme a munka világában” – zárókonferencia

3.3.4.

„Emberi jogok kint és bent” – fogvatartotti és ügyvédi projekt

A biztos kiemelt figyelmet fordított 2012-ben is a személyi szabadságukban korlátozott személyek (előzetes letartóztatottak, elítéltek, idegenrendészeti őrizetesek) emberi méltósága, valamint élethez és emberséges bánásmódhoz való jogaik érvényesülésére, hiszen a fogvatartottak kiszolgáltatott vagy általuk annak vélt helyzete nem vitatható.

A büntetés-végrehajtás a széles értelemben vett társadalmi-politikai ellenőrző mechanizmusok egyik fontos eleme. A bűnüldözés, az igazságszolgáltatás, az állampolgári nevelés, a normatív struktúrák (értékek, erkölcs, életmódminták stb.) mellett a büntetés-végrehajtás erős szankcióként tölti be szerepét. Jogállamban a büntetésnek a magatartási korrekció funkcióját is be kell töltenie oktató, nevelő, reszocializáló intézményként.

A büntetés-végrehajtás része a globális rendszernek is. Egyre több a külföldi, a migráns elkövető. Nő a migrációval összefüggő bűncselekmények aránya.

Megfigyelhető az is, hogy az igazságszolgáltatás egyre szélesebb körben alkalmazza a szabadságvesztés büntetést, ám ismerte hazánk költségvetési forrásait, a büntetés-végrehajtás nem vagy alig jut kiegészítő forráshoz, krónikus a túlszűfolttság, ingoványosak a fogva tartás körülményei. Ugyanakkor a börtön szabályok globális és regionális, például európai egységesedésének tendenciája előrehalad, növekszik a globális és regionális ellenőrzési normák és intézmények szerepe a büntetés-végrehajtásban (pl. a Kínzás és embertelen bánásmód elleni Egyezmény (OPCAT) és annak végrehajtó-ellenőrző mechanizmussai.) E téren jelentős eredmény, hogy az Országgyűlés 2011. október 24-én elfogadta az OPCAT kihirdetéséről szóló törvényt. Magyarország azonban élt az OPCAT 24. cikkében biztosított lehetőséggel, így a nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt alapvető jogok biztosa ezt a feladatát 2015. január 1-jét követően fogja ellátni.

A fogvatartottak között különlegesen kiszolgáltatott helyzetben vannak a magyarul nem beszélő, felnőtt hozzátartozóiktól elszakított külföldi gyermekek, más néven kísérő nélküli kiskorúak, akik már csak életkoruknál fogva sincsenek abban a helyzetben, hogy a jogaikat önállóan érvényesítsék. A magyarul nem beszélő felnőttkorú külföldiek esetében is alaposan



*Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
főosztályvezető a fogvatartotti
projekt vezetője*

feltételezhető, hogy a magyar nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányában, különösen a fogva tartással járó fokozottan kiszolgáltatott helyzetükben, sem a saját, sem kiskorú gyermekeik alapvető jogainak megsértése esetén nem lennének képesek arra, hogy az alapvető jogok biztosánál panaszt tegyenek.

Az ombudsman mindezek miatt elengedhetetlenül fontosnak tartotta, hogy a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi helyzete összefüggéseit feltárja. A lefolytatott vizsgálatokról, az azok során felmerült dilemmákról és javaslatokról külön füzetben ad részletes tájékoztatást.

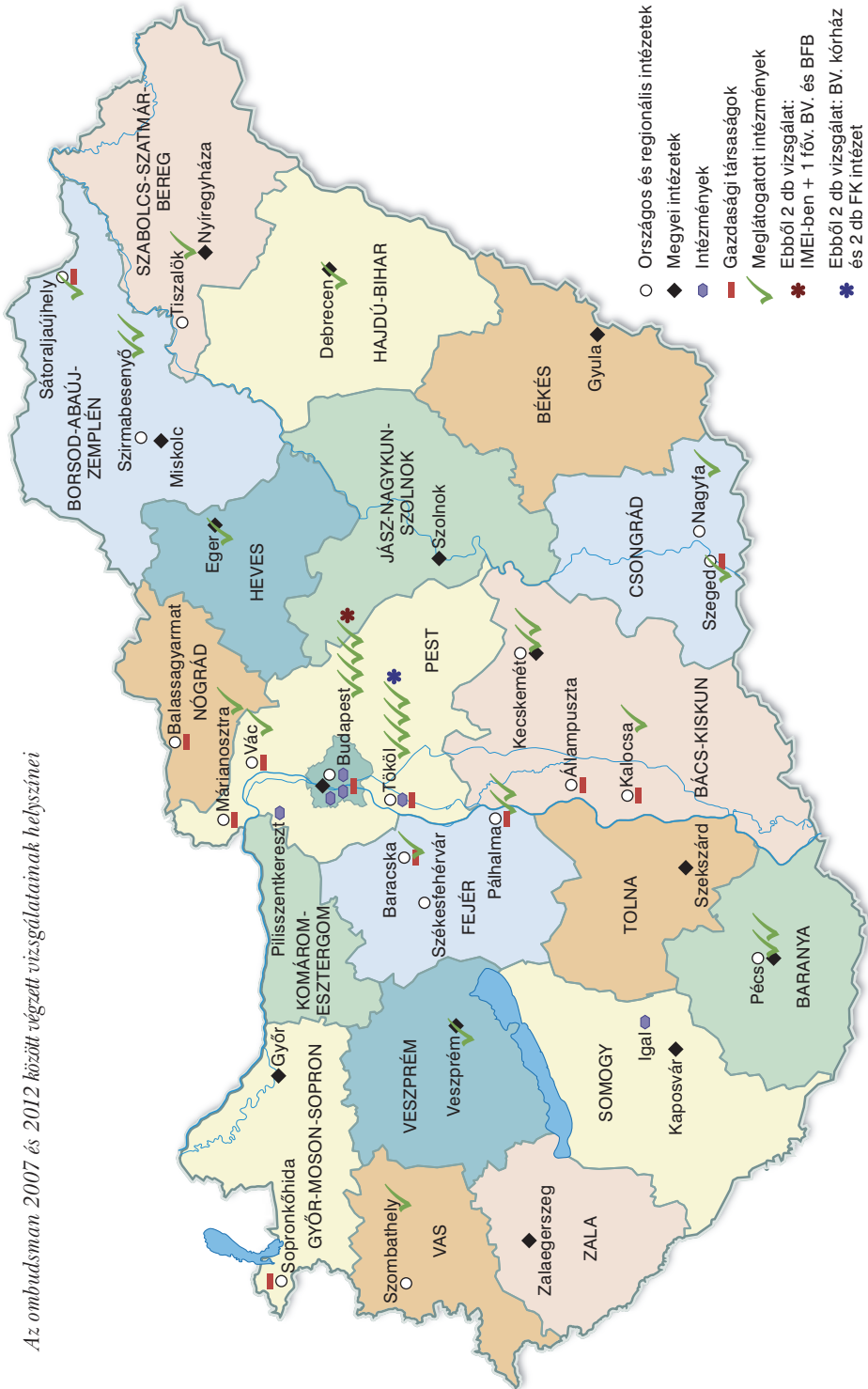
A projektmunkák közben 10 büntetés-végrehajtási intézetben és 3 idegenrendészeti szálláson folyt helyszíni vizsgálat. Összesen 17 jelentés készült, az alábbi témakörökben:

- A fiatalkorú fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (Pécs fiatalkorúak részlege, Tököl, Kecskemét, Szirmabesenyő).
- A felnőttkorú fogvatartottak egészségügyi ellátása feltételeinek értékeléséről (Pécs felnőtt korúak részlege, Győr, Sátoraljaújhely, Állampusztasolt, IMEI, Márianosztra).
- A dolgozó fogvatartottak társadalombiztosítási viszonya és foglalkoztatásuk dilemmáiról.
- A fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedésének tapasztalatairól.
- A kísérő nélküli kiskorúak jogairól (Fót).
- A kisgyermekes családok idegenrendészeti őrizetének helyzetéről (Békéscsaba).
- Európán kívüli országokból származó, egyedülálló férfiak idegenrendészeti őrizete körülményeiről (Nyírbátor).
- Hány rács védi meg a gyermekeket? (Fóti Gyermekotthon)

Két konferencia (2012. április 24. és 2012. október 30. napján) és sajtótájékoztató megtartására is sor került, melyeken az alapvető jogok biztosa hivatalával együttműködő szervek képviselői is hozzászólhattak az egyes témákhoz.

A projekt együttműködött az ügyvédek és az ügyfelek jogainak érvényesülését vizsgáló projekttel. Ezt indokolta az a gyakorlati tapasztalat, hogy az ügyvédek jellemző problémája, miszerint a büntetés-végrehajtási intézetekbe nehézkes a bejutásuk, adott esetben több órát is kell várakozniuk, míg bejutnak védencükhöz. A terhelten való kapcsolattartás infrastrukturális feltételei sem biztosítottak megfelelően minden börtönben. A másik – a büntetés-végrehajtás – oldalról pedig magától értetődő módon jelentkezik az intézetek sajátos rendjének betartatása iránti igény.

Az ombudsman 2007 és 2012 között végzett vizsgálatának helyszínei





Prof. dr. Szabó Máté, Csóti András, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka és dr. Janza Frigyes, a Belügyi Tudományos Tanács állandó tagja tart közös sajtótájékoztatót

Az ombudsmani ajánlások hatásaként levonható az a tendencia, hogy számos elem javult a büntetés-végrehajtás rendszerén belül, megvan tehát a fogadókészség a büntetés-végrehajtásért felelős vezetők részéről arra, hogy az ombudsmani kritikákat elfogadják, a javaslatok megvalósítását megfontolva, jobb körülményeket teremtsenek az elítélteknek.

A biztos intézkedéseinek kiemelendő eredménye a zárkák méreteinek sok intézetben való növelése, felszereltségük, a mellékhelyiségek állapotának javulása. Természetesen a korszerűsítések, építkezések azzal járnak, hogy a fogvatartottak továbbra is ott élnek, esetleg zsúfoltságban, háromemeletes ágyakon alszanak. Ez azonban csak átmeneti jelenség ilyen esetben és a jobbítás szándéka hatja át. Megállapítható az is, hogy a zsúfoltság nem egységes a börtönökben, új börtönökben (Tiszalök, Szombathely) vannak helyek, de ott a 100 százalékos feltöltöttséget meghaladó fogvatartotti létszám esetén a magánüzemeltető többszörösére emelné a fogvatartott tartására fordítható napi pénzüsszeget. Pozitívan változott a börtönökben az ételek minősége és mennyisége is.

Előrelépés történt az egészségügyi ellátás területén, bár pszichológusból és orvostól sok helyen van hiány. 2012-ben azonban 3 intézet kapott ombudsmani ajánlásra pszichológus státuszt. Több intézetben kifogásolta az ombudsman az alultervezett nevelői, és felügyelői létszámot is, ami a biztonságos fogva tartást veszélyeztetheti (biztosi ajánlásra két intézet kapott 1-1 nevelői státuszt 2012 októberében).

Az alapvető jogok biztosa az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben (IMEI), valamint a tököli büntetés-végrehajtási kórházban tapasztalt

állapotok miatt sürgette a két intézetet, valamint a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részlegét egyesítő új egészségügyi központ mielőbbi létrehozását. Az IMEI korszerű működésének megteremtésével kapcsolatban a belügyminiszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a Kormány egyetért az említett egészségügyi intézmények közös telephelyre integrálásával. A terv elkészült és az ehhez szükséges anyagi források keresése megkezdődött.

A biztonságához tartozik a csomagvizsgálók hiánya, valamint a beléptető-rendszerek korszerűsítésének a szükségessége, de az anyagi lehetőségektől függően több helyen pótolták azokat, illetve folyamatosan pótolják. A lelki-vallási gondozás szinte mindenhol megoldott. A szabadidős tevékenység hasznos eltöltésére is odafigyelnek az intézetek, szakköröket, vetélkedőket szerveznek. Az oktatásra is egyre nagyobb igényük van a raboknak.

Az elmúlt években egyre kevesebb volt a fogvatartottak foglalkoztatási lehetősége, ugyanis a gazdasági válság hatása a börtönökbe is begyűrűzött. 2012. január 1-jétől azonban alapelvevé vált, hogy minden fogvatartottnak dolgoznia kell. Természetesen ez nem valósítható meg teljes egészében, ha másért nem, azért mert van, aki egészségi okok miatt nem dolgozhat. A munkáltatás 2012-ben sok intézetben elérte a 80 százalékot, ami növeli a rabok felelősségérzetét.

Évekkel ezelőtt jelezte először az ombudsman a fogvatartottak saját ruhásműinek szárítását biztosító, emberi méltóságnak megfelelő lehetőségek zárkán belüli kialakításának szükségességét. A helyszíni vizsgálatok során sok intézetben volt tapasztalható, hogy beszereztek és felszerelték a zárkákat ruhaszáritóval.

A biztos ugyancsak évekkkel ezelőtt kezdeményezte a rabszállító járművek biztonsági övvel történő ellátását, amelynek szükségességét – igaz, baleset okán – 2012-ben ismerte el a belügyminiszter. Ennek 2013 évvégéig meg kell történnie.

A postai pénzküldemények, illetve letéti pénzek kezelésének egységesítését is javasolta az ombudsman. A büntetés-végrehajtási szervezet informatikai fejlesztését szolgáló, EKOP informatikai fejlesztési program keretében 2013. január 1-jétől ez várhatóan megvalósul.

A biztos az embertelen, kegyetlen bánásmód tilalmának érvényesülése érdekében javaslatot tett a vonatkozó jogszabály módosítására annak érdekében, hogy a különleges biztonsági körleten való elhelyezésről szóló döntés ellen független jogorvoslati fórumhoz lehessen fordulni. 2012. január 1-jétől az új szabályozás hatályba is lépett, mely szerint a büntetés-végrehajtási bíróhoz lehet fordulni jogorvoslatért.

A biztos megfontolásra javasolta, hogy a fiatalkorúakat fogva tartó büntetés-végrehajtási intézetekben történő dohányzást jogszabály teljeskörűen

– megfelelő felkészülési és felkészítési idő kitűzése mellett – tiltsa meg. Ezzel összhangban elengedhetetlennek ítélte meg a vonatkozó IM rendelet csomagküldésre és az elítélt birtokában tartható tárgyakra vonatkozó rendelkezéseinek a módosítását is. A javaslat a 14-16 éves fogvatartottak tekintetében országos parancsnoki intézkedés kiadásával meg is valósult. Az intézkedés 2012. november 1-jétől hatályos. 2012. november 2-ával módosult a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló IM rendelet: eszerint a tizenhatodik életévét be nem töltött fiatalok dohányárut nem tarthat magánál.

Az ombudsman szóvá tette, hogy miközben az állam kvázi munkaviszonyban foglalkoztatja a fogvatartottakat, elvon tőlük társadalombiztosítási jogosultságokat (például az ilyen munkavégzés ideje nem számít bele a nyugellátáshoz szükséges évekre). Ezért javasolta, hogy legyen egységes a munkabér jogi szabályozása, meghatározása. Jelenjen meg jogszabályban a fogvatartott társadalombiztosítási jogosultsága. Ebben a kérdésben sajnos nem történt előrelépés, és egyelőre nincs is rá kormányzati szándék.

Az idegenrendészet fogvatartottjai közül a kísérő nélküli kiskorúakat 2011. május 1-jétől gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni, ami jelenleg a fóti gyermekközpont. A biztos tapasztalata szerint az itt dolgozók szeretik a munkájukat, hivatástudattal, pozitívan állnak a megoldandó problémákhoz. Az itt élő külföldi kiskorúak elhelyezése, ellátása megfelelő, de szinte valamennyien szenvednek valamilyen poszttraumás szimp-tómától. Kapacitás hiányában, pszichés támogatáshoz azonban nem férnek hozzá. Akkor könnyebbülnek meg esetleg, amikor már mernek beszélni az őket ért traumáról az otthon munkatársainak, akiket szintén megviselnek a hallottak.



*Dr. Haraszi Katalin
főosztályvezető-helyettes,
menekültügyi szakértő*

A békéscsabai Ideiglenes Őrzött Szállás esetében az itt élők gyógyszerfogyasztásának összetételét és mennyiségét, különösen az önkárosításhoz vezető rendkívüli eseményeket, valamint az azonos nemű kiskorúak szexuális érintkezését problematizálta a biztos. Rámutatott, hogy a bizonytalan jövő, a fogva tartás ténye, a házirend szerint szabályozott életritmus, és a valódi intimitás hiánya, a gyermeki étellel összeegyeztethetetlen pszichés megpróbáltatást keletkeztet. A nyírbátori Őrzött Szálláson tapasztaltak legfőbb megállapítása is a pszichiáter orvos hiánya, valamint az volt, hogy a külföldieket vagy az őrszemélyzet, vagy valamelyik társuk bántalmazta, esetleg ilyen események szemtanúi voltak. E körben

az ombudsman intézkedéseinek azok címzettjei által való fogadtatása még nem ismert.

Összességében megállapítható, hogy a projekt eredményesnek tekinthető. Lehetővé vált a büntetés-végrehajtás fogvatartottjai, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartása alapjogi összefüggéseinek feltárása, megismerése és a tapasztaltak azon személyekhez való továbbítása, akik az ügy érdekében tenni tudnak és szándékoznak. Ez esetben pedig nem volt hiába a témakört érintő problémás kérdések, alapjogi konfliktusok, dilemmák ombudsmani megjelenítése.

A büntetés-végrehajtási projekt eseményei 2012-ben

A rendezvény időpontja	Megnevezése
2012. február 23.	Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl
2012. február 29.	Károlyi István Gyermekközpont Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthona, Fót
2012. március 27.	Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete, Kecskemét
2012. április 3.	Thán Károly Ökoiskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola, Budapest
2012. április 4.	Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete, Szirmabesenyő
2012. április 24.	Nyitókonferencia
2012. május 3.	Ideiglenes Őrzött Szállás, Békéscsaba
2012. május 16.	Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete, Pécs – Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Pécs
2012. június 21.	Márianosztrai Fegyház és Börtön, Márianosztra
2012. július 12.	Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet, Budapest
2012. július 16–17.	Őrzött Szállás, Nyírbátor
2012. szeptember 19.	Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, Állampuszta és Solt
2012. szeptember 24.	Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön, Sátoraljaújhely
2012. szeptember 27.	Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Győr
2012. október 30.	Zárókonferencia

Az Ügyvédi projekt

Az ombudsman 2012-ben közösen indította útjára a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, továbbá az ügyvédek helyzetét és a hozzájuk forduló jogait vizsgáló projekteket. Az átfogó ombudsmani vizsgálódás középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja állt.

A projekt elindulását 2012 márciusában sajtótájékoztatón jelentette be az ombudsman. Az eseményen dr. Bánáti János, a Magyar Ügyvédi Kamara Elnöke, dr. Rétvári Bence, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára, valamint dr. Kádár András Kristóf, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke is kifejtette gondolatait a témával kapcsolatban. Az államtitkár akkor megígérte, hogy a projekt tapasztalatait, megállapításait beépítik a jogalkotási folyamatba. A projekt 2012. szeptember 26-án, magas szintű szakmai kerekasztal-megbeszéléssel – amelyen a fenti meghívottakon felül dr. Darák Péter kúriai el-



*Dr. Seres Péter
az Ügyvédi projekt vezetője*

Az Ügyvédi projekt rendezvényén balról: dr. Hajas Barnabás, prof. dr. Szabó Máté, dr. Darák Péter, a Kúria elnöke és dr. Seres Péter projektvezető.



nök és a Legfőbb Ügyészség képviselője is részt vett – és összegző sajtótájékoztató megtartásával zárult.

Az új Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezést az ügyvédségről, az alapjogi fejezetben továbbra is külön rendelkezik az egyes (bíróügyi) eljárási garanciákról, köztük is kiemelten arról, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez, a védő pedig nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt;

Az ügyvédség szerepe, az ügyvédek, védők tevékenysége kiemelt fontosságú: nemcsak az igazságszolgáltatás működése, ezen belül a büntetőeljárás során a védelemhez való jog biztosítása, hanem általában az egyéni alapjogok védelme szempontjából is. Nagyon fontos elvárás az ügyvédi védelemhez és a képviselőhöz való hozzáférés, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működése, a fegyverek egyenlősége, a kapcsolattartás szavatolása.

Az eddigi vizsgálatokhoz hasonlóan kiemelkedő fontosságú a gyakorlat és a szabályozás szempontjából a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése – azaz az áttekinthetőség, a zavartalan működés, a kamarai szakmai-minőségi ellenőrzés funkciójának működése.

Az új ombudsmantörvény alkotmányjogilag indokolt módon továbbra sem ad lehetőséget arra, hogy a biztos az ügyvédek tevékenységét vagy eljárását, döntéseit – akár panasz alapján, akár hivatalból – vizsgálja, de erre nem is volt szükség a projekt hatásköri megalapozásához. A törvény alapján ugyanakkor az alapvető jogok biztosának lehetősége van a kötelező tagság alapján működő köztisztviselők, így az ügyvédi kamarák tevékenységének hivatalból történő vizsgálatára is.

Az alapvető jogok biztosja a kitűzött feladat megvalósítása terén szorosan együttműködött az ügyvédi kamarákkal és a Magyar Helsinki Bizottsággal, de igyekezett bevonni ebbe a körbe az illetékes minisztériumot, a büntetés-végrehajtási terület vezetését, az ügyészséget és a rendőrséget is.

A projekt összegezte a témakört érintő egyes panaszokat, illetve a következő területeket tekintette át:

- az ügyvédi eskü szövegének megváltoztatásáról,
- az ügyvédi kirendelés tapasztalatairól,
- az állami jogi segítségnyújtás jelenlegi helyzetéről,



*Dr. Dóczé Nikolett
az Ügyvédi projekt részvevője*

- az ügyvédek alapjogi szempontból történő továbbképzésének szükségességéről,
- a letétbe helyezett összegekkel kapcsolatos szabályozási problémákról,
- a fegyelmi eljárás egyes elemeinek pontosításáról,
- az ügyvédek cégbíróság általi bírságolásáról,
- az ügyvédek és védenceik kapcsolattartásának körülményeiről,
- az ügyvédek biztosításának kérdéséről.

A projekt egyszerre kívánt tükröt tartani az állam, a jogászok és a társadalom elé annak érdekében, hogy a rászoruló és jogi képviselőik a lehető legmagasabb szinten tudják érvényesíteni alapvető jogaikat. A projekt működése során kiemelkedő fontosságot kapott az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működésére, valamint az eljárási jogi eszközök egyenlőségére történő figyelemfelhívás. Figyelemmel arra, hogy az egyes vizsgálati jelentések elsődlegesen a jogállami garanciák, illetve a tisztességes eljárás-hoz, valamint jogorvoslathoz való jog kérdését állították a középpontba, az egyes ügyekről és megállapításokról részletesen a beszámoló többi fejezet-részeiben is olvashatnak.

A Budapesti Ügyvédi Kamara 2013. március 1-jei Közgyűlése naprend-jére vette az Ügyvédi Projekt számos megállapítását és a jelentésekben megfogalmazott biztosi ajánlásokat.

3.4.

Az alkotmányos alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok

3.4.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

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



Dr. Láposy Attila a Közjogi Főosztály munkatársa

Az állam életvédelmi kötelezettsége

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

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

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

A biztos az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól hivatalból indított vizsgálat (AJB-810/2012) keretében arról kért tájékoztatást, miként készíti fel a szervezet a lakosságot, milyen riasztási módszereket alkalmaz, miként ismertetik meg ezeket és az egyes riasztások után követendő magatartásformákat, hogyan erősítik az emberek védelmi képességeit és tudatosságát.

A vizsgálat előzményei a korábbi évekre nyúlnak vissza. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének közös jelentése 2006-ban megállapította, hogy nem elégséges a lakosság felkészítése a különböző katasztrófavédelmi helyzetekre, az emberek nem kellően tájékozottak a katasztrófák veszélyeiről, a megelőzési és védekezési mechanizmusokról, a lehetséges lakossági viselkedési formákról. Ezért például kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy a 2006. augusztus 20-i helyzetben elérte volna a kívánt hatást a tűzijáték közönségének riasztása. Emiatt 2011-ben a biztos – önálló projekt keretében – kiemelt figyelmet fordított a katasztrófák megelőzésével, valamint az azok hatásainak felszámolásával kapcsolatos, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdésekre.

2012-ben a biztos a 2006. augusztus 20-i vihar idején tapasztalathoz képest a katasztrófavédelmi szervezet erőfeszítéseinek köszönhetően jelentős előrelépést tapasztalt. A civil lakosság, a tanulók, a pedagógusok, a közigazgatási vezetők katasztrófavédelmi ismereteinek javítása érdekében – a 2012. január 1-jétől hatályos jogszabályok alapján – továbbfejlesztik a lakosság felkészítésére szánt oktatási programokat.

A biztos rámutatott, hogy a lakosság katasztrófavédelmi tudatosságát jelentősen csak hosszú évek alatt lehet javítani, ám már rövidtávon is elengedhetetlen a felkészítés a védekezésre és a következmények elhárítására. A szükséges ismeretek és képességek ugyanis a lakosság jelentős csoportjainál csaknem teljesen hiányoznak.

Az alapvető jogok biztosa hivatalból átfogó vizsgálatot indított a Pak-

si Atomerőmű működésével összefüggő katasztrófavédelmi kérdésekben, kiemelten az erőmű és a katasztrófavédelmi hatóság lakosságfelkészítő tevékenysége vonatkozásában (AJB-2797/2012). Jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az elmúlt évek hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi tapasztalatait hasznosítva, a lakossági riasztó rendszerek telepítésének jogi háttere rendeződött. A hatékony helyzetkezelés, a lakosság célirányos, a helyi sajátosságoknak megfelelő felkészítése és veszélyhelyzeti tájékoztatása érdekében sor került a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása megújítására. Ennek alapján az elégséges védelmi szint követelményei is meghatározhatók. Az elégséges védelmi szint záloga a megfelelő módszerrel végrehajtott, a szükséges és elégséges tudás, valamint a riasztási jelek és a katasztrófa esetén tanúsítandó magatartásformák elsajátítását biztosító felkészítési rendszer kialakítása és fenntartása.

Az állam életvédelmi kötelezettségének körébe tartozik a gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények mentési biztosítása is. Egy 2012. március 15-ére bejelentett gyűlés szervezője beadványában az Országos Mentőszolgálat eljárását sérelmezte. Leírta, hogy a rendőrségi tudomásulvételt követően tájékoztatta az Országos Mentőszolgálatot (OMSZ) a rendezvény helyszínéről, időtartamáról, a résztvevők várható számáról, valamint az esetleges ellentüntetés miatti problémákról, és jelezte együttműködési szándékát a rendezvény megfelelő mentési biztosításával kapcsolatban. Az OMSZ válaszában arról tájékoztatta, hogy csak meghatározott térítési díj ellenében tud gondoskodni a politikai tömegrendezvény egészségügyi-mentési biztosításáról.

A biztos ezért átfogó vizsgálatot indított (AJB-3449/2012), melynek során megkereste az OMSZ főigazgatóját és az országos rendőrfőkapitányt. A vizsgálat eredményeit tartalmazó jelentésében a biztos megállapította, hogy az életvédelmi kötelezettséget és a jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzet áll fenn, mivel a jogszabályok nem rendelkeznek egyértelműen arról, hogy fennáll-e a szervező kötelezettsége a jelentős számú résztvevőt vonzó gyűlések mentési biztosításával kapcsolatosan. Nem világos továbbá az sem, hogy a rendőrséghez hasonlóan térítésmentesen, avagy térítés ellenében végzi-e az OMSZ a politikai rendezvények mentési biztosítását.

Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények esetében egy alapvető politikai szabadságjog érvényesüléséről van szó, és ez különbözteti meg más, például kulturális vagy sportrendezvényektől. A mentési biztosításról való gondoskodás keretében ugyan a szervező kötelezettsége az előzetes tájékoztatás, azonban az OMSZ a szervező által kért mentési biztosítást köteles minden esetben térítésmentesen, külön szerződéskötés nélkül ellátni. Az ombudsman

a szabályozás módosítására tett javaslatai mellett kezdeményezte az OMSZ főigazgatójánál, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények esetében kért mentési biztosítást minden esetben szerződéskötés és térítés nélkül – a rendőri szervekkel való kapcsolatfelvétel mellett – lássák el.

Az ombudsman kezdeményezésének az OMSZ főigazgatója nem tett eleget, mivel az annak alapjául szolgáló jogi érvekkel nem értett egyet, ezzel szemben pozitív visszajelzés érkezett az országos rendőrfőkapitánytól és a legfőbb ügyésztől.

Az emberi méltósághoz való jog

A méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz azt a személyes autonómiát, az egyéni önrendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.

Az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, annak feltétlen érvényesülése felett az alapvető jogok biztosa az ombudsmani intézmény tradícióinak megfelelően őrködik. Minél kiszolgáltatottabb egy csoport, annál inkább sérülékeny tagjainak méltósága. Az országgyűlési biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő, idősek, fogyatékkal élők, valamint gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az új törvényi szabályozás szerint az eddigi gyakorlattal összehangban 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, a méltóságukat sértő jelenségekkel szembeni ombudsmani fellépésről a beszámoló 3.2.4 részében szól. Ehelyütt azokra a jelentős ügyekre, tendenciákra hívjuk fel a figyelmet, amelyek főszabályként nem valamely veszélyeztetett csoport tagjával szemben valósítanak meg méltóságsértést, illetve amelyek a méltóság védelmével kapcsolatos állami szerepvállalást érintik.

2012-ben speciális önrendelkezési jogi problémaként jelentkezett a dohányzás kérdése, a *dohányzó személyek méltóságának, önrendelkezési jogának* biztosítása az új törvényi szabályozás keretei között.

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

mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi.

Fokozott jelentőséggel bír az önrendelkezési jog szempontjából a dohányzás tilalma abban az esetben, ha bentlakásos intézmények lakóiról van szó, akik számára így gyakorlatilag saját otthonukban tiltott a dohányzás. A nemdohányzók védelméről szóló törvény ugyanis nem teszi lehetővé zárt légtérű dohányzóhely kialakítását az ápolást, gondozást nyújtó bentlakásos intézményekben. Azokban pedig, ahol egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak, az udvaron sem lehet dohányozni.

Több panaszos az ombudsmanhoz fordult (AJB-2710/2012), sérelmezve, hogy többnyire csak az intézményt elhagyva, annak bejáratától öt méterre gyűjthetnek rá. Többen azonban még ott sem, mert az adott intézmény bejáratánál buszmegálló van, nekik tovább kell menniük. Sokszor ezt képtelenek megtenni, idős koruk, mozgáskorlátozottságuk miatt ugyanis ki vannak szolgáltatva az őket ellátó személyzet jóindulatának is. A cselekvőképességben korlátozottak pedig, még ha fizikai értelemben képesek is megközelíteni a legközelebbi dohányzóhelyet, ápolói felügyelet, kíséret híján ezt nem tehetik meg.

Az ombudsman vizsgálatában arra kereste a választ, hogy vajon a bentlakásos szociális intézményekben élők dohányzását – az intézményi jellegre tekintettel – indokolt-e általánosságában megtiltani, vagy az emberi méltóságból eredő önrendelkezési jog érvényesülésére tekintettel a szabályozás során meghatározó tényezőnek kellene-e tekinteni a benntartózkodás jellegét, az életvitelszerűséget. A biztos álláspontja szerint a jogalkotó alapvetően két esetben engedélyezte kivételes jelleggel a zárt légtérű dohányzóhelyek kialakítását. Egyrészt van egy meghatározott munkavállalói kör, amely a munkahely, munkakörnyezet, illetve a munkavégzésből adódó speciális körülmények miatt a nyílt légtérben való dohányzással súlyosan veszélyeztetné a maga vagy más élet- és vagyónbiztonságát; másrészt a jogalkotó figyelembe vette az érintettek egy bizonyos helyen tartózkodásának okait és jellegét. Ennek alapján a büntetés-végrehajtási intézményekben és a rendőrségi előállító helyiségekben, fogdákbán, az őrzött szálláshelyeken a fogvatartottak, továbbá a pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek esetében az érintettek ott-tartózkodásának különleges jellemzője, életvitelszerűsége – illetve esetlegesen a nyílt légtérben kialakított dohányzóhelyre történő kíséres, ellenőrzés, felügyelet problémájának megoldatlansága

– indokolja a főszabálytól való eltérést, azaz a zárt légterű dohányzóhely kialakításának lehetőségét.

Az ombudsman álláspontja az, hogy az ápolást, gondozást nyújtó szociális intézményekben ellátottak tartózkodásának alapvető jellegét elsősorban az adja meg, hogy ott életvitelszerűen laknak, azaz az intézmény az otthonuk. Az ember az otthonában főszabály szerint tetszése szerint élhet önrendelkezési jogával, bizonyos kivételekkel (az otthonában sem követhet el bűncselekményt, szabálysértést). A bentlakásos intézmények lakóinak magánszférája értelemszerűen nem lehet korlátlan, hiszen az ápolás, gondozás elsődleges célja mellett ezen intézményekben törekedni kell a békés, nyugodt, konfliktusmentes együttélésre, továbbá a nemdohányzó ellátottak érdekeinek, egészségének védelmére is.

Az ombudsman vizsgálatát lezárva megállapította: a bentlakásos intézményben élő ellátottak önrendelkezése a dohányzás tekintetében teljes mértékben nem korlátozható alkotmányosan. A nemdohányzók védelméről szóló törvény vizsgált szabályai ellentétesek az önrendelkezési joggal, ezért a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse elő a jogszabály módosítását.

A visszásság megszüntetése érdekében a miniszter válaszában ígéretet tett arra, hogy 2012. II. félévében vagy 2013. I. félévében kezdeményezi a nemdohányzók védelméről szóló törvény módosítását, annak érdekében, hogy lehetőség legyen az egészségügyi szolgáltatást is nyújtó szociális intézmények esetében a nyílt légtérben történő dohányzásra.

Egy másik ügyben (AJB-4749/2012) a panaszos azt sérelmezte, hogy a törvény kizárja a kórházakban a zárt légterű dohányzóhelyek kialakítását, ez pedig több, érvelése szerint alapjogot is sértő helyzetet eredményez. A panaszos kérte, hogy a biztos kezdeményezze a sérelmezett rendelkezések megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál. Mivel a panaszos által kifogásolt jogszabály kapcsán a közvetlen indítványozás nem volt indokolt, alapjogi érvekkel alátámasztható, így a biztos az Alkotmánybíróság eljárását nem kezdeményezte. Ugyanakkor a beadványban felvetett probléma társadalmi jelentőségére tekintettel, hivatalból vizsgálatot indított. Mindamelletl ugyanis, hogy nem vitatható a nemdohányzók lehető legszélesebb körben való védelmének jelentősége, meg kívánta vizsgálni azt, hogy a gyakorlatban, a szabályozás nyomán sérülhet-e az önrendelkezési jog vagy az egyenlő bánásmód követelménye. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ombudsman a nemzeti erőforrás miniszterétől (2012. június 1-jétől emberi erőforrások minisztere), valamint a Magyar Orvosi Kamara elnökétől és az országos tisztifőorvostól kért tájékoztatást.

Az ombudsman megállapította, hogy bár a dohányzáshoz értelemszerű-

en senkinek nincsen kikényszeríthető anyagi joga, a közterületeken, közintézményekben, közforgalmú helyeken a dohányzás tiltása és szankcionálása egyértelműen korlátozza a dohányzók önrendelkezéshez való jogát. Az emberi méltósághoz való jogból, mint általános személyiségi jogból levezethető önrendelkezési jog ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem tekinthető korlátozhatatlan alapjognak. Az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének része az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely, a dohányzás tekintetében magában foglalja a jogalkotó azon lehetőségét is, hogy a dohánytermékek fogyasztását korlátozza, bizonyos körülmények esetén, illetve meghatározott, elsősorban a közösségi lét szempontjából kiemelt területeken pedig megtiltsa.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A dohányzás meghatározott, pontosan körülhatárolható helyeken való tiltása a biztos álláspontja szerint, különösen a nemdohányzók egészséghez való jogának védelme szempontjából nem tekinthető szükségtelennek vagy aránytalanoknak. Különösen igaz ez az egészségügyi vagy éppen az oktatási intézmények esetében, itt ugyanis a betegek, illetve a gyermekek jogainak fokozott védelme érdekében szükséges a tilalom. Mindemellett is fontos azonban a dohányzók ebből eredő problémáinak megfelelő kezelése.

Az ombudsman álláspontja szerint tehát a jelenlegi szabályozási konstrukció összhangban áll az Alaptörvénnyel, az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jog lényeges tartalmának sérelme nélkül korlátozza a dohányzást, ezzel teljesítve az egészséghez való jog érvényesülésének megvalósításában rá háruló intézményvédelmi kötelezettségét is. Bár alapjogi szempontból a szabályozás nem visszás, alapjogsérelem híján sem hagyhatók figyelmen kívül azok a problémák, amelyeket a beadványtevő többek nevében fogalmazott meg. Eszerint az erős dohányos a rágyújtás lehetőségétől megfosztva stresszhelyzetben van, általános teljesítőképesége romlik. A biztos hangsúlyozta: e helyzetben a munkáltató a leszokást segítő programokkal tud elsősorban segíteni, amelyet a jogalkotónak is támogatnia kell.

Az egyenlő méltóság, az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség

Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. A méltósághoz való jog funkciója így az egyenlőség biztosítása. Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: az emberi méltóság

tóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz 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.

Az egyenlő méltóság, az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő panaszok a tárgyévben összesen három csoportba sorolhatók:

- a diszkriminatív szabályozással kapcsolatos esetek
- az állam alapjogvédelmi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatos esetek
- az esélyegyenlőség előmozdításával összefüggő ügyek

Diszkriminatív szabályozással kapcsolatos problémát vetett fel a hadirokkant-járadékkal kapcsolatos vizsgálat (AJB-4290/2012).

A hadigondozásról szóló törvény 2010. április 1-jén hatályba lépett módosításával megváltoztatták a hadirokkantak havi járadékának összegét. A járadékosok első négy kategóriájában egységesen az öregségi nyugdíj-minimum hatvan százalékaival emeltek, az ötödik kategóriában azonban változatlan maradt a járadék. Egy panaszos ezért levéllel fordult a Honvédelmi Minisztériumhoz, és azt a választ kapta, hogy észlelték a hiányosságot, jelezték is azt a jogalkotásnak, azonban a törvényt az Országgyűlés változatlan formában fogadta el. A minisztérium mindenesetre vizsgálja a korrigálás lehetőségeit.

A panaszos ezután az Alkotmánybíróságot kereste meg, és az határozatban állapította meg, hogy a jogalkotó a diszkriminatív emeléssel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő. A testület döntött a sérelmes rendelkezés megsemmisítéséről. Az Országgyűlés 2012. január 1-jétől felemelte az ötödik járadékosztályban járó összeget, azonban nem az egységes 60%-kal, hanem csak 40%-kal, az elvárt 130% helyett csupán 110%-ra. A panaszos emiatt újabb levelet írt a szaktárcának, ám azt a választ kapta, hogy az egységes emelésre forráshiány miatt nincs lehetőség.

Az ombudsman vizsgálata megállapította, hogy az Országgyűlés a módosítással nem tett teljes mértékben eleget az Alkotmánybíróság által meghatározott jogalkotási kötelezettségének, hiszen továbbra is önkényesen, ésszerű indok nélkül különböztette meg a hadirokkantak ötödik járadékosztályát az első négytől. Nem tekinthető a megkülönböztetés indokának a forráshiány, hiszen a források újraelosztásával, az eredeti összegekhez képest egységesen 55%-os emelés meghatározásával a különbség megszüntethető lenne. Ez azonban – az időmúlásra is tekintettel – méltánytalan volna az első négy járadékosztályba tartozó jogosultakkal szemben, sőt megingatná a jogállamiságba vetett bizalmat. Ezzel együtt azonban továbbra is fennáll az ötödik járadékosztályba tartozók hátrányos helyzete. A számukra hátrányos szabályozás következtében 2012. január 1-jéig személyenként 359 100 forinttól, azóta pedig további százazres nagyságrendű járadéktól estek el a többi osztályba tartozókhöz képest.

A biztos ezért felkérte a honvédelmi minisztert, hogy kezdeményezze a hadigondozásról szóló törvény módosítását annak érdekében, hogy – a jogalkotó eredeti szándékának megfelelően – minden járadékosztályban egységes emelésre kerüljön sor, vagyis az ötödik járadékosztályban is emeljük meg a járadékot az öregségi nyugdíjminimum további 20%-ával. A miniszter azonban nem tett eleget a kezdeményezésnek, álláspontja szerint a szabályozás nem tekinthető diszkriminatívnak.

Az állam és annak szervei pedig alapjogvédelmi kötelezettségük keretében kötelesek arra, hogy biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését. Az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesítése során kiemelt szerepe van a mindenkori médiahatóságnak. Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a hatáskörrel rendelkező médiahatóság köteles – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni. A Pesty Fekete Doboz „A cigány–magyar együttélés” című műsorszámával összefüggésben a nemzetiségek jogaiért felelős biztos helyettes kezdeményezésére, hivatalból indított eljárást az alapvető jogok biztosa (AJB-3395/2012).

Az alapvető jogok biztosa jelentésében rámutatott: a Pesty Fekete Doboz „A cigány–magyar együttélés” című műsorszám a sérti az egyenlő méltóság elvét, ugyanis származási alapon, sztereotípiák mentén keresi a választ társadalmi problémák létére és mibenlétére. Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog sérelme esetén a Médiatanács köteles a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni.

Az ombudsman megállapította: a hatósági ellenőrzés lefolytatásának tényével a Médiatanács formálisan eleget tett ugyan alapjogvédelmi felada-

tának, tartalmi szempontból azonban nem őrködött az egyenlő méltóság érvényesülése felett. A műsorszám hatósági ellenőrzése körében nem volt ugyanis figyelemmel a műsorszám kontextusát adó szociológiai, szociálpszichológiai és médiatudományi szempontokra és körülményekre, sőt – tévesen – vitás közéleti kérdésnek tekintette a bűnözés roma-kérdésként való tematizálását. A bűnözés és a deviancia roma-kérdésként való bemutatása, a kollektív bűnösség elve egy demokratikus társadalomban semmilyen tekintetben nem fogadható el, hiszen sérti az egyenlő méltóság elvét. Az alapvető jogok biztosának nem tiszte az egyes műsorszámok technikai-szerkesztési szempontú megítélése, annak mérlegelése azonban a hatáskörébe tartozik, hogy sérülnek-e alapvető jogok és alkotmányos követelmények az adott műsorszámban.

Az ombudsman kezdeményezte ezért, hogy a Médiatanács alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során a jövőben járjon el fokozott szakmai gondossággal a kiszolgáltatók csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében. A Médiatanács elnöke válaszlevelében vitatta a jelentésben megfogalmazott megállapításokat, és fenntartotta a műsorszámmal kapcsolatos korábbi álláspontját. A műsorszám kapcsán a biztos megállapította továbbá, hogy sérült a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás, illetve ehhez kapcsolódóan a közszolgálatosság követelménye is. A jelentés ezen aspektusával a 3.4.2. alfejezet foglalkozik majd részletesebben.

A rendőrségnek eljárása során fokozott figyelemmel kell lennie az emberi méltóság, az egyenlő méltóság jogának tiszteletére. Az alapvető jogok biztosa a médiából értesült arról, hogy egy sajkókazai iskolában történt bántalmazás miatt fiatalkorúakat állítottak elő a rendőrök. Egy sajkókazai kiskorú – törvényes képviselőjével – feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen, mert 2012 februárjában az óráközi szünet alatt az iskolában bántalmazták. 10 nappal később az iskola épületét 8-10 rendőr körbevette, majd négy 14–16 éves cigány nemzetiségű fiatalkorút megbilincselve előállítottak a rendőrségre.

Az alapjogi biztos hivatalból vizsgálta a rendőri intézkedés jogszerűségét (AJB-2860/2012) Rámutatott arra, hogy a rendőrség aránytalan sérelmet okozott az intézkedés alá vont fiatalkorúaknak, különösen azért, mert a rendőri intézkedések tanáraik és diáktársaik előtt történtek. Az előállítás alkalmas volt arra is, hogy az intézkedéssorozatot végignéző diákokban féltelmet keltsen. A fiatalokat a büntetőeljárás törvény előírásai alapján nem előállítani, hanem gyanúsított kihallgatásra kellett volna idézni. Az intézkedés során az eljáró rendőrök nemcsak az arányosság, de a fokozatosság elvét is figyelmen kívül hagyták, és az adott körülmények mérlegelése nél-

kül, automatikusan alkalmaztak bilincset – ami így az ombudsman szerint jogszerűtlen volt.

Az előállítás sértette az intézkedéssel érintett fiatalok emberi méltóságához és személyes szabadsághoz fűződő alapjogát, valamint az intézkedés szemtanújaként jelenlévő diákok gyermeki jogait – állapította meg az ombudsman. Ezzel összefüggésben az országos és a megyei rendőrfőkapitány intézkedését kezdeményezte. A sajtóban megjelent cikkek alapján az ügygel kapcsolatban felmerült a diszkrimináció kérdése is. A cikkek szerint a rendőrök az intézkedés során az előállítandó fiatalok nemzetiségére vonatkozó megalázó megjegyzéseket tettek. Az ellentmondó bizonyítékok alapján mindazonáltal nem volt tisztázható, hogy történt-e „cigányozás”, hangoztak-e el sommás kijelentések a cigányságra vonatkozóan. Az iskolaigazgató által elmondottak alapján ugyanakkor felmerül, hogy Sajókázán intézményes diszkrimináció valósult meg.

Az intézményes diszkrimináció aláássa az egyenlő méltóság alapelvének érvényesülését. Az intézményes diszkrimináció társadalom egészében rejlő diszkriminatív attitűdöknek egy adott szervezetben való leképeződése. Azt jelenti, hogy egy adott szervezet kollektív módon nem nyújt megfelelő és professzionális szolgáltatást meghatározott nemzetiségű személyek számára. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. A diszkrimináció az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg. Ha az adott szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e jelenségeket, a diszkrimináció állandósulhat a működésében.

Az intézményes diszkrimináció léte, és esetleges hatása a diákokat méltóságukban ért sérelemre az adott ügyben nem zárható ki, ugyanakkor a rendelkezésre álló adatok alapján nem is volt bizonyítható.

Az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartása kiemelten fontos a helyzetükből adódóan kiszolgáltatott csoportokhoz tartozó személyek, így például a fogyatékossgal élők, betegek, rokkantak vagy éppen gyermekek esetében, mert sokszor éppen kiszolgáltatott helyzetük miatt éri őket hátrányos megkülönböztetés, miközben helyzetükből fakadóan az átlagnál korlátozottabb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek.

A sérülékeny társadalmi csoportokat az államnak az esélyegyenlőséget célzó intézkedésekkel is védenie kell. Az egyenlő bánásmód követelménye mellett így az Alaptörvény az esélyegyenlőség előmozdítását is állami feladattá teszi. Kimondja továbbá, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Egy ügyben az ombudsman az Iskola-háló pályázati rendszerét vizsgálta (AJB-4668/2012). Az Iskola-háló pályázat az állam esélyegyenlőségi feladatának egyik eszközéül szolgál, és a támogatások célja nem önmagában a forráselosztás, hanem az oktatási rendszerben meglévő társadalmi különbségek csökkentése a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásával és rajtuk keresztül a szüleik, a család elérése. A pályázat kiemelt szempontja volt, hogy ezek a programok olyan helyszíneken valósuljanak meg ahol a leghátrányosabb társadalmi csoportok aránya felülreprezentált, ahol a szükségletek, a hiányok, a szociális hátrányok súlyosan éreztetik negatív hatásukat, és ez egyaránt kihat az iskolára és a helyi társadalomra.

A pályázati kiírásra összesen 126 darab pályázat érkezett be az Elektronikus Pályázatkezelési és Együttműködési Rendszer (továbbiakban: EPER) használatával, amelyből 114 pályázat volt érvényes, ebből 26 pályázat nyert támogatást. A biztos hivatalból indított vizsgálata során az általa kiválasztott 4 nyertes pályázó, illetve a pályázató szerv a Wekerle Alapkezelő főigazgatójának megkeresését követően alakította ki álláspontját, vizsgálatában áttekintve a pályázati eljárás egyes részelemeit.

Nyilvánvaló, hogy a pályázóknak nincsen alanyi joguk a pályázat útján meghatározott célra igénybe vehető források megszerzésére. Az ombudsman azonban elengedhetetlennek tartja, hogy e pályázati eljárások során teljeskörűen érvényesüljenek a jogállam alapvető normái, a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye, valamint a jogorvoslatihoz való jog biztosítása. A tisztességes eljárás elvének egyik alapja a döntéshozatal átláthatósága, az hogy a források elosztásáról szóló döntések alapja és indokai minden érintett számára megismerhetők és egyértelműek legyenek.

A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy az Iskola-háló pályázat elbírálásával kapcsolatos eljárás több vonatkozásában is kiszámíthatatlan, ellentmondásos és átláthatatlan.

- az elbírálás rendjét szabályozó módszertani útmutató közismertté tételének elmaradása;
- a döntéshozatal átláthatatlansága, a szubjektív döntések lehetősége,
- a támogatási igények elutasításának részletes indokolást nélkülöző volta,
- a határidők pályázati felhívásban való dátumszerű rögzítettségének elmulasztása, illetve
- a rögzített dátumok kiszámíthatatlansága,
- a pályázatok elbírálásának elhúzódása – ami egyben az előfinanszírozás részletekben történő folyósításának ellehetetlenítését okozta – valamint

az érdemi jogorvoslat biztosításának hiánya együttesen alapjogsértő és a jogbiztonsággal ellentétes helyzetet eredményezett.

A visszásság orvoslása érdekében a biztos az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy az esélyegyenlőségi pályázatok követelményrendszerének összeállítása, illetve a pályázatok elbírálása során törekedjen az egyszerű, közérthető nyelvezetű és egyértelmű pályázati feltételek meghatározására, illetve a kiíró tekintszen el az kommunikációs csatorna használati díjától. A miniszter válaszában arról biztosította az ombudsmant, hogy felülvizsgálja a pályázati eljárást, és intézkedéseket tesz a jelentésben említett hibák kiküszöbölésére.

Speciális, a jogbiztonság és az esélyegyenlőség érvényesülését egyaránt érintő kérdéskör az uzsorajelenség. Az uzsoraszerződés a mélyszegénységben élők számára gyakran az egyetlen útja annak, hogy legalább időlegesen készpénzhez vagy nélkülözhetetlen javakhoz jussanak. A rendkívül aránytalan megállapodások csapdájából azonban külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. Az uzsora áldozatainak sorsát sokszor társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri. Az ombudsman „A válság vesztesei – a paragrafusok fogóságában” projekt részeként vizsgálta az uzsora problémáját, eljárása azonban – hatásköréből adódóan – nem az uzsorakölcsönt nyújtó személyek tevékenységének, hanem az állami szervek uzsora elleni intézkedéseinek vizsgálatára terjed ki.

Az elmúlt években az állam a polgári és a büntetőjogi szabályozás módosításával kívánt fellépni az uzsora ellen. A statisztikai adatok azonban azt mutatják, hogy az uzsora-cselekmények rendkívül kis arányban kerülnek a hatóságok látókörébe, azaz a törvényi szabályozás a gyakorlatban nem érvényesül megfelelően, ezáltal sérül a jogbiztonság követelménye. A biztos ezért jogszabály-módosítást javasolt annak érdekében, hogy a hatóságok be tudják szerezni a büntetőeljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlen bizonyítékokat. Az alapvető jogok biztosa azt is hangsúlyozta, hogy a nyomozó hatóságoknak törekedniük kell a megfelelő, bizalomra épülő kapcsolatot kiépítésére a helyi önkormányzatokkal, a nemzetiségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, helyi közösségekkel, a lakossággal, mert ez a jogalkalmazás hatékonyságának alapvető eleme. Az alapvető jogok biztosa az országos rendőrfőkapitány intézkedését kérte annak érdekében, hogy az uzsora-bűncselekményt érintő rendőri kommunikáció és jogalkalmazás a jövőben a megbélyegző, az önhibát feltételező szemléletmódtól mentes legyen.

Az ombudsman fontosnak tartja az uzsora áldozatainak segítését. Ezért

javaslatot tett arra, hogy az érintett minisztériumok kezdeményezzék az uzsora-bűncselekmények áldozatait komplex módon segítő krízis-kezelő szolgáltatás létrehozását, a jogbiztonság és az esélyegyenlőség alkotmányos követelményeinek érvényesítése érdekében.

Az uzsora áldozatai jellemzően olyan krízishelyzetben vannak, amelynek kezelése nemcsak büntetőeljárási kérdés, hanem azon túlmutató mentális és anyagi támogatást is igényel. Az ombudsman szükségesnek tartja ezért, hogy az uzsora áldozataivá váló, jellemzően különösen veszélyeztetett csoportokhoz tartozó személyek egyenlő esélyekkel történő jogérvényesítésének előmozdítása érdekében speciális, e bűncselekmény sajátosságaira tekintettel kialakított támogató-kríziskezelő szolgáltatást alakítson ki és működtessen az állam. E szolgáltatás keretében a különféle hatóságok, állami szervek bekapcsolásával egyszeri, illetve igény szerint folyamatos segítséget nyújtanának a bűncselekmény sértettjének. Így biztosítható lenne többek között a sértett és családja személyi védelme, a rövid távú anyagi segítségnyújtás, valamint a hosszabb távú életstratégia-tanácsadás, továbbá mentális-pszichológiai segítség nyújtása, egyénre szabott módon. Ez a szolgáltatás elősegítené, hogy az áldozatok a büntetőeljárás folyamán ne vonják vissza a vallomásukat, és ne „csúszzanak vissza” az uzsorás függésébe kiszolgáltatottságból illetve magukra hagyottságukból adódóan.

A „krízisközpont” kialakítható lenne a meglévő struktúrák felhasználásával, az összehangolt működés megteremtésével (például az áldozatsegítő szolgálat koordinálása mellett), vagy egy külön e célra létrehozott új szervezet keretében is. Látható azonban, hogy a jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség elősegítésére vonatkozó alaptörvényi követelmények érvényesítéséhez a jelenleginél fokozottabb állami szerepvállalás szükséges.

A fenti intézkedések alkotmányos alapját jelenti – a jogbiztonság garantálására irányuló állami kötelezettségen túlmenően – az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt követelmény is, amelynek értelmében Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Esélyegyenlőségi intézkedés megtétele válik szükségessé a jogaik érvényesítésében gátolt áldozatok jogérvényesítésének előmozdítására, ezáltal a jogszabályok érvényesülésének biztosítására.

Az alapvető jogok biztosa jelentésében hangsúlyozta továbbá, hogy kizárólag jogi eszközökkel nem lehet felszámolni az uzsorát, ehhez az azt kiváltó élethelyzetet kell megváltoztatni. Azt javasolta ezért, hogy a társadalmi felzárkózást segítő intézkedések kidolgozása során a jogalkotó hasznosítsa az eddigi mikrohitelzési programok tapasztalatait.

3.4.2.

A kommunikációs szabadságjogok

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által deklarált véleménynyilvánítási szabadság alapjogi rendszerében 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 kiemelt pozíciót erősíti meg az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, amelynek értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlenül az alapjogi katalógus élén álló élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet az alapjogok között. A klasszikus értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság napjainkra számtalan területre terjedt ki, és differenciálódott, ezért megfelelőbb kommunikációs jogokról, mint pusztán a véleménynyilvánítás szabadságáról beszélni. Ebbe a körébe tartozik minden olyan alapjog, amely valamely információ, kommunikációs üzenet bármely formában történő közzétételének, illetve az információ másokkal való megosztásának lehetőségét biztosítja.

Az Alkotmánybíróság szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az Alaptörvény a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a folyamatban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak

is vissza kell lépnie. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága olyan kommunikációs anyajog, amely alapja többek között a sajtószabadságnak, a médiaszabadságnak és a gyülekezéshez való jognak is.

A gyülekezési jog érvényesülését érintő vizsgálatokról általában

A 2012-es évben is túlnyomórészt ez utóbbi körben felmerült visszasságok kapcsán folytatott vizsgálatot az ombudsman.

A gyülekezési jog körébe tartozó rendezvényekkel kapcsolatosan a 2012-es évben is számos panasz érkezett, amelyek mind ombudsmani vizsgálat tárgyát képezték. A panasz beadványok vizsgálata mellett a biztos számos esetben indított hivatalból is vizsgálatot – az ombudsmani munkatársak helyszíni vizsgálata alapján – a különböző gyülekezési jogi visszasságok kivizsgálására. Ezek túlnyomó többsége jelentéssel zárult, volt azonban olyan is, amely kapcsán a helyszíni vizsgálat megállapította, hogy nem történt vizsgálat. Utóbbi körébe tartozott a 2012. decemberi diáktüntetések rendőri kezelése, amely kapcsán a biztos megállapította, hogy a rendőrség mindvégig példás módon biztosította a nem egyszer nehezen követhető diáktüntetések, elősegítette a fiatalok békés gyülekezési jogának gyakorlását. Az ombudsman helyszíneken tartózkodó munkatársai rendőri intézkedéssel kapcsolatos visszasságot nem tapasztaltak, a rendőrség arányos módon, a gyülekezési jogot tiszteletben tartva kísérte és biztosította a felvonulásokat.

2012-ben a biztos által vizsgált rendezvények – amellet, hogy valamenynyi ügy és vizsgálat felvet egyedi, csak rá jellemző alapjogi kérdéseket – kirajzolnak egyes sarkalatos pontokat is, amelyek adott időszakban több vizsgálat során is problémaként jelentek meg. Ilyennek tekinthető a gyülekezési jog fogalmi körének és a közterület fogalmának tisztázása illetve pontosítása, a gyülekezési helyszínének és a gyülekezés útvonalának kérdése, vagy épp a gyülekezési jog intézményvédelmi oldala.

A panaszbeadványok alapján, illetve hivatalból indított vizsgálatok igen színes képet mutatnak, az ügyek:

- a józsefvárosi önkormányzat irodájának elfoglalása,
- az MTVA Kunigunda utcai épülete előtti tüntetések kezelése,
- a Széchényi Lánchíd elfoglalása,
- az LMBTQ-menet rendőri kezelésének vizsgálata,
- a devecseri felvonulás vizsgálata,
- a Kossuth téri „éhségstrájk” vizsgálata,
- a KÖZGÉP-telepi tüntetés rendőrségi kezelésének vizsgálata.

A gyülekezési jog és a közterület fogalma

2012-ben a gyülekezési jog körében lefolytatott vizsgálatok kapcsán az ombudsman vizsgálta a gyülekezési jog fogalmi körét, és azon belül a közterület meghatározását is. Ez alapján gyülekezésnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, ahol több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy közéleti kérdésben véleményét közösen kinyilvánítsa. A gyülekezési jog tehát – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. A biztos több jelentésében is kiemelte, hogy az EBESZ gyülekezés fogalmát indokolt pontosítani annyiban, hogy a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja nem általában a kommunikáció, hanem a meglehetősen tágran értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek lehessen tekinteni. Amennyiben az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek.

A közterület fogalmának tisztázásával több jelentés is foglalkozott. A közkeletű vélekedéssel ellentétben ugyanis gyülekezni nem csak közterületen lehet. Az irányadó strasbourgi gyakorlat is arra az álláspontra helyezkedik, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. A gyülekezési törvény több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. A hatályos szabályok alapján azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánterületen szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.

A gyülekezési törvény kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények. Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a gyülekezési törvényben meghatározott tilalmak (például nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni) és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek.

Az ilyen rendezvények esetében azonban – mivel nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól füg-

gően, hogy a terület magánlakásnak minősül, vagy sem, eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Meg kell jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.

Megjegyzendő, hogy a gyülekezési törvény sajátos közterület-fogalma megfeleltethető a közterület-felügyeletről szóló törvényben meghatározott közterület-fogalomnak. Eszerint közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. Ha ennek ismeretében értelmezzük a gyülekezési törvényben a „mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”-ként meghatározott közterület-fogalmat, akkor annak kizárólag olyan értelmet tulajdoníthatunk, amely nem szűkíti le a közterület körét az „út, utca, tér” körére, hanem arra is fegyellemmel van, hogy az adott terület ténylegesen mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Kizárólag ez az értelmezés felel meg annak a gyakorlatnak, amely szerint bizonyos területek annak ellenére elveszíthetik közterületi minőségüket, hogy egyébként a szó hétköznapi értelmében közterületnek számítanak. E megközelítésben tehát amennyiben az adott terület mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, akkor függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartásban milyen megjelölésű az ingatlan, közterületnek kell tekinteni. Vagyis a tényleges, nem pedig a tulajdonjogi helyzet az, amelyet ennek során mérlegelni kell.

E körben érdemes kiemelni az A JB-6718/2012. számú jelentést. A vizsgálat alapját egy 2012. szeptember 10–17. között, a Kossuth téren a Demokratikus Koalíció Párt (DK) nevében bejelentett ún. „éhségstrájk” demonstráció képezte. A rendezvény bejelentése 2012. szeptember 9. és 2012. szeptember 15. közötti időszakra a Budapest V. Kossuth térre, valamint az esemény lezárásaként 2012. szeptember 15-én 15.00 órától a Budapest V. Batthyány örökmécsesnél politikai nagygyűlés megtartására vonatkozott. A rendezvény bejelentésben megjelölt célja „politikai demonstráció, tiltakozás az Orbán-kormány intézkedései ellen” volt. A bejelentő sem bejelentésében, sem az egyeztető tárgyaláson nem nyilatkozott arról, hogy a rendezvény éhségstrájk lenne. 2012. szeptember 4-én a DK közterület-

használati megállapodást kötött az Országgyűlés Hivatalával, 40 m² füves, és 24 m² betonos terület demonstráció céljából történő használatára, amelyet az Országgyűlési Hivatal díjfizetés ellenében a DK részére használatba adott. A rendőrség tájékoztatása szerint egy esetet leszámítva – amikor is Gy. F. országgyűlési képviselőt paradicsommal dobálták meg – a rendőrség nem alkalmazott kényszerintézkedést a rendezvényel összefüggésben.

„A közlekedés más úton való biztosíthatósága”, mint betiltási ok

A gyülekezési joggal összefüggő 2012-es jelentések foglalkoztak a gyülekezés kapcsán a rendezvény megtiltásának lehetséges okaival, azon belül is különösen a gyülekezési törvény azon fordulatával, amely szerint megtiltható a gyülekezés, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Már a gyülekezési törvény eredeti szövege is ismert közlekedésrendészeti megtiltási okot, de lényegesen tágabb mérlegelést tett lehetővé azzal, hogy tiltani rendelte a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó rendezvényeket. A gyakorlatban ez a megtiltási ok egyfajta általános közrendi klauzulává vált, vagyis a rendőrség erre hivatkozva tiltotta meg a kockázatosabbnak ítélt rendezvényeket. Sajnos a gyakorlat ezt a megtiltási okot nem töltötte ki megfelelően tartalommal. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy ennek eldöntése alapvetően szakkérdés. Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a rendőrség közrendvédelmi szervezeti egysége a közlekedési szervezeti egységet kéri fel „szakvélemény készítésére”, amely a gyakorlatban a demonstrációval érintett területre vonatkozó közlekedési hatástanulmány. Ez a „szakvélemény” tartalmazza, hogy a közösségi közlekedés más útvonalra áterelhető-e, hogy mekkora az áteresztő képessége annak a területnek, csomópontnak, útkereszteződésnek, amit érint a demonstráció, milyen hatása van az egyéni közlekedőkre, vagy hogyha járdán kívánnak demonstrálni, akkor ez a gyalogos forgalmat mennyiben akadályozza. Nem veszélyes-e ez, például a gyalogosoknak le kell-e lépni az úttestre, az autók közé. A Ket. szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Ugyanazon rendőrkapitányság, vagy a BRFK különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóságnak fogalmilag kell rendelkeznie a megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem szakértőtől kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni. A jelenlegi – imént ismertetett – szisztémával szemben megfogalmazható kritika, hogy a „szakvélemény” megállapításai, ennek következtében pedig annak megalapozottsága gyakorlatilag nehezen ellenőrizhető. E megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva

megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni. Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve az ombudsman által nem vizsgálható bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket.

A gyakorlat szempontjából a gyülekezés különböző típusai különíthetők el:

A spontán gyűlés olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be, jellemzően egy sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl.: terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan, vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen.

Gyors reagálású – sürgős – gyülekezésről (Eilverssamlung) akkor lehet szó, ha egy szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívülálló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkéssetten bár – megtörténik, szervezett, így szervezője, és belső szervezete is van.

Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező, és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

A flash mob egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai véleményt is kifejező ún. smart mobbal.

A gyülekezéssel kapcsolatos rendezvények kapcsán arra is rámutatott a biztos, hogy a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Az ombudsman azt is kiemelte, hogy amennyiben a gyülekezők nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, nem lehet azt az „automatikus” vélelmet alapozni, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni, azaz a tényállás alkotmányosan így nem értelmezhető. Az ombudsman több jelentésében is fel-

hívta a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége van, nem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát ne lehetne és kellene megvizsgálni. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából ugyanis minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti.

2012-ben a gyülekezési joggal összefüggésben több olyan jelentés is született, ahol a gyülekezési jogával élő csoportosulás ún. „ülősztrájkot” folytatott. Az egyik ilyen ügy (AJB-730/2012) a józsefvárosi önkormányzat irodafoglalásával volt kapcsolatos. A Város Mindenkié mozgalom aktivistái 2011. november 11-én elfoglalták Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzatának otthont adó épületben a polgármester irodáját, illetve annak előterét, ahonnan őket rendőri intézkedéssel távolították el. Az aktivisták a rendőri intézkedés megkezdésekor semmilyen módon nem voltak hajlandók együttműködni, azt passzívan akadályozták. Az országos rendőr-főkapitány kiemelte, hogy a rendőri eljárás jogszerűségének megítélése szempontjából alapvető kérdésként merült fel, hogy mi volt az a rendőri intézkedés, amellyel szembeni passzív ellenállás alkalmas volt a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés gyanújának megállapításához.

Az AJB-5662/2012. számú ügyben a KÖZGÉP Építő- és Fém szerkezetgyártó Zrt. telepén demonstráló magánszemélyeknek, és a Lehet Más a Politika párt országgyűlési képviselőinek előállításával összefüggésben keletkezett. 26 fő jelent meg a KÖZGÉP Zrt. telephelyén, akik minden előzetes figyelmeztetés nélkül beléptek a telephely sorompóval lezárt kapuján, kikerülve a személyi beléptetést, és a kapun bevezető út mindkét oldalán leütve összeláncolták magukat, miközben tiltakozó transzparenszeket vettek elő és tartottak maguk elé különféle feliratokkal. Magatartásuk nyugodt volt, mellőzött mindenféle agresszivitást. A tüntetők teljes mértékben elzárkóztak a rendőrséggel történő egyeztetés elől. Az ügyben készült jelentés egyértelmű hozadéka volt a rendezvény gyülekezési törvény szerinti feloszlatása.

A gyülekezési jog és az állami védelmi kötelezettségek

A 2012-es gyülekezési joggal kapcsolatos jelentések kapcsán érdemes kitérni a gyülekezési jog intézményvédelmi oldalára is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezési jog érvényesülése nemcsak az állam ille-

téktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul: az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében. Fontos megjegyezni, hogy egy rendezvény előkészítése során szükségessé váló intézkedések elengedhetetlenek a gyülekezési jog gyakorlásához. Amennyiben ezek az előkészítő magatartások különféle hatósági intézkedésekkel korlátozhatók lennének, azok bizonyosan a gyülekezési jogot sértenék.

Ugyancsak a gyülekezési jog védelme alatt áll a rendezvényről való távozás folyamata. Itt fel sem merülhet a gyülekezés-fogalom kiterjesztése, ugyanis jelen esetben kifejezetten a rendezvényről való távozást, vagy éppen a rendezvény végét követő magatartások védelméről lehet csak szó. Az ún. utóhatás védelmének a jelentősége abban áll, hogy az független attól, hogy milyen okból hagyta el az érintett személy a rendezvényt. Így nem is lehet értékelni, hogy az adott személy távozott egy még folyamatban lévő rendezvényről, vagy azt a szervező befejezettnek nyilvánította, esetleg a szervező, illetve a rendőrség oszlatta fel. Az utóbbi momentumok nyomán megváltozik a gyülekezés minősége, ugyanis egyszerű sokasággá válik. Ezért is illeti meg – amint arra a Szolgálati Szabályzat tömegoszlataásra vonatkozó rendelkezéseiből is következtethetünk – a feloszlátott rendezvényről távozókat a szabad elvonulás lehetősége.

Az ombudsman a devecseri felvonulás vizsgálata kapcsán készült jelentésében (AJB-6234/2012) kifejtette, hogy a gyülekezési törvény a gyülekezésekkel kapcsolatosan úgy fogalmaz, hogy bár mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért indokolt e védett érdekeket külön is nevesíteni. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban is példaként merül fel az ún. foglyul ejtett közönség esete, amikor a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást. Mindezek ellenére mégis gyakran hallani azonban a gyülekezési törvénnyel kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már

csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne.

A gyülekezési törvény ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a gyülekezési törvény biztosítékot jelent arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni. Máshonnan megközelítve a kérdést, azt lehet mondani, hogy a gyülekezési törvény elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a gyülekezési törvény sem alkalmazható.

Szintén a devecseri jelentés kapcsán foglalkozott a biztos azzal a kérdéssel, hogy a gyülekezés mikor veszti, illetve vesztheti el békés jellegét. E szerint a békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és „zendülő” magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő lehet az is, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható. Ez viszont kizárólag esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg, a rendezvény összbenyomásának kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy csak a résztvevők kisebb részének erőszakos cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen szolidaritást nem vállal velük. Ilyennek tekinthetjük, ha a rendbontásban részt nem vevők elzárják a rendőrség útját az erőszakos magatartást tanúsítók csoportja felé, és ezzel megakadályozzák a megfelelő fellépést, vagy kifejezetten támogatják, tüzei a rendbontókat. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának. A bé-

kés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka vagy magatartása békés marad.

A gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatban megfogalmazott jogalkotási javaslatokról

Az elmúlt években a biztos ugyan jelentős előrelépéseket tapasztalt a gyülekezési jog érvényesülésében, 2008 óta mégis több olyan jogalkotási javaslatának teljesítésére vár, amelyek megerősíték e szabadságjog garanciáit. Az ombudsman 2008 óta több száz közterületi rendezvényt vizsgált, és számos alapvető joggal összefüggő visszásságot tárt fel. Az elmúlt években fokozatosan fejlődött a rendőrség békés gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata. Egyre jellemzőbbé váltak olyan alapjogbarát megoldások, amelyek nem egyszerűen lehetővé teszik a gyülekezést, hanem elő is segítik annak gyakorlását.

A jogalkalmazásban megfigyelhető kedvező irányok mellett azonban több, kizárólag jogszabályalkotással orvosolható visszásság vár még megoldásra. Még 2008-as jelentésében javasolta a biztos a versengő, vagyis az egymáshoz térben és időben közeli gyülekezésekre vonatkozó szabályok megalkotását. Az elmúlt öt évben többször tett javaslatot arra, hogy törvény határozza meg, melyik a rendezvény kezdete előtti legkorábbi időpont, amikor a rendezvényt be lehet jelenteni. Egy belügyminiszteri rendelet 1990 óta változatlan formában rögzíti a bejelentések elbírálásának szabályait, és ezek felülvizsgálata évek óta húzódik. A biztos 2009-ben állapította meg, hogy a felozlatási okok közt szereplő rendezvényen fegyveresen, illetve felfegyverkezve történő megjelenés meghatározása pontatlan, bizonytalanságokat vet fel, így pedig a békés gyülekezési jog sérelmének állandó és közvetlen veszélyét okozza.

Több év vizsgálati tapasztalatai alapján mutatott rá az alapjogi biztos, hogy ellentmondásos a gyülekezési törvényben meghatározott megtiltási okkal kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlat. A rendőrség adott közterületre bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján, de arra hivatkozva, hogy a közlekedés más útvonalon nem megoldott – megtiltott. Nem ismert, hogy ezekben az esetekben a jogalkalmazó szervek valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket. A külső szemlélőben ezért könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazta a megtiltás okát. Az ombudsman az európai alapjogi sztenderdek-

nek megfelelő törvénymódosítás megfontolására kérte a minisztert.

Összefügg a gyülekezési jog érvényesülésével az a 2012 végén megfogalmazott javaslat is, amelyben az alapvető jogok biztosa felkérte a belügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálják meg az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét. Számos esetben alakult ki ugyanis bizonytalanság a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, illetve a közterület-használati engedély alapján tartott rendezvények megítélésében, például abban, hogy ugyanazon terület különféle minősítésétől függően a rendőrségnek milyen jogosítványai vannak a közrend és a gyülekezési jog gyakorlásának biztosításában.

3.4.3.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

A klasszikus polgári társadalmak szerkezeti változásai által az államok elé állított új feladatok megkövetelték, hogy a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés érdekében aktív szerepet játsszanak a társadalom hagyományosan magánjellegűnek tekintett területein is. Általánosan elfogadottá vált, hogy az államnak nem csupán a magángazdaságot kell irányítania, hanem orvosolnia kell az e gazdaság által létrehozott szociális problémákat is. Ez a megtermelt javak állami újraelosztását, összességében az állami beavatkozás intenzitásának fokozódását okozta. E történelmi helyzetben nyertek elismerést azok a gazdasági, társadalmi és kulturális igények, amelyeket szociális jogokként foglalnunk össze. Ide sorolható a méltó megélhetéshez való jog, a szociális biztonsághoz és a munkához való jog, az egészségügyi ellátáshoz való jog, a pihenéshez való jog és a művelődéshez, konkrétan pedig az oktatáshoz való jog.

A szociális jogok pozitív jellegű jogok: olyan állami cselekvést kívánnak, ami a jogok védelménél több, az állam aktív társadalmi szerepvállalását, különböző intézmények fenntartását, működtetését. Mindez a társadalmilag megtermelt javak újraelosztását kívánja. A pozitív jogok körébe elsősorban olyan gazdasági, társadalmi és kulturális jogok – összefoglaló elnevezéssel: szociális jogok – tartoznak, mint amilyen az egészségügyi ellátáshoz, a létminimumon való megélhetéshez vagy a munkához való jog. A pozitív jogokkal szembeni kötelezettségek alanya tipikusan az állam vagy annak szervei. Ezek teljesítése végett azonban az államnak bizonyos magatartásokra kell köteleznie a magánpolgárokat vagy anyagi eszközöket kell

tőlük elvonnia. Ennek fedezetét, egyben az újraelosztás eszközét jelenti a közteherviselés elvének érvényesítése az adók és járulékok beszedése útján.

A szociális jogok elismerésére azért van szükség, mert a klasszikus szabadságjogok mögötti gazdasági rend olyan társadalmi egyenlőtlenségeket és feszültségeket hoz létre, amelyek veszélybe sodorhatják e tipikusan negatív jellegű jogokat is. Bizonyos esetekben ugyanis ez utóbbiak csak az előbbieket jelentette feltételek megléte esetén tűnnek érvényesítésre méltónak, azaz értékesnek.

A szociális jogok, így a testi és lelki egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog nem minősülnek alanyi alapjognak, biztosításuk olyan alkotmányos feladatot jelent, amelynek keretében az állam elsődlegesen 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, a szociális biztonsághoz való jog pedig egy olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdések e témakörben való tárgyalásának alapja, hogy a tulajdon számos olyan szociális kötöttséggel bír, amely a közérdekre tekintettel a tulajdonosi autonómia korlátozását teszi alkotmányosan 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, sőt 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 jelenleg irányadó alkotmánybíróági értelmezés és az ezt követő ombudsmani gyakorlat szerint a szociális jogok biztosításával az állam adott védelmi szint megőrzésére köteles, amelyet csak kivételes esetekben és feltételek mellett, a kellő egyensúly megteremtésével együtt csökkenthet. Az eltérő alapjogi mérce a tipikustól eltérő jogvédelmi szerepfelfogást követel meg. Az alapvető jogok biztosának a szociális jogok esetében a védelmi szint alkotmányosan indokolatlan csökkentése ellenében, a kiszolgáltatott társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében kell felemelnie a szavát. Ezt hangsúlyozza az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, mely külön kiemelt feladatává teszi a biztosnak, hogy tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet

fordítson a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére is. Ezt szem előtt tartva került sor 2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” elnevezésű projekt lefolytatására, amelyről jelen beszámoló külön részében olvashatók részletesebb információk.

A szociális biztonsághoz való jog

Az alapvető jogok biztosához nagy számban érkeznek szociális tárgyú beadványok, segítséget – akár anyagi támogatást – kérő levelek, azonban ebben a körben gyakori a hatáskör hiánya miatt történő, de tájékoztatást tartalmazó elutasítás is. Azokban az ügyekben, ahol lehetőség volt vizsgálat folytatására, gyakran valamelyik másik alkotmányos követelmény is sérült. Ebben az ügykörben fokozottan volt érzékelhető a gazdasági válság hosszasan elnyúló hatása, amely gyakran a panaszt benyújtó személyek megélhetését is közvetlenül veszélyezteti.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alanyi jog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvény rendelkezik az aktív korúak ellátásáról, mely a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A jegyző aktív korúak ellátására való jogosultságot – egyéb feltételek teljesülése esetén – annak az aktív korú személynek állapíthat meg, akinek saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet – ide nem értve a közfoglalkoztatást, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony keretében végzett, valamint a háztartási munkát – nem folytat. A törvény rögzíti, hogy akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át, és vagyona nincs.

Így ezeket a szabályokat kell megfelelően alkalmazni a vonatkozó ügyekben. Az AJB-1562/2012. számú ügyben például, amikor a panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert azt sérelmezte, hogy az önkormányzat nem alkalmazza férjét közfoglalkoztatás keretében, hanem olyanokat fog-

lalkoztat nyolc órás időtartamban, akik erre nincsenek rászorulva, a vizsgálat alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel. A jegyző által megküldött iratokból ugyanis megállapítható volt, hogy az önkormányzat által közfoglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalók minden esetben jogosultak voltak aktív korúak ellátására, melynek előfeltételeként teljesült a rászorultsági kritérium, vagyis jövedelmük nem haladta meg a törvényben meghatározott küszöböt.

Az AJB-1563/2012. számú jelentés is hasonló megállapításra jutott. A panaszos azért fordult a biztoshoz, mert megvonták tőle a bérpótló juttatást. Levelében leírta, hogy erre azért került sor, mert a polgármester szerint a közfoglalkoztatása időtartama alatt egy alkalommal nem vette fel a munkát, ezért munkaviszonyát Vaja Város Polgármesteri Hivatala rendkívüli felmondással megszüntette. Azóta újra benyújtott bérpótló juttatás iránti kérelmet, ezt azonban elutasították. Leírta továbbá, hogy emiatt panasszal fordult a Munkaügyi Központhoz, azonban erre azóta sem kapott választ.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának vezetője tájékoztatta a biztost, hogy a munkaügyi központ hatósági osztálya kivizsgálta az ügyet. Ennek során megállapították, hogy a Vaja Város Önkormányzata által szervezett közfoglalkoztatás keretében szabálytalanság nem történt. A munkanapló és a jelenléti ívek vezetése pontosan és naprakészen történt. A vizsgálat megállapítása szerint a vizsgált időszakban (2011. május 1-jétől 2011. július 20-ig) négy közfoglalkoztatottnak – köztük a panaszosnak és unokaöccsének – szűnt meg a munkaviszonya. Utóbbiaknak azért, mert a munkahelyi ellenőrzés során a dolgozók nem végezték munkájukat, több alkalommal nem tartózkodtak a munkaterületen. A munkáltató ezért 2011. július 12-én rendkívüli felmondással szüntette meg munkaviszonyukat. A panaszos emiatt 2011. július 19-én bejelentést tett a kirendeltségen, panaszát kivizsgálták, a vizsgálat szabálytalanságot nem tárt fel. Erről a panaszost a 2011. augusztus 9-én kelt levélben tájékoztatták, melyet az érintett a térítvevény szerint átvett. 2011. szeptember 29-én ismét bejelentést tett a Munkaügyi Központban, panaszát megvizsgálták, annak eredményéről 2011. október 26-án kelt levelében tájékoztatta a kirendeltség. A biztos vizsgálata az önkormányzat eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tárt fel, ezért az eljárást lezárta.

Az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet fordít a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények gyakorlati működésére is, így hivatalból vizsgálta az AJB-3204/2012. számú ügyben a Vas Megyei Időskorúak Intézetében, Acsádon, 2012 tavaszán bekövetkezett tüzeset következményeit. Megállapította, hogy az ellátottak jogai nem érvényesülnek teljes körűen, mert – az ellátottak számához és a jogszabályban előírtakhoz képest – kevés

az ápoló, a gondozó, és az öt telephelyből csupán kettőben teljesülnek a szakképzettséggel kapcsolatos előírások. Nagy a zsúfoltság, a lakoszobákban az előírtnál kevesebb hely jut egy-egy gondozottra. Van, ahol az előírt tíz helyett negyven idős emberre jut egy fürdőkád és zuhanyozó. Az acsádi idősotthonból a tüzeset miatt kimenekített ellátottakat az intézmény székhelyén és telephelyein helyezték el, az átmenetiség az ombudsman jelentésének elkészültéig tartósan fennállt. Vannak olyan idős emberek, akik csak folyosó-szakaszokon, társalgóban, közösségi foglalkoztatásban kaphattak ágyat. A vizsgálat lezártaig még nem állították helyre a leégett tetőszerkezetet, a fóliatető pedig a beázás ellen sem védett megfelelően. A fenntartó azt sem tudta közölni, mikor lesznek méltó, de legalábbis megfelelőnek mondható elhelyezési és ellátási körülmények.

Az alapvető jogok biztosa a Vas Megyei Kormányhivatalnál kezdeményezte, hogy haladéktalanul tegyék meg a szükséges intézkedéseket az idősotthon törvényes működésének érdekében, és hogy az acsádi intézmény gondozottjai mielőbb méltó körülmények közé költözhessenek. A jelentésben megfogalmazottakkal összefüggésben a Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetője informálta a biztost arról, hogy soron kívül tájékoztatást kért az intézmény fenntartójától, aki szerint a vizsgálat óta eltelt időszakban a zsúfoltság némileg csökkent. Az épület felújításának előkészületei folyamatban vannak, és várhatóan az év eleji tüzesetet követően 2012 év végén helyreállítható a tető. A gyámhivatal munkatársai az intézmény valamennyi telephelyén helyszíni ellenőrzést tartottak, és álláspontjuk szerint intézkedés megtételét a tapasztaltak nem igényelték, mivel a személyi és tárgyi körülményekre vonatkozó követelmények teljesítésének határideje 2014. december 31.

Időközben az Emberi Erőforrások Minisztériumának államtitkára tájékoztatást adott arról, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal az intézményben átfogó ellenőrzést hajt végre. Ezt követően a főhatósághoz fordult a biztos, és információkat kért az ellenőrzés eredményéről, amelyet a főhatóság jelen beszámoló szerkesztésének lezártaig nem bocsátott rendelkezésre.

Az AJB-1559/2012. számú ügyben az ombudsman egy bátai lakos ügyének vizsgálata kapcsán a szociális biztonsághoz való jogot a jogbiztonság követelményével összefüggésben elemezte.

Báta Község Önkormányzatának rendelete szerint kizárólag az részesülhet bérpótló juttatásban, akinek az udvara és ingatlanának külső környezete tiszta, rendes, gyommentes, parlagfű-mentes, a zöldfelület karbantartott, a vízelvezető árok kitararított és az ingatlan karbantartott állapotú (pl.: meszelés, festés, mázolás), az ingatlanról nem folyik ki háztartási folyadék, hulladék vagy szennyvíz, a háztartási szemetet zárt hulladékgyűjtő

edényben tárolják. Amennyiben a kérelmező, illetve bérpótló juttatásban részesülő lakókörnyezete nem felel meg ezeknek a feltételeknek, a jegyző felszólítja az elvégzendő tevékenységek megjelölésével, és a 10 napos határidő lejárta után a lakókörnyezetet ismételten ellenőrzi. Amennyiben a felszólítás eredménytelen marad, a kérelmet el kell utasítani, az ellátást meg kell szüntetni.

A jegyző a panaszos lakóhelyét többször ellenőrizte és az látta, hogy a fürdőszobából az udvarra, onnan az utcára folyik a szennyvíz. A tulajdonos a jegyző felszólításának eleget téve a szennyvizet a házból az udvaron lévő emésztőgödörbe vezette. A saját kezűleg végzett házi csatornázás munkálatairól azonban a tulajdonos értelemszerűen nem tudott számlát bemutatni. A számla hiányában pedig a jegyző úgy döntött, hogy a lakókörnyezet higiéniai állapota továbbra sem megfelelő, és megszüntette a panaszos aktív korúak ellátására való jogosultságát. A fellebbezést a Tolna Megyei Kormányhivatal elutasította, és a jegyző határozatát jóváhagyta.

A biztos vizsgálatában megállapította, hogy a jegyző és a kormányhivatal eljárása nem tisztázta a tényállást olyan mértékben, ami megalapozhatta volna a döntéshozatalt. A helyszíni szemlék tanúsága szerint a szennyvízelvezetés megtörtént és a jogszabályok egyike sem írja elő, hogy az aktív korúak ellátására jogosult személy saját maga nem végezheti el a higiénikus lakókörnyezetet megteremtő munkálatokat, hanem azzal mindenképpen valamilyen szolgáltatót kell megbíznia. Mindezek alapján az eljárás sérti a tisztességes eljáráshoz és a szociális biztonsághoz való jogot, méltánytalan elvárás, hogy a kifejezetten rossz anyagi helyzetben lévő emberek a lakókörnyezetüket ne saját kezűleg tartásukban, és a létfenntartó szociális ellátásra való jogosultságot költséges szolgáltatások igénybevételelől tegyék függővé. A biztos a kormányhivatal vezetőjéhez fordult, hogy vizsgálja felül az ügyben hozott határozatát, amelynek a kormányhivatal megfelelően eleget tett.

Egy kiskorú gyermekét nevelő édesanya fordult az alapvető jogok biztosához az AJB-3463/2012. számú ügyben és azt sérelmezve, hogy munkáltatójával szemben fennálló munkaügyi perére tekintettel a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve (a továbbiakban: EPSZSZ) a táppénz és terhelességi-gyermekágyi segély (TGYÁS) megállapítása iránti eljárását felfüggesztette, így a hetedik hónapja nem részesült egészségbiztosítási pénzbeli ellátásban. A vizsgálati jelentésben megállapította a biztos, hogy a társadalombiztosítás lényege, hogy a biztosítási esemény bekövetkezésekor a biztosítottat megilleti a társadalombiztosítási ellátás. A jogalkotónak is elsődleges célja az eljárások során az igénylők ellátatlanságának megelőzése, melyet az előleg intézményének jogszabályi szintű rendezése is alátámaszt.

Jelen esetben egy kiszolgáltatott helyzetben lévő, állását elvesztő kisgyermekes édesanya vált beláthatatlan időre ellátatlanná, kizárólag annak okán, hogy az általa jogellenesnek vélt munkáltatói döntés ellen élt a jogorvoslat jogával. Mindeközben elhelyezkedett, jogviszonyának rendezettsége érdekében jogszabályon alapuló kötelezettségeit teljesítette, majd azzal szembesült, hogy minden igyekezete ellenére, a mintegy kettő évvel később bekövetkező anyasága esetén nem jut hozzá az őt megillető pénzbeli ellátásokhoz.

Súlyosan méltánytalannak és a jogbiztonság követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog alapján is aggályosnak találta a biztos, hogy megtörténhet olyan eset, hogy egy állásából – bíróság előtt is vitatottan – elbocsátott munkavállalónak azt kelljen mérlegelnie, hogy ha él törvényben biztosított garanciális jogával, egy időközben bekövetkező várandósság vagy betegség – kiszolgáltatott helyzet – esetén bizonytalan időre, jellemzően évekre eleshet az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaitól. Mindezt annak ellenére, hogy az ellátás fedezeteként szolgáló járulékokat jogkövetően eljárva megfizette. Ez a jogorvoslathoz való jog kiüresedésének veszélyét is hordozza magában.

Mindezekből következően megállapította a jelentés, hogy az egészségbiztosítási szervek fentiekben ismertetett gyakorlata következtében a panaszos fennálló tartós ellátatlansága a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját arra kérte az ombudsman, hogy vizsgálja felül a vizsgálat alapjául szolgáló ügyet, valamint a hasonló ügyekben folytatott hatósági gyakorlatot, és fontolja meg a panaszos tartós ellátatlansága megszüntetése érdekében a táppénz, illetve terhességi-gyermekágyi segély előlegként történő kiutalásának lehetőségét.

Az intézmény minden körülményt figyelembe véve az ügyfél ellátatlanságának megszüntetése érdekében előleg folyósítását rendelte el azzal, hogy a jogerős bírósági döntésben foglaltaknak megfelelően sor kerül az ügy végleges lezárására.

Az egészséghez való jog

Ahogy erre már utalás történt, az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a testi és lelki egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Ezzel összhangban az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele sem alanyi jog, más jogviszony fennállása alapján lehetséges. Az Alkotmányból nem vezethető továbbá le, hogy az

alkotmányos követelményként megfogalmazott garanciarendszer kiépítése az állam feladatává tenné az egészségügyi intézményrendszer létrehozását, fenntartását és működtetését. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége alapján köteles megteremteni az egészségügyi intézményrendszer működésének olyan garanciáit, amelyek mindenki számára biztosítják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, vagyis azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki se maradjon ellátatlanul. Az állam kötelezése csupán a jog gyakorlásához szükséges gazdasági és jogi környezet megteremtésének, valamint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás megszervezésének követelményét jelenti, s azt is csak a nemzetgazdaság teherbíró képességének, valamint az állam és a társadalom lehetőségeinek figyelembevételével.

Az egészségügyet érintő kérdésekben meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. A hatásköri szabályok nem teszik lehetővé valamennyi sérelem, így például az orvosszakmai kérdések alkotmányjogi szempontú vizsgálatát. Ugyancsak nem foglalhat állást az alapvető jogok biztos a kártérítési igényekkel kapcsolatban, amelyek kizárólag a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak.

A biztos az AJB-641/2012. számú ügyben hivatalból indított vizsgálatot a kórházi ügyelet, valamint ezzel összefüggésben a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseivel összefüggésben. A vizsgálat megindításának elsődleges indoka az a sajtóhír volt, miszerint egy kezdő rezidens egyedül ügyelt a Szent János Kórház idegsebészeti osztályán 2010 szilveszterének másnapján, miközben ez a részleg fogadta a régió összes betegét. A vizsgálat célja a konkrét ügy nyomán elsősorban annak áttekintése volt, hogy a rezidensek, szakorvos-jelöltek tevékenységére, ezen belül szakmai felügyeletére vonatkozó szabályozás és a jogalkalmazói gyakorlat megfelelően biztosítja-e az állam objektív élet- és egészségvédelmi kötelezettségének érvényesülését, valamint a betegek alapvető jogainak védelmét, elősegíti-e a megfelelő és hozzáértő sürgősségi betegellátást.

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos szakmai-jogi feltételek kialakítás, majd a vonatkozó jogi szabályozás gyakorlati érvényesülésének ellenőrzése az állam, mint jogalkotó és jogalkalmazó feladata. Ennek az elvnek a gyakorlati érvényesülésének vizsgálata céljából indított a biztos eljárást a kórházi ügyelet, valamint ezzel összefüggésben a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseivel összefüggésben. A hivatalbóli vizsgálat megindításának elsődleges indoka az a sajtóhír volt, miszerint egy kezdő rezidens egyedül ügyelt a Szent János Kórház idegsebészeti osztályán 2010 szilveszterének másnapján, miközben ez a részleg fogadta a régió összes betegét.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkárának válaszából, valamint a megkeresett egészségügyi intézmények által kialakított gyakorlatból megállapítható volt, hogy a jogszabályi rendelkezések alapján nem volt egyértelmű, hogy a rezidens orvos milyen szakmai-jogi feltételek fennállása mellett ügyelhet. Nem minden esetben feltétlenül szükséges, hogy egy egyébként felkészült rezidens, szakorvos-jelölt csak a szakorvos személyes szakmai felügyelete mellett lásson el ügyeleti tevékenységet: mindez nem abszolút jellegű követelmény. A rezidensek ügyeleti szolgálatára vonatkozó előírások hiánya ugyanakkor akut és súlyos jogbizonytalanságot eredményezett: a nem szabályozott jogi helyzet egyfelől folyamatos (jog)vitákat generál, a kiszámíthatatlanság mind a betegek, mind az egészségügyi dolgozók munkavégzése szempontjából aggályos, és jogi eljárásokat, szankciókat is vonhat maga után. Világos, az érintettek számára is egyértelmű jogszabályi előírások keretében kell meghatározni, hogy mely szakterületeken, milyen elvárt kompetencia mellett láthat el a rezidens csak a szakorvos személyes jelenléte mellett betegeket, és mely esetekben elegendő az, hogy ha telefonon tudnak konzultálni szakorvossal.

A biztos megállapította, hogy a rezidensek, a szakorvos-jelöltek ügyeleti tevékenységének ellátásával, valamint az annak szakmai felügyeletével kapcsolatos szabályozás hiánya miatt sérült a jogbiztonság követelménye, a fennálló jogi helyzet pedig – azzal, hogy fenntartja a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét – az egészséghez való jogból következő egészségügyi ellátáshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Az egészségügyi intézmények által követett gyakorlat nem egységes, így a fentiekkel összefüggésben a betegek jogainak érvényesülése, a hatékony és biztonságos, megfelelő szakmai színvonalú ellátás garantálása érdekében indokolt a rezidensek, szakorvos-jelöltek beavatkozási jogának, szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia-lista kialakítása is. A megkeresésekre adott válaszaikban a kompetencia-lista meghatározását valamennyi egészségügyi intézmény szakmai prioritásként fogalmazta meg. A területért felelős Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkára pedig kiemelte válaszában, hogy vizsgálható szakmai kérdésnek tartja, hogy magának a szakorvosi képzésnek a folyamatában – adott esetben mérőpontok bevezetésével, a képzés egyfajta szakaszolásával – a már megszerzett kompetenciaszintek tekintetében lehetne-e egyértelműbb helyzetet teremteni. Válaszában ugyanakkor a közigazgatási államtitkár arra is felhívta a figyelmet, hogy mindez a szakorvosképzés általános rendszerét érintő kérdés, a megfelelő szabályozás kidolgozása várhatóan hosszabb időt igényel.

Mindezek miatt felkérte a biztos az egészségügyért felelős nemzeti erő-

forrás minisztert, hogy – az országosan egységes gyakorlat érdekében, az érintett szakmai szervezetek, kollégiumok bevonása mellett – határozza meg a rezidensek, szakorvos-jelöltek által végzett tevékenység, ezen belül az ügyelet ellátása szakmai felügyeletének pontos tartalmát, és tegyen lépéseket a rezidensek, szakorvos-jelöltek beavatkozási jogának, szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia-lista mielőbbi kialakítása érdekében.

Egy sajtóhír alapján indított AJB-36/2012. számú vizsgálatában azt állapította meg a biztos, hogy Magyarországon jelenleg nincs elegendő gyógyszerész, asszisztens illetve szakasszisztens, az utánpótlásuk megoldatlan, az egészségügyi asszisztens képzés színvonala pedig egyenetlen.

A 2006 végén lezajlott patikaliberalizáció, valamint a gyógyszerési gondozás követelményének bevezetése, a lakosság egészségügyi felvilágosításának, tájékoztatásának, a nem kívánt mellékhatások, kölcsönhatások kiszűrésének új feladata megnövelte a szakember-igényt. A változások nyomán szükségessé vált szakember-létszám azonban mindehhez nem állt és nem áll rendelkezésre. Az egyetemeken nem képeznek elegendő gyógyszerészt, a szűkös szaklétszám miatt gyógyszerertári alaptevékenységek (mint például a magisztrális gyógyszerkészítés) sorvadnak el, túlterheltek a gyógyszerészek és az asszisztensek is. Sok esetben a kompetenciájuknak nem megfelelő tevékenységet kénytelenek folytatni, a gyógyszerertárok egyre nehezebben oldják meg, hogy a nyitvatartási időben mindig jelen legyen gyógyszerész.

A biztos vizsgálatában arra a következtetésre jutott, hogy az asszisztensek, szakasszisztensek képzésének színvonala nem egyenletes, a megnövekedett feladatkörök ellenére a képzés rendszerében leépülés tapasztalható, a képzésre vonatkozó jogszabályi előírások pedig sokszor nem érvényesülnek a gyakorlatban. Nem megfelelőek az ismeretanyag átadásának és a gyakorlati tudás elsajátításának személyi, tárgyi feltételei, nincs összhang a képzési időket meghatározó jogszabályi rendelkezések között. A felnőttképzést folytató intézmények éles piaci versenye a képzések minőségének romlásához is vezethet.

Az ombudsman megállapította, hogy mindez csorbítja az egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való alapvető jogot, ezért felkérte az oktatásért és egészségügyért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy amikor meghatározza a gyógyszerészképzés létszámnormáját, az érintett szaktárcákkal együttműködve vegye figyelembe a súlyos szakemberhiányt előidéző tényezőket, vizsgálja felül az egészségügyi asszisztensek képzésének szakmai tartalmát. Felkérte ugyanakkor a nemzetgazdasági és az emberi erőforrások miniszterét, hogy teremtsék meg az egészségügyi asszisztensek képzési idejét meghatározó jogszabályi rendelkezések összhangját.

Az ombudsman a szakképzésért felelős nemzetgazdasági miniszternek javasolta az egészségügyi asszisztensképzést végző intézmények működésének hatékony és folyamatos felülvizsgálatát.

Az emberi erőforrások minisztere válaszában gyakorlatilag elfogadta az ombudsman ajánlásait, tájékoztatást adott a folyamatban lévő vonatkozó jogszabály-előkészítő munkáról, a tárgykörben az érintett szervezetek között lezajló egyeztetésekről.

Az AJB-167/2012. számú ügyben az alapvető jogok biztosa tárcaközi bizottság létrehozását szorgalmazta a gyógynövény ágazat átfogó szabályozási és támogatási koncepciójának kidolgozása érdekében. A biztos emellett két miniszteri rendelet módosítására tett javaslatot, melyek közül az egyik a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények jogi státusának megszilárdítását, a másik a kistermelői szabályozás kiterjesztését célozza.

Az ombudsmanhoz érkezett beadvány szerint a gyógynövény-termékek forgalmazásának erőteljes korlátozását, illetve megszüntetését vonják maguk után a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítményekre vonatkozó szabályok. Ezek a rendelkezések sértik az egészséghez való alapvető jogot, mert nem teszik lehetővé a gyógyulás módjának, eszközeinek szabad megválasztását.

Az ombudsman a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként lefolytatott vizsgálata eredményeképpen megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás nem szolgálja megfelelően a hazai gyógynövényágazat érdekeit. Bár a visszasság alapvetően az európai szabályozásra vezethető vissza, az ágazatot érintő problémák egy része a hazai szabályozórendszer kedvezőbb átalakításával orvosolható lenne. Ennek érdekében javasolta a nemzeti erőforrás miniszternek a gyógytermék rendelet, a vidékfejlesztési tárcának pedig a kistermelői rendelet megfelelő módosítását. Mivel a problémák rendszerszintű kezelése valamennyi érintett tárca és az ágazat szereplői közötti aktív, folyamatos együttműködést feltételez, ezért a biztos szorgalmazta tárcaközi bizottság létrehozását.

A jelentésben foglaltakkal és következtetésekkel a Nemzetgazdasági Minisztérium egyetértett, a 2011-ben létrehozott munkacsoport ugyanezekre a megállapításokra jutott. A Nemzetgazdasági Minisztérium „Gyógynövényipar versenyképességének stratégiájáról” szóló előterjesztésben szerepeltették a tárcaközi bizottság összehívásának javaslatát. A tárcaközi bizottság feladata az ágazatot segítő stratégia kialakítása, és az ennek érdekében szükséges jogszabályi változtatásokhoz közös álláspont kialakítása.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyi Államtitkársága szakmai álláspontja kifejtése mellett tájékoztatta az alapvető jogok biztosát arról is, hogy folyamatosan kapcsolatban áll a Gyógynövény Termék-tanács-

csal, és keresi a gyógytermékeknek az Európai Unió által elismert hagyományos növényi gyógyszer kategóriában történő jövőbeni forgalmazhatóságának lehetőségeit. A konzultációk folyamatosak, és nyitottak a további megoldási lehetőségek feltérképezésére. Azonban csak olyan megoldást lehet támogatni, amely nem jár az uniós szabályok megsértésével, és nem veszélyezteti a termékek minőségét, ezáltal a betegbiztonságot.

A miniszter válaszában kifejtette, hogy nem tarja indokoltnak a kistermelői rendelet módosítását a kistermelők által gyűjtött gyógynövények minősítési folyamatának támogatása tekintetében. Azonban a válasz idején folyamatban volt gyógynövény rendelet notifikációs eljárásának lezárását követően a tárca megvizsgálja annak lehetőségét, hogy milyen módon lehet támogatni a kistermelők esetében a minősítési eljárás lefolytatását.

A művelődéshez való jog és az oktatás

A biztos oktatást érintő ügyeinek vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra a tényezőre, hogy az oktatási intézmények eljárásával, tevékenységével kapcsolatban a biztos elé kerülő ügyek jelentős részében nem maga az oktatásban való részvételhez való jog sérül, hanem más alapjogok vagy a jogállamiság elvével összefüggő követelmények.

A Puskás Tivadar Távközlési Technikumban tapasztalt intézkedésekkel összefüggésben több panasz érkezett a biztoshoz az AJB-85/2012. számú ügyben. A nevük elhallgatását kérő panaszosok állításai szerint, több diák nem kapta meg a 2010/2011 tanév végi bizonyítványát, mivel az érintettek nem fizették meg az intézményvezető által bevezetett ún. egyéni tarifa rendszer részét képező díjat, melyet a tanulóknak abban az esetben kell fizetniük, ha az érintett késve adja le házi dolgozatát, vagy adott feladatot nem megfelelően teljesít. Mivel az iskola az Arany János Tehetséggondozó Program tagja, így több anyagilag hátrányos helyzetű gyermek jár az intézménybe.

A közoktatásról szóló törvény rendelkezései értelmében ingyenes az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, továbbá a gimnáziumi, a szakközépiskolai, a szakmunkásképző iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi ellátás. A törvény rendelkezései egyértelműen meghatározzák, hogy a helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében melyek az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások, illetve mely szolgáltatásokért kérhető térítési díj. E kötelező érvényű törvényi rendelkezéstől eltérni nincs mód, kizárólag a törvényben megha-

tározott esetekben szedhető térítési díj. Amennyiben az oktatási intézmény ettől eltérően bármilyen jogcímen a diákoktól, illetve szüleiktől pénzt szed, jogszabálysértést követ el.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló miniszteri rendeletben foglaltak szerint a tanuló bizonyítványának kiadását az iskola semmilyen indokkal nem tagadhatja meg. A vizsgálati tapasztalatok összegzéseként megállapítható volt, hogy az intézményvezető által bevezetett önkéntes penitencia rendszer a mindenki számára elérhető középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzáférést korlátozza, annak bevezetése és alkalmazása elentétes a jogszabályi rendelkezésekkel.

A vizsgálat megállapította, hogy az intézményvezető e szabályok megsértésével járt el, amikor külön eljárási díj ellenében adta ki az érintett tanulók bizonyítványait. Az Alaptörvényre visszavezethető követelmény, hogy nem határozható meg olyan feltétel, amely akadályozza a megkezdett tanulmányok folytatását, illetve annak befejezését, nem írható elő a törvényben meghatározott eseteken kívül egyéb fizetési kötelezettség. A tartozás összege nem követelhető a szülőtől, amennyiben az intézményvezető által jogtalanul előírt külön eljárási díjat nem fizeti meg, és ez a tény nem járhat a tanuló teljesítményét értékelő bizonyítvány visszatartásával sem.

Itt szükséges kiemelni az intézményvezető véleményét, mely szerint, mióta nincs külön eljárási díj, a bukottak száma megtöbbszöröződött, az iskola átlaga leromlott, és az osztályzatok értéke devalválódott. A biztos álláspontja szerint a tanulók teljesítményének ösztönzésére alkalmazhatók a megfelelő jogszerű pedagógiai eszközök, a tanuló tudásán, teljesítményén kívül eső magatartásokat pedig más pedagógiai módszerekkel és eszközökkel (például intővel, beírással, magatartás-jeggyel) lehet jogszerűen szankcionálni.

Összességében megállapította a biztos, hogy az intézményvezető által bevezetett önkéntes penitencia rendszere, valamint a bizonyítványok külön eljárási díj fejében történő visszatartása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét, valamint a tanulók művelődéshez (oktatáshoz) való alapvető jogával összefüggő visszásságot idézett elő. A visszásságok megelőzése érdekében a biztos felkérte Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a feltárt jogellenes gyakorlatot haladéktalanul vizsgálják felül, továbbá a bizonyítványok kiadása az intézményben a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történjen.

Az ombudsman 2012 júniusában hivatalból indított vizsgálatot – panaszbeadványhoz kapcsolódóan – a felsőoktatási intézményekbe felvehető hallgatói létszámkeret Kormány általi nagyarányú csökkentése miatt (AJB-4965/2012).

A vizsgálat két olyan visszásságot tárt fel a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló Kormányhatározat kiadásakor hatályos felsőoktatásról szóló törvény kapcsán, amelyek a jogalkotás során megnyilvánuló törvénysértő magatartáson alapultak. Egyrészt a Kormány nem az esedékesség évét megelőzően állapította meg az új belépők létszámkeretét az egyes képzési területek és a képzés munkarendje szerint, másrészt feltárta a vizsgálat, hogy a vizsgálatkor hatályos felsőoktatási törvény rendelkezéseit, a létszámkeret előző évhez viszonyított plusz-mínusz tíz százalékos változást engedélyező, illetve korlátozó garanciális szabályát nem tartotta be a jogalkotó, melyet az oktatásért felelős államtitkár is elismert válaszában, ugyanakkor a Kormány stratégiai céljainak megvalósítására hivatkozott ezzel összefüggésben.

Az Alaptörvény külön is rögzíti, hogy a jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek. A szakmapolitikai-stratégiai környezetet meghatározó tényezők, illetve iránymutatások, célkitűzések megvalósítása során mindvégig a jogszabályok adta keretek közt kell az állami szerveknek eljárniuk. Az Alkotmánybíróság a hallgatói létszámkeretre vonatkozó szabályozás kapcsán, hasonló kérdésben kifejtett határozata az olyan jogalkotást törvénysértőnek tekinti, amikor egy alacsonyabb szintű norma tartalmát nem a megalkotására felhatalmazó jogszabály rendelkezéseinek megfelelően határozzák meg.

Az Alkotmánybíróság szerint a képzési formáknak, a képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelmények általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának lényeges garanciája. A „felsőfokú intézményekben a létszámnak az oktatás színvonalát szem előtt tartó megállapítása, valamint az előírt képességekkel rendelkező személyek ezen intézményekbe való felvételéről szóló döntés alapvető jogot érint”.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint állampolgárai számára Magyarország a művelődéshez való jogot – többek között – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény tehát az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog lényeges garanciájának tekinti.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a jogállamiság, valamint a jogbiztonság elvével és ezen keresztül a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságokat okozott az, hogy a felsőoktatásról szóló törvény garanciális előírásai nem teljesültek a Kormány határozatának megalkotása során. A biztos arra kérte a Kormányt, hogy vonja vissza a törvény rendelkezéseinek nem megfelelő módon meghatározott, a felsőoktatásban

felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló döntését, és azzal összhangban rögzítse a felsőoktatási létszámkereteket a 2012/2013-as tanév új belépői tekintetében.

Az Emberi Erőforrás Minisztérium válaszában vitatta a biztos megállapításait, valamint arra hivatkozott, hogy a törvényben meghatározott, hallgatói létszámkeret módosítására vonatkozó korlátozó szabályt nem kellett alkalmaznia. Végül megállapította, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló új törvény megfelelő garanciákat tartalmaz a 2013/14-es tanév létszámkereteinek meghatározására.

A biztos álláspontja szerint a fent említett két előzetes törvényi követelmény megsértésével egy ezekre épülő törvényi lehetőséget a felmerült probléma kapcsán utólag úgy értelmezni, hogy valójában a feltételrendszerből önkényesen kiragadják és hivatkozzák, továbbra is a jogbiztonság elvét sértő visszásságot okoz. A helyettes államtitkár válaszából ugyanakkor nem derült ki, hogy miért nem volt lehetőség arra, hogy a felsőoktatási létszámkeretet az esedékességet megelőző évben (tehát 2011-ben) állapítsák meg; az, hogy miért nem vették figyelembe, hogy a létszámkeret növelésének/csökkentésének mértékét az előző évhez (tehát 2010-hez) képest biztosított létszámkerethez viszonyítva kellett meghatározni. A jogállamiságot súlyosan sérti, hogy a 2012. február 24-i jelentkezési határidővel megismert jelentkezési adatokra hivatkoznak, és azzal igazolják az egy hónappal korábban törvénysértő módon kiadott Kormányhatározat rendelkezéseinek az indokoltságát.

A jövőbeni visszásságok megelőzése érdekében további garanciális szabályok törvénybe iktatását tartotta szükségesnek a biztos, tekintettel arra, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló új törvény nem tartalmazza a felsőoktatási törvény által rögzített, ámde a jogalkalmazás által figyelmen kívül hagyott számszerű garanciákat. A fentiekre figyelemmel a minisztérium válaszlevelében is taglalt garanciákat az ombudsman nem tartotta elégségesnek a felsőoktatási felvételi rendszer kiszámítható működésének biztosítására.

A munkához való jog

A biztos AJB-2477/2012. számú jelentésében megállapította, hogy a kisgyermekes szülők munkavállalását nehezíti a munkahelyek hiánya, a nem szokványos foglalkoztatási formák mellőzése. A nők, illetve a kisgyermekes szülők a munkavégzés idejére nem tudják megoldani a gyermekek felügyeletét, mert nincs elég bölcsőde, óvoda, illetve ami van, az túlszűfolt. A kisgyermekes anyák foglalkoztatása jelentősen elmarad az Európai Unió átlagától. A három év alatti gyereket nevelők esetében Magyarországon ez az

arány mindössze 14%, ami a legalacsonyabb az uniós országok között. Az alapvető jogok biztosa felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy amikor kidolgozza a nők munkaerő-piaci helyzetének javítására szánt javaslatait, nyomatékosan vegye figyelembe ezeket a körülményeket. A miniszter válaszában arról tájékoztatót, hogy a javaslat kidolgozása folyamatban van, és figyelembe veszik a jelentésben megfogalmazottakat. A biztos szerint ellentétes továbbá a foglalkoztatáshoz és a munkához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben részesülő anyák a törvény értelmében nem vehetnek részt a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1.1.2. képzéseiben, ami akadályozza a visszatérésüket a munkaerőpiacra. Ennek orvoslása érdekében felkérte a nemzeti erőforrás minisztert a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény módosítására.

Az ombudsman az AJB-2798/2012. számú jelentésében pedig azt állapította meg, hogy az érettségire készülő, de a megváltozott keretszámok miatt a felsőoktatásból kiszoruló fiatalok számára nem álltak – és ma sem állnak – rendelkezésre a továbbtanulással vagy foglalkozásválasztással kapcsolatos olyan pályaorientációs lehetőségek, világos, könnyen hozzáférhető tájékoztatók, szakmai útmutatók, amelyek alapján felelős döntést hozhatnak. Az ombudsman a háttérben az illetékes szervek mulasztását látja, a bizonytalan helyzet pedig a jogbiztonság sérelmének állandó és közvetlen veszélyét idézte elő, továbbá magában hordozza annak állandó és közvetlen veszélyét is, hogy sérül a pályakezdő fiatalok joga a munka és foglalkozás szabad megválasztásához.

A biztos mindezek miatt felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fordítson kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy az minél hatékonyabban megvalósulhasson. Illetve kezdeményezte a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben megismerhessék a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, pályaorientációs lehetőségeket, valamint magát a Nemzeti Pályaorientációs Portált, illetve hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy a hivatal honlapján az érdeklődők megfelelően tudjanak tájékozódni a különböző (közép-és felsőfokú) szakképzési, illetve felnőttképzési lehetőségekről. A hivatal válaszában kifejtette, hogy „A pályaorientáció rendszerének tartalmi és módszertani fejlesztése” címet viselő TÁMOP 2.2.2. projekt keretében 2012–2015 között tovább folytatódik a pályaorientáció területén hasznosítható tananyagok

fejlesztése, a pályaválasztási szakemberek képzése, illetve hogy az idei évben kiemelt figyelemmel és országsszerte még szélesebb körben kerülnek megrendezésre a pályaválasztási döntés előtt álló fiatalok számára a pályaválasztási kiállítások.

Az alapvető jogok biztosa a Paksi Atomerőmű Zrt-t érintő átfogó vizsgálatát rendelte el, amelynek egyik területe a Paksi Atomerőmű Zrt. vonatkozásában felmerült munkajogi kérdések, ezen belül a munkavédelem, esélyegyenlőség, szakszervezeti jogok és esetleges többletjuttatások, lehetőségek feltárása volt az AJB-2801/2012. számú jelentésben.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal tájékoztatása szerint rendszeresen, állandó jelleggel sem a Munkaügyi Hivatal, sem a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének Munkavédelmi Felügyelősége nem folytat munkaügyi ellenőrzést a Paksi Atomerőmű Zrt-nél. Tekintettel arra, hogy az országban egyedülálló létesítményről van szó, amelyben a munkavállalók többsége speciális körülmények és rendkívüli feltételek között látja el feladatait, a biztos álláspontja szerint nem elegendő, hogy a Felügyelőség alkalmanként folytat ellenőrzést az atomerőműben. A megelőzés és a folyamatos jogkövetés érdekében jelen esetben az állandó kontroll elengedhetetlen.

A munkáltatónak kiemelt figyelmet kell fordítania arra is, hogy a szakszervezeti tisztségviselőket jutalmazásuk, előmenetelük, továbbá napi munkavégzésük során ne érhesse közvetlen vagy közvetett diszkrimináció, illetve ne merülhessen fel annak gyanúja sem. A Paksi Atomerőmű Zrt-nek alacsonyabb vezetői szinteken is kötelessége az egyenlő bánásmód követelményéről tájékoztatni minden munkavállalóját, valamint rendszeresen ellenőrizni annak betartását. A szakszervezet által képviselt véleménykülönbség nem hozhatja hátrányos helyzetbe a szakszervezeti tisztségviselőket a közvetlen feletteseiknél.

A Paksi Atomerőmű Zrt. a családi kötelezettségekkel rendelkező munkavállalók nyilvántartása céljából, a kedvezmények kihasználhatósága érdekében az ún. „eltartott gyermekek számáról” szóló nyilatkozatot kért. A munkáltató a nyilvántartás vezetését azzal indokolta, hogy a családos munkavállalók számára külön kedvezményeket is biztosít az Atomerőmű. Ezek alapján azonban nem igazolt egy állandó, a munkavállalók családi állapotát tartalmazó nyilvántartás vezetése és fenntartása, hiszen a kedvezményekre – amikor azt a munkavállaló igénybe kívánja venni – egyedi esetenként is jelentkezhetne, sőt szükséges is az kedvezmény egyedi igénybevételének jelzése a munkáltató felé, például, ha családi okokból kíván szabadságot kivenni vagy a gyermeke szeretne a munkáltatónál szakmai gyakorlaton részt venni. Mindazonáltal állandó kedvezmények – például

állandó munkaidő kedvezmény – esetén is a munkavállaló döntési joga az, hogy az adott kedvezménnyel kíván-e élni, egy családi állapotról vezetett nyilvántartás alapján az automatikusan nem adható. A nyilvántartás fenntartása a biztos álláspontja szerint nem indokolt és nem szolgálja a munkavállalók érdekét. Az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása során annak megelőzése is rendkívül fontos, hogy a családos, gyermeket nevelő munkavállalókat se érhesse hátrányos megkülönböztetés.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálat alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tárt fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zárta le az ombudsman. Felhívta azonban az érintett szervek figyelmét, fordítsanak kiemelt figyelmet a jelentésben megállapított hiányosságokra, és az azokból esetlegesen fakadó jövőbeni visszasságok megelőzése érdekében tegyék meg a szükséges lépéseket a megszüntetésükre.

A tulajdonhoz való jog

Az AJB-1891/2012. számú jelentés a svájci pénzügyintézetekben lévő úgynevezett „alvószámlák” ügyével foglalkozott ismét, mely összetett, a nemzetközi jogot is érintő kérdéseket vetett fel, s melyben az érintett jogalanyok tulajdonhoz való jogának sérelme került megállapításra. Az elmúlt években két országgyűlési biztos vizsgálat is folyt a svájci pénzügyintézetekben nyitott, a II. világháborút követően pénzmozgást nem mutató alvószámlák ügyében, amelyek több alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot is feltártak. Az e vizsgálatok eredményeként megfogalmazott javaslatokat a Kormány formálisan elfogadta, azonban nem történtek meg azok az érdemi intézkedések, amely biztosították volna, hogy a számlatulajdonosok, illetve örököseik hozzájuthassanak az egykori svájci betétek összegéhez.

A svájci alvószámlák történetéről röviden. A II. világháború időszakában elhelyezett svájci betétek egy része azért került alvószámlára, mert tulajdonosaik – számos esetben állami üldözés következtében – meghaltak, illetve nekik nem felróható okból nem tudták érvényesíteni követelésüket. A Svájci Államszövetség Tartományi Gyűlése egy tőkealapot hozott létre, amelybe minden olyan Svájcban fellelhető, örökös nélküli vagyont bevontak, amelyek utolsó ismert külföldi állampolgár vagy hontalan tulajdonosáról 1945. május 9-ét követően nem volt megbízható információ és feltételezhetően faji, vallási vagy politikai üldözés áldozata lett. 1973. március 26-án a Magyar Népköztársaság és a Svájci Államszövetség megállapodást kötött az 1950. július 19-i megállapodásban nem rendezett magyarországi svájci érdekek kielégítéséről. E megállapodás bizalmas jegyzőkönyve értelmében Svájc a Magyarországgal szembeni 1.8 millió svájci frank összegű követe-

lésébe különböző jogcímenek 400.000 svájci frankot beszámított, és ebből 325 000 svájci frankot „örökös nélküli vagyonként” nevesítettek. A Svájci Külügyminisztérium 1997-ben a bizalmas jegyzőkönyvben örökös nélküliként feltüntetett vagyon 37 egykori számlatulajdonosának nevét tartalmazó listát adott át a Magyar Külügyminisztériumnak. A lista önmagában nem volt alkalmas az érintettek azonosításra, ezért egy ügyvédi iroda közreműködésével regisztrálták az igénylőket. Ezt követően az egykori alvószámlákon lévő összeg ügyében az érintett minisztériumok éveken át tartó egyeztetést folytattak, ám az nem vezetett eredményre, mert nem sikerült meghatározniuk az eljárás kereteit és a jogos igények elfogadására vonatkozó döntés kritériumait.

A korábbi ombudsmani jelentés alapján a Kormány megkezdte egy előterjesztés kidolgozását, amely felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy teljesítse a magyar-svájci vagyoni jogi megállapodással összefüggő alvószámlákon lévő összeg tulajdonosainak bírósági letét útján való kifizetését. Az akkori elképzelés szerint a svájci frank – a jogosultak neveinek ismerteté válásakor érvényben volt – hivatalos deviza középárfolyamon forintra átváltott összegét, valamint 1997-re visszamenőleg annak jegybanki alapkamatát kívánták bírósági letétbe helyezni. 2006-ban erről előterjesztést készült, ám azt a Kormány nem fogadta el.

A második jelentésre a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter 2008. május 20-án kelt levelében azt tájékoztatást adta, hogy a Kormány átgondolt álláspontja szerint az 1973-ban létrejött megállapodás nem terjed ki a magyar állampolgárok esetleges igényeire, így Magyarországnak nincs fizetési kötelezettsége az egykori számlatulajdonosokkal, illetve örökösökkel szemben. A Pénzügyminisztérium ettől függetlenül eleget tett a biztos javaslatának, és az igényt benyújtóknak küldött tájékoztató levélben nemcsak azt szögezte le, hogy a magyar állam nem ismeri el a nyugvószámlák alapján fennálló fizetési kötelezettségét, hanem az esetleges követelések polgári peres úton való érvényesítésének lehetőségére is felhívta a figyelmet.

A biztos megállapította, hogy az elmúlt évtizedekben a Magyarország álláspontja jelentősen változott az egykori svájci alvószámlák ügyében. A Kormány mindeközben nem vette kellő súllyal figyelembe, hogy a számlatulajdonosok, illetve örökösök követelését egy kétoldalú megállapodás alapján kell rendezni, ezért ebben a kérdésben nem kizárólag a magyar állam értelmezése az irányadó, hanem a másik fél, Svájc szerződési akaratát is tisztázni kell. Az 1973. évi megállapodás alapján a Svájci Államszövetség saját követeléseiből 325 000 frankot kifejezetten az 1962. évi szövetségi határozat alapján svájci tőkealapba került összegre hivatkozással engedett el. Annak következtében, hogy a szerződő felek az egykori svájci alvó-

számlákon lévő összeg erejéig beszámítással éltek, Magyarország vagyoni előnyhöz jutott. Tény, hogy a megállapodás nem szólt a magyar államot az egykori számlatulajdonosokkal szemben terhelő fizetési kötelezettségről. Ennek azonban egyértelműen az az oka, hogy a megállapodás megkötésekor ezt a vagyont a felek kölcsönösen örökös nélkülinek tekintették, vagyis a jogosulti igények kielégítésének kérdése fel sem merülhetett.

Ez a megállapodás azonban a biztos szerint más jogi megítélés alá került azzal, hogy 1997-ben Magyarország diplomácia úton átvette a Svájci Államszövetségtől az egykori számlatulajdonosok nevét tartalmazó listákat. A rendelkezésre álló adatok szerint ugyanis a listák átadásra-átvételére kifejezetten azért került sor a két állam között, hogy Magyarország kifizethesse az egykori alvószámlákon lévő összeget azon jogosultaknak, akik korábban nem tudták érvényesíteni követelésüket. Ezt támasztja alá a svájci Nemzeti Tanács 1997. december 19-i ülésének jegyzőkönyve is, amely szerint a gazdátlan vagyonok kelet-európai jogosultjaival kapcsolatban feltett képviselői kérdésre a Szövetségi Tanács azt a választ adta: a magyar hatóságok a magyarországi jogosultak listájának átadásakor szóban kijelentették, hogy a jogosultakat felkutatják és az őket megillető vagyont kifizetik.

A magyar állam több alkalommal is kinyilvánította, hogy ezt az összeget át kívánja adni az egykori számlatulajdonosoknak, illetve örököseinek, és ennek előkészítésére intézkedéseket is tett. A tényleges teljesítésre azonban – a másik szerződő féllel való egyeztetés nélkül – nem került sor. Az egykori számlatulajdonosok nevét tartalmazó lista átadása-átvétele, valamint az ahhoz kötődő szóbeli megállapodás – a felek kölcsönös akarata esetén – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint írásba foglalt okmány hiányában is megalapozhatta Magyarország fizetési kötelezettségét a jogosultak felé a 1973. évi megállapodásban meghatározott 325 000 svájci frank erejéig. Abban az esetben pedig, ha a Kormány a belső jog egységének fenntartása végett nem látott jogi lehetőséget az egykori svájci számlákon lévő összeg magyar állampolgár magánszemélyeknek való kifizetésére, úgy a jóhiszemű eljárás követelménye alapján egyeztetést kellett volna kezdeményeznie a Svájci Államszövetséggel a 325 ezer svájci frank és annak kamatai felhasználásának módjáról.

Mindezek miatt a biztos megállapította, hogy a Kormány megsértette az Alaptörvényt azzal, hogy nem a nemzetközi jog egyik alapelvének minősülő – a Bécsi Egyezményben is rögzített – *pacta sunt servanda* elvét maradéktalanul tiszteletben tartva járt el a Svájci Államszövetséggel kötött vagyonjogi megállapodást végrehajtása során.

A biztos ezért felkérte a Kormányt, hogy ismételten tekintse át: Magyarország milyen intézkedésekkel tudja a jóhiszemű eljárás követelményének

megfelelően biztosítani az egykori svájci alvószámlákon lévő 325 ezer svájci frank ügyének rendezését; továbbá, abban az esetben, ha továbbra is vitatja Magyarország fizetési kötelezettségét az egykori számlatulajdonosok, illetve jogutódjaik (örökösök) vonatkozásában, úgy diplomáciai úton kezdjen egyeztetést a Svájci Államszövetséggel.

A Miniszterelnökség szerint a Kormány a közeljövőben napirendjére tűzi a kérdést az ombudsmani jelentés alapján.

3.4.4.

A közigazgatási eljárási garanciák

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése – az Alkotmányban foglaltakhoz hasonlóan – rögzíti, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság olyan követelményrendszerrel támaszt a jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára, amelyet eljárásuk minden pillanatában figyelembe kell venniük, amely zsinórmértékül szolgál minden tevékenységükre. A jogállamiság tartalmát az Alkotmánybíróság bontotta ki döntéseiben. Már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Egy demokratikus jogállamban ugyanis ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége – nem lehet ezt elégszer hangsúlyozni.

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 azonban újdonságot hozott e téren, a XXIV. cikkében rögzítette mindenki jogát ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Előírja továbbá annak kötelezettségét, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak sze-

rint döntéseiket megindokolják. E rendelkezések gyakorlatilag az irányadó alkotmánybírói gyakorlat összefoglalásaként is értelmezhetőek, így az azokban foglalt megállapítások továbbra is hivatkozhatók, mércét jelentenek a hatósági eljárás során.

A korábbi alkotmánybírói gyakorlat kimondta, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek: megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

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. Sokrétű követelményrendszert foglalnak magukban, amelynek kereteit és alapjait az alkotmánybírói esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat is további tartalommal tölt ki, fejleszt tovább. Az ombudsmani jogvédelem e jogállamiságból eredő követelmények és jogok érvényesítése során egyaránt támaszkodik az alkotmánybírói tézisekre, valamint az egyes eljárási kódexekben meghatározott alapelvekre, utóbbiak mintegy elvi átmenetet képeznek, szerves kapcsolatot jelentenek az alapjogi tartalom és a tételes jogi rendelkezések, előírások között.

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

Az Alaptörvényben foglalt jogok és kötelezettségek – így különösen a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog – képeződnek le például a Ket.

egyek alapelveiben: a hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően gyakorolja, az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságú tényállásra alapozza. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog, a garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul. Az ombudsmani gyakorlat kiemeli, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, így az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – az országgyűlési biztosi gyakorlat során kimunkált értelmezés szerint minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervezetektől is elvárható.

Az ombudsmani intézmény létrejöttétől kezdve a hivatalhoz érkező panaszok, beadványok, jelzések főként a hatóságok, valamint a közszolgáltatást végző szervek tevékenysége (eljárása, döntése, mulasztása stb.), illetve a vonatkozó szabályozás kapcsán a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését kifogásolta. A lefolytatott vizsgálatok, a kiadott jelentések túlnyomó többsége is e két követelmény (valamint a jogorvoslathoz való alapjog) érvényesülésével foglalkozott. A közigazgatási, illetve a közszolgáltatást végző szervek tevékenységével kapcsolatos visszasságok, jogséremlmek, hibák e téren rendkívül változatos képet mutatnak.

Áttekintve a korábbi évek tapasztalatait, most is megállapítható, hogy alapvető probléma az elhúzódó ügyintézés, ilyen jellegű panaszok az államigazgatás számtalan területével összefüggésben érkeztek. Noha a közigazgatási eljárási törvény 2009. október 1-je óta illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettséget terhel a hatóságra, ha az irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, végső esetben pedig sor kerülhet az ügy másik, hatáskörrel rendelkező szervhez való áttételére és az érintett közigazgatási szerv vezetőjével szembeni fegyelmi eljárás megindítására is, mégis az ilyen típusú panaszok az egyik leggyakoribbak az ombudsman gyakorlatában. Sok

esetben visszavezethető ez arra, hogy a panaszosok nincsenek tisztában az ügyintézési határidő számításának módjával, azzal, hogy mely eljárási cselekmények nem számítanak abba bele, ezekben az esetekben az ombudsman általános tájékoztatást ad.

További alapvető probléma a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a dokumentálási kötelezettség figyelmen kívül hagyása. Gyakran előfordul a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, az indokolási kötelezettség elmulasztása, a megfelelő tájékoztatás elmaradása, vagy éppen az, hogy a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el. Az előzőeknél is komolyabb visszasságtípusként határozható meg, amikor a jogalkalmazás során a hatóság (közszolgáltató) hatáskörének hiányában, önkényes módon, jogi garanciák félre tételével jár el, túllépi hatáskörét, a felhatalmazása kerekeit vagy téves (önkényes) jogszabály-értelmezéssel, nem megfelelő jogszabály alkalmazásával okoz az ügyfelek, panaszosok számára jogsérelmet, idővesztést, indokolatlan többletköltséget. Előfordul ugyanennek az ellentettje is, amikor a hatóságnak eljárási kötelezettsége lenne, azonban – általában annak téves hatásköri értelmezés miatt – nem tesz eleget.

Sokszor a sérelem, visszasság – teljes mértékben vagy legalábbis részben – a jogi szabályozás anomáliáira, a túlszabályozásra, a koherenciazavarra vagy éppen a joganyag hiányosságaira vezethető vissza. A biztos minden esetben felhívja a jogalkotó szervek figyelmét a – módosítások sora által érintett – jogszabályok érthetőségével, alkalmazhatóságával kapcsolatos problémákra, a hiányzó jogszabályi garanciákra (mulasztásokra), a nem megfelelő szintű, a jogszabályi hierarchiával ellentétes rendelkezésekre, az informális jogértelmezés veszélyeire.

Az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálta a 2012. augusztus 25-én, a Fejér megyei Csókakőn végrehajtott rendőri intézkedéseket. Az akció célja a rendőrség információi szerint Csókakőre tervezett gárdistaavatás megakadályozása volt, ám az Új Magyar Gárda nem ott, hanem Dunaföldváron avatott. A biztos megállapította, hogy a lezárással a rendőrség szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a helyi lakosok, a települést meglátogatni kívánó turisták szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, valamint a személyi szabadsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá akadályozta a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének érvényesülését. Megállapította azt is, hogy a rendőrség részéről az egyes „gárdista-avató” rendezvényekkel kapcsolatban jelentkező bizonytalanság, lehetetlenné teszi a kiszámítható rendőri intézkedések megtételét (AJB-6550/2012).

Egy nagy sajtóvisszhangot kiváltó esetben teljeskörű tájékoztatást és a Ramil Safarov kiadatása ügyében keletkezett dokumentumokat is kérte az

ombudsman a közigazgatási és igazságügyi miniszertől. A kiadatás előkészítéséről, a magyar kormány döntését megalapozó körülményekről, okairól, hátteréről, az azerbajdzsáni kormány esetleges konkrét, írásos garanciájáról, illetve az ügyben a kiadatás óta tett vagy tenni tervezett intézkedésekről várta a miniszter válaszát. Miután a 15 napos határidőn belül nem kapott érdemi választ, az alapjogi biztos újra a miniszterhez fordult. A biztos munkatársa végül a minisztériumban tekinthette meg a vonatkozó dokumentációt. A biztos jelentésében megállapította, hogy a magyar állam nem sértett nemzetközi normát, a számára biztosított jogkörben járt el, amikor hozzájárult, hogy az azeri elítéltet hazaszállítsák. Ugyanakkor az ügyben több szempontból is sérülhetett a jogbiztonság követelménye, de a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésére utaló előírás értelmezése is vitathatóvá vált.

A rendelkezésre bocsátott iratok szerint átszállítását az elítélt kezdeményezte, kérelmét Azerbajdzsán Magyarországra akkreditált nagykövete adta át a kormány képviselőjének. Az átszállításhoz való hozzájárulást a közigazgatási és igazságügyi miniszter az előtt adta meg, hogy az azeri fél magyar kérésre tájékoztatást adott volna, miként fogják Azerbajdzsánban végrehajtani a magyar bíróság által kiszabott büntetést. Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény szerint ez nem kifogásolható, ugyanis az értesítést az átszállítás tényleges megtörténte és nem a hozzájárulás megadása előtt kell teljesíteni.

Az ombudsman szerint a magyar kormánynak tisztában kellett lennie azzal, hogy az azeriek szemében az elítélt úgynevezett „hazafias tettet” követett el, amikor Budapesten brutálisan meggyilkolta védtelen örmény NATO-szemináriumi társát. Ezért szinte biztosra vehető volt, hogyha átszállítják Azerbajdzsánba, ott őt kegyelemmel szabadon engedik. Az azeri fél nyilatkozatát megelőző magyar hozzájárulás – vagyis a két aktus időbeni felcserélése – ilyen körülmények között kétségessé teszi a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, és a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését.

A biztos szerint a magyar kormány nem járt el eléggé körültekintően akkor sem, amikor nem kért garanciát arra, hogy az azeri állam nem ad kegyelmet az életfogytiglanra ítélt katonatisztnek. A garanciákhoz való ragaszkodásra szükség lett volna, ahhoz, hogy Magyarország eljárását utólag jóhiszeműnek minősíthessék. Miután azonban ez a garanciakérés nem történt meg, a magyar és a nemzetközi közvélemény egy része rosszhiszemű döntésként értékeli az Azerbajdzsánba való átszállításhoz adott kormányzati hozzájárulást. Az ombudsman rámutatott, hogy a garancia nélkül hozott döntés a büntetés további végrehajtásáról gyengíthette a hazai és a nem-

zetközi büntető igazságszolgáltatásba vetett állampolgári bizalmat, hiszen a kiadatás így egyfajta kegyelmi döntést tett lehetővé, felülírva a magyar bíróság ítéletét. Az elítéltet a magyar bíróság bűnösnek találta az egyik leg súlyosabb bűncselekmény elkövetésében, és megfelelően súlyos, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést szabott ki rá, ami viszont a büntetés-végrehajtás külön garanciák nélküli átengedésével mintegy azonnali kegyelemre változott. Ezáltal sérült az azonos súlyú bűncselekményért azonos büntetés kiszabását követelő, törvény előtti egyenlőség elve, illetve azt az azeri elnöki kegyelem felülírta, ami a kiadatás nélkül nem érvényesülhetett volna.

A biztos felkérte Magyarország miniszterelnökét, hívja fel a közigazgatási és igazságügyi miniszter figyelmét arra, hogy a magyar szervek hasonló esetekben a jelentésében foglalt szempontok figyelembevételével járjanak el (AJB-7085/2012).

Visszamenőleges hatállyal állapított meg kötelezettséget az illetéktörvény módosítása, ugyanis a gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén fizetendő vagyónáruházási illeték mértékét 2012. január 1-jei módosítás szerint kellett megállapítani, amennyiben az eljárást a módosítás után kezdeményezték. Másfelől viszont a törvény az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a szerződés megkötése napját jelölte meg és 15 napot adott a jármű új tulajdonosának, hogy bejelentse a tulajdonjog változását. Annak tehát, aki a jogszabályváltozás előtt kötött adásvételi szerződést, de csak azt követően jelentette a tulajdonjog -változást, jóval magasabb összegű illetéket kellett fizetnie. Az alapvető jogok biztosa felkérte a nemzetgazdasági minisztert, kezdeményezze a kifogásolt törvényrészlet hatályon kívül helyezését, aki azonban ezt nem tartotta indokoltnak (AJB-3409/2012).

A Terrorrelhárítási Központ helyszíni ellenőrzését követően az ombudsman megállapította, hogy kiválóak az elhelyezés és munkavégzés körülményei, felhívta ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a jog uralmának a titkoszolgálatok működése során is érvényesülnie kell. Ide tartozik az is, hogy a Központ egyes intézkedéseivel szemben biztosított legyen a jogorvoslat lehetősége, amely azonban a titkos információgyűjtés kapcsán jelenleg nem szabályozott. A BM álláspontja szerint a bírósági, illetve országgyűlési bizottsági ellenőrzés elegendő, ezért nincs szükség jogszabály-módosításra (AJB-727/2012).

A szabadságvesztésből szabadultak társadalmi visszailleszkedésének hatékonyabb segítésére szólított fel az ombudsman egy jelentésében, amelyben kiemelte, hogy a visszailleszkedés elősegítése aktív magatartást, és ráfordításokat követel mind az államtól, mind pedig a társadalomtól, az állam nem hagyatkozhat kizárólag a civil szervezetek önkéntes tevékenységére. A biztos büntetés-végrehajtást vizsgáló projektjének részeként a volt

elítéltek pártfogó felügyeletének, utógondozásának, illetve foglalkoztatásának fontosságára hívta fel az érintett állami szervek figyelmét kiemelve, hogy a bűnmegelőzés követelménye a jogállamiságból fakadó államcél (AJB-2987/2012).

Egy, a büntetés-félbeszakítási kérelmének elutasítását kifogásoló panaszos ügyében állapította meg a biztos azt, hogy ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, ha a döntéshozó a kérelem elbírálásakor nem várja meg annak a közreműködő szervnek (megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata) a véleményét, amelyet előzetesen ő maga kért fel vélemény-nyilvánításra, majd döntésének indoklását úgy fogalmazza meg, mintha azt a felkért közreműködő szerv álláspontjára alapozta volna (AJB-1354/2012).

Kifogásolta az ombudsman, hogy ha valaki vitatja az autópálya-kezelő jogosulatlan autópálya-használattal kapcsolatos 15 ezer forintos követelését, az elutasító válaszban már 60 ezer forintos pótdíjfelszólítást kaphat, ugyanis egyáltalán nincs jogszabály, amely az autópálya-használattal kapcsolatos panaszok kezelését szabályozná, a panaszoknak pedig nincs hasznosító hatályuk. Mire az autópálya-kezelő reagál, már le is telt a 15 ezer forint befizetésére megszabott 30 nap. Az alapvető jogok biztosának jogalkotási javaslatára a nemzeti fejlesztési miniszter még nem válaszolt (AJB-216/2012).

Szintén az állami autópálya-kezelővel kapcsolatban állapította meg a biztos a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban az ügyben, amelyben olyan autósra vetettek ki pótdíjat, aki bizonyítani tudta, hogy a megjelölt időben nem tartózkodott az autópályán, ráadásul a fényképfelvételek alapján az is egyértelmű volt, hogy még csak nem is az ő járművét fényképezték le. Az alapvető jogok biztosja a panaszostól kapott fényképet felnagyítva és élesítve megállapította, hogy a rendszám egyik száma inkább hatos, mint ötös, és az Ügyfélkapu ingyenes gépjárműkezesőjében meg is találta a jogsértéssel érintett járművet. Az ombudsman szerint ugyanezt a vizsgálatot az autópálya kezelő is elvégezhetné volna. Elvárható lett volna az is, hogy bekérjék a panaszostól az általa hivatkozott bizonyítékokat is (AJB-6354/2012).

A közlekedésnél maradvá: a MÁV-START Zrt. jogsértően vonta vissza az ingyenes utazásra jogosító igazolványát annak a panaszosnak, aki 35 évig volt szolgálati jogviszonyban a MÁV Zrt.-nél, majd annak egyik jogutód vállalatától ment nyugdíjba. Az eljárás a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot is sértette. A vállalat nem értett egyet a jelentésben foglaltakkal, ezért a biztos az NFM-hez fordult (AJB-4390/2012).

A közszolgáltatók közül a vízművek eljárását is érintette egy vizsgálat, egy panaszos ugyanis kifogásolta, hogy csak a szolgáltatás megrendelése

után tájékoztatták, mennyibe is kerül majd a vízbekötés egyes dokumentációinak elkészítése. A Vízművek szerint pusztán a vízbekötés „átfutási idejének” csökkentéséről volt szó, az ombudsman viszont a jogbiztonságot és a tisztességes eljárás elvének érvényesülését kérte számon, különös tekintettel arra, hogy a szolgáltató a piaci árnál jóval drágábban vállalja a tervezést. Az ajánlást a Vízművek elfogadta (AJB-1751/2012).

A BKV tervezett leszállás utáni jegy- és bérletellenőrzése, illetve a biccelő utasok visszatartásának joga az ombudsman álláspontja szerint nem felelne meg a szükségesség-arányosság követelményének, illetve sértheti a személyi szabadsághoz fűződő jogot is. A Budapesti Közlekedési Központ az ombudsman jelentésére még csak nem is válaszolt, azonban az utólagos ellenőrzést azóta sem vezették be (AJB-1312/2012).

A jogbiztonság követelményét sérti a jogszabály, amely alapján a biztosító mintegy hatósági jogkörben kötelezheti a közlekedési hatóságot eljárás lefolytatására. A tulajdonhoz való joggal ellentétes továbbá, hogy a biztosító nem fizetheti ki a kártérítés összegét, ha az általa elrendelt műszaki vizsgálatra a károsult nem mutatja be a járművét.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint a biztosító a kárfelvételi eljárás befejezése után értesítheti a közlekedési hatóságot, ha úgy ítéli meg, hogy a balesetes gépjármű közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlan a forgalomban való részvételre és a helyreállítás az eljárás befejezésétől számított tíz napon belül nem történik meg. A hatóság az értesítés kézhezvételét követő tíz napon belül köteles elrendelni a gépjármű műszaki vizsgálatát. Az ombudsman álláspontja szerint ilyen esetekben a biztosítótársaság kvázi hatósági feladatot lát el, miközben nem minősül közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervnek. Aggályos, és bizonytalan kárrendezési gyakorlatot eredményez, hogy a gépjármű előzetes közlekedésbiztonsági megítélése annak a biztosítónak a joga, amelynek érdeke, hogy a lehető legkisebb kártérítést fizesse a károsultnak. A biztos kiemelte azt is, hogy a jogszabály indokolatlan feltételt támaszt, amikor a kártérítés kifizetését a gépjármű műszaki vizsgálatához köti, amely nélkül is meg lehet állapítani a keletkezett kár mértékét, ami a tulajdonhoz való jog sérelmével is járhat (AJB-3746/2012).

Önkormányzati rendelet írta elő egy településen az idősek otthonában való emelt szintű elhelyezés többszázezer forintos hozzájárulásának megfizetését, holott nem volt emelt szintű az elhelyezés. A gyámhivatalnak kellett közbelépnie és az Állami Számvevőszék vizsgálatát kezdeményeznie a jogszerű működés érdekében, illetve azért is, hogy a bentlakók megfelelő ételeket kapjanak. Az ombudsman aggodalmát fejezte ki, hogy másutt is előfordulhatnak hasonló visszasságok (AJB-1478/2012).

Indokolatlan díjszedést tárt fel az a vizsgálat is, amely azt követően indult, hogy a biztos állampolgári panaszokból értesült arról, hogy Magyarország városainak temetőiben a különböző jogállású szervek – ilyen a tulajdonos, a fenntartó, vagy az üzemeltető – díjat kérnek a temetőbe látogatóktól a parkolásért, több önkormányzat pedig rendeletében az eltemettetőt hulladékszállítási díj megfizetésére is kötelezi. Az ombudsman megállapította: csak a törvényben megnevezett jogcímeneken szedhető díj a temetőkben, a temető üzemeltetője ezeken felül semmi másért nem kérhet pénzt. A BM felhívta a jegyzők figyelmét a jelentésben foglaltakra, a KIM azonban a 2012 májusában kelt jelentésre a Beszámoló lezártáig sem válaszolt (AJB-262/2012).

Egy adóellenőrzés több hónapos elhúzódását sérelmező panasz vizsgálatában az ombudsman megállapította, hogy az eljáró adóhatóságnak, illetve a felettes szerveknek több jogcímen is lehetőségük van az ellenőrzés határidejének tényleges meghosszabbítására, ilyen például, ha kapcsolódó vizsgálatokat folytatnak, amelyek nem számítanak bele az ügyintézési határidőbe. Az eredmény egy akár több évig húzódó adóellenőrzés is lehet. Az ombudsman ezek alapján megállapította, hogy az adóellenőrzés eljárási határidőinek jogi szabályozása nem teszi előre kiszámíthatóvá és egyértelművé az ellenőrzés időtartamát. Az ombudsman javaslatára részben már megtörtént az Art. módosítása (AJB-787/2012).

Szintén az elhúzódó ügyintézés, illetve a kapott helytelen tájékoztatás okozott problémát annak a panaszosnak, aki a régebbi formanyomtatványon jelezte: a gyermeke az érettségi után tovább tanul, ezért újra kéri a családi pótlékot és az utazási kedvezményt. Csakhogy időközben változtak a tanulói jogviszony igazolásának szabályai, a szülő azonban erről nem tudott. A Magyar Államkincstár ezt a régebbi típusú formanyomtatványt nem fogadta be, viszont nem tájékoztatta a szülőt arról, hogy megváltozott az igazolás benyújtásának módja és hiánypótlásra sem hívta fel őt. Végül a jogosultság igazolása után két hónappal jött meg az utazási kedvezmény kártyája, ezért két hónapon át meg kellett venniük a teljes árú menetjegyet. Az alapvető jogok biztosa a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát kérte, illetve felhívta a Magyar Államkincstár elnökének figyelmét az eljárási jogszabályok és garanciák, valamint az ügyféli jogok maradéktalan figyelembevételére (AJB-958/2012).

A hatóságok jogértelmezési problémáira jó példa az az eset, amikor a panaszos egyéni vállalkozói tevékenységét kívánta szüneteltetni, ezért írásban a NAV-hoz fordult, ami azonban elutasította kérelmét arra hivatkozással, hogy azt csak elektronikus bejelentéssel lehet benyújtani. A kormányablaknál azonban azt a tájékoztatást kapták, hogy a kérelmét egészségügyi okokra

való hivatkozással benyújthatja írásban is. Az írásban benyújtott kérelmet az elsőfokú hatóság fellebbezésnek minősítette, ezért azt felterjesztette a szerinte hatáskörrel rendelkező Kormányhivatalhoz. Az azonban hatáskörének hiányára hivatkozva az ügyet áttette a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalához. A KEKKH szintén hatásköre hiányát állapította meg, és a teljes iratanyagot visszaküldte a Kormányhivatalnak. A Kormányhivatal ezután megsemmisítette Gyömrő jegyzőjének elsőfokú határozatát, a jegyző pedig az ügyet áttette a KEKKH-hoz. Csaknem egy évvel azután, hogy bejelentette, szüneteltetni kívánja a vállalkozását, a panaszost a NAV Pest Megyei Igazgatósága felszólította, hogy – mert továbbra is élő adószáma volt – tegyen eleget adókötelezettségének. Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a törvény nem ad egyértelmű iránymutatást az ilyen esetekben követendő eljárásról. Időközben módosították a szabályozást, azonban az új is kizárólag az elektronikus bejelentési módra ad lehetőséget és továbbra sem állapít meg világos, átlátható részletszabályokat. Mindez sérti a jogbiztonságot és a tisztességes eljárás jogát (AJB-4752/2012).

Szintén hatásköri jogértelmezési problémákhoz vezetett egy fogyasztói panasz, a Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősege és a PSZÁF között. A panaszos azt sérelmezte, hogy bankkártyás fizetésekor a PIN kód bevitele előtt nem győződhetett meg a fizetendő összeg valóságáról. Az ügyben mindkét szerv elutasította a hatásköre fennállását. A biztos felhívta az érintett szervek figyelmét a Ket. hatásköri vitával kapcsolatos azon rendelkezésére, mely szerint kötelesek lettek volna egyeztetni. Mivel ez nem történt meg, sérült a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (AJB-5556/2012).

Az ombudsman két jelentésében is kifogásolta a külföldi rendszámú járművek belföldi üzemeltetésre vonatkozó szabályozást. Kiemelte, hogy a házastárs is tulajdonosa a házassági életközösség ideje alatt vásárolt járműnek, vagyis időbeli korlátozás nélkül jogosult a használatára, amit azonban a hatályos szabályozás nem biztosított. További probléma volt, hogy a jogszerű használatot igazoló okiratok utólagos bemutatására nem volt lehetőség. Az ombudsman két jelentése nyomán változott ugyan a szabályozás, azonban továbbra sem rendezett például, hogyan hagyhatja el az ország területét az a jármű, amelynek külföldi rendszámát a hatóság elvette. Az országos rendőrfőkapitány egyetértett azzal a megállapítással, amely szerint ez a körülmény alapjogok sérelmét idézi elő, ezért támogatta annak jogszabályi szintű rendezését (AJB-313/2012, AJB-489/2012).

A jogbiztonsághoz való jogot sértette az is, hogy helyi szinten hiányoztak a hobbitevékenység (pl. modellrepülő-reptetés) gyakorlásának, másokat za-

varó hatásai kiküszöbölésének garanciái, így az ombudsman helyi rendeletek megalkotására tett javaslatot (AJB-853/2012).

Szabályozatlan annak a kérdése is, hogyan igényelheti vissza a biztosított azt a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékot, amit a jogutód nélkül megszűnt munkáltató korábban tévesen vont le. A szabályozatlanság ellentétes a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével és sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Az ombudsman javaslata szerint a problémát jogszabályban kell rendezni, amellyel a nemzetgazdasági miniszter is egyetértett (AJB-486/2012).

A jogbiztonságot és a tisztességes eljáráshoz való jogot sértette az a törvény, amely 2011. december 29. napjától megváltoztatta a végtörlesztésre vonatkozó szabályozást, lerövidítve az átutalási határidőt, mert nem rendelkezett arról, hogy a módosítást a már benyújtott végtörlesztési kérelmekre is alkalmazni kell-e, ahogyan tették azt a szabályozás hatálybalépését követően a bankok – állapította meg az ombudsman, aki ezért a jogalkotási követelmények érvényre juttatására kérte fel a nemzetgazdasági minisztert (AJB-2408/2012).

Az ombudsman a lakcímnnyilvántartással kapcsolatos vizsgálati jelentésében számtalan problémára rámutatva kiemelte, hogy nem egyértelmű a jogszabály, nem igazodnak el benne az állampolgárok. A bérlők a bérbeadó ellenállása miatt nem tudnak bejelentkezni, nehéz az adott címen valójában nem lakó személyek kijelentése, a bizonytalanságok miatt pedig ellátásoktól eshetnek el az érintettek. Az alapvető jogok biztosa a lakcímnnyilvántartás rendszerének felülvizsgálatát kérte a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, aki a jelentésben foglaltakat elfogadva átfogó módosítást készített (AJB-267/2012).

Az egyes projektekkel összefüggésben lefolytatott vizsgálatok sem szűkölködtek a jogállamisággal, jogbiztonsággal, illetve a tisztességes eljárással összefüggő visszasságot okozó joggyakorlatok feltárásával.

„A Munka Méltósága” projekt keretein belül, a közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban vizsgálta a biztos például a bérkifizetéssel, a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel, a képzések elmaradásával kapcsolatos problémákat, azt a gyakorlatot, amely álláshelyek „kiváltására” használta a közfoglalkoztatást, a közfoglalkoztatásba bekerüléssel és az abból való kikerüléssel, a programok működéssel, az adatkezeléssel és adminisztrációval, az ellenőrzéssel és szakmai irányításával kapcsolatos kérdéseket, illetve a munkajogi garanciák hiányával kapcsolatos alapjogi problémákat.

Többen sérelmezték, hogy közvetve azért veszítették el a jogosultságukat a szociális támogatásra, mert kimaradtak vagy kikerültek a közfoglalkoztatási rendszerből, és így – egyéb munkalehetőség hiányában – nem

tudták igazolni az évi 30 napos kereső tevékenység meglétét. A biztos munkacsoportjának tagjai Jászkarajenőn, Bátorterenyén, Gyöngyösön és Mátyon megbeszéléseket folytattak az önkormányzatokon és a munkaügyi kirendeltségeken, interjúkat készítettek a közfoglalkoztatottakkal, és több jogalkalmazási, szabályozási visszasságot is megállapítottak. Az elkészült jelentés megállapította, hogy a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti az, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezése bizonytalan, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetleges, nincs pontos eljárási rend. Általános tapasztalat volt, hogy az ellentmondásos feladat kijelölés és követelmények miatt figyelmen kívül hagyták a képzési programokkal kapcsolatos kötelezettségeket, a jogszabályi előírás ellenére sem tudtak elindulni az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó szükséges képzések, ami hátrányosan befolyásolta a mezőgazdasági programok eredményességét.

A belügyminiszter a jelentésben foglaltakat – a heti bérkifizetéssel kapcsolatos javaslat kivételével – elfogadta. A heti bérkifizetést azzal indokolta, hogy az „takarékoskodásra ösztönözzön a nagyobb összegű kiadások teljesítése érdekében”. Vizsgálni kívánja az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések elmaradásának, a csúszások okát. Ellenőrzési tervet kíván készíteni az Országos közfoglalkoztatási programok és a kistérségi startmunka mintaprogramok mezőgazdasági képzési monitoring tevékenységének vizsgálatára, útmutatót az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezéséhez kapcsolódóan. Tájékoztatót kíván továbbá megjeleníteni a BM honlapján a bérkifizetés könnyítésével kapcsolatos eljárásokról, és a pénztári kifizetés lehetőségéről. A jelentés lényegi tartalmát, továbbá az azzal kapcsolatos belügyminisztériumi intézkedéseket pedig közlésezi az Önkormányzati Hírlevélben.

A vizsgálatot érintett települések önkormányzatai az ombudsmani ajánlásokat és kezdeményezéseket elfogadták, tájékoztatásuk szerint megtették a kért intézkedéseket.

Az emberi erőforrásért felelős miniszter tájékoztatta a biztost, hogy a BM 2012 októberében valamennyi települési önkormányzat polgármestere számára megküldött egy tájékoztató levelet, amelyben részletesen kifejtették azok a tevékenységeket – köztük a közérdekű önkéntes foglalkoztatást – melyek végzése esetén fennáll a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság. Mindezekon túl, az EMMI-ben jelenleg is folyik a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény felülvizsgálata, melynek célja a közfoglalkoztatás és a közérdekű önkéntes tevékenység kapcsolatának tisztázása, az esetleges visszaélések megszüntetése, felszámolása.

A miniszter álláspontja szerint a szociális törvényben előírt 30 nap időtartamú foglalkoztatási kötelezettség fontos eszköz a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyílt munkaerő-piacra történő visszatérésének elősegítése érdekében. A törvényalkotó igyekezett minden olyan lehetőséget foglalkoztatási, képzési formát felsorolni, amelyek az általuk szerezhető gyakorlat révén elősegítik a támogatottak munkavállalását, egyben erősíthetik az ellátásban részesülők önmagukért és családjukért viselt felelősségét. A teljesítésére nyitva álló foglalkoztatási, képzési formák körének csökkentésével azon személyek helyzete válna nehezebbé, akik jelenleg a közérdekű önkéntes tevékenység révén tettek eleget a kötelezettségnek.

Az önkormányzati rendeletek felhatalmazási körükön túlterjeszkedő, jogsértő szabályozási gyakorlatával összefüggésben tett biztosi ajánlásra adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy a javaslat irányával egyetért. Álláspontja szerint azonban nem szükséges a szociális törvény módosítása, az értelmezés pontosítása megoldható a vonatkozó kormányrendelet szövegének módosításával (AJB-4162/2012).

A közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt álláshelyek „kiváltására” kívánják használni úgy, hogy elbocsátják a munkavállalókat és az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérű közfoglalkoztatottakkal töltik be. A közfoglalkoztatás nem szolgálhat arra, hogy a munkavállalói bérek megtakarítása érdekében, az elbocsátásra kerülő dolgozók helyére olyan közfoglalkoztatottak kerüljenek, akik számára nem csak az adott munkakörben korábban kifizetett munkabért nem kell megfizetni, hanem az adott évre megállapított minimálbérnél alacsonyabb ún. garantált közfoglalkoztatási bért kell fizetni, s amelyet – annak járulékaival és egyéb közvetlen költségeivel – az állam 100%-ban finanszírozza.

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon 2012. március 1-jétől – csoportos létszámleépítés keretében – az összes takarítót elbocsátották, helyettük pedig közfoglalkoztatottakat alkalmaztak. A lefolytatott vizsgálat feltárta, hogy az Igazgatóság Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjától közfoglalkoztatási program támogatását kérte 22 közfoglalkoztatott alkalmazására 8 órás munkaidőben, takarítóként, udvari munkásként. Miután megkötötték az erről szóló hatósági szerződést, elbocsátottak 19 határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonyban álló takarítót.

A biztos rámutatott arra, hogy a megkötött hatósági szerződés nem felel meg az országos közfoglalkoztatási program jogszabályi feltételeinek. Nem tesz eleget annak a követelménynek sem, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban, illetve a közfoglalkoztatás időtartama alatt ne szüntessék meg azonos vagy hasonló munkakörben

foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Főigazgatóság eljárása mindezért sérti a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét, továbbá összeegyeztethetetlen az állam munkához való joggal kapcsolatos feladataival és alapjogi kötelezettségeivel is.

A belügyminiszter ígéretet tett arra, hogy a feltárt visszasságok megelőzésére a jövőben fokozottan ügyelnek és pontosították, illetve pontosítják a szabályozást. A munkaadónak a közfoglalkoztatás támogatását kérő dokumentumban nyilatkoznia kell, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban az Mt.-ben meghatározott egyes felmondási okok alapján nem bocsátott el azonos, vagy hasonló munkakörben, határozott, vagy határozatlan idejű munkaviszonyban dolgozókat, a hatósági szerződésben pedig vállalnia kell azt is, hogy ezeknek a munkavállalóknak a munkaviszonyát ugyanezen okokból a közfoglalkoztatottak alkalmazásának időtartama alatt sem szünteti meg. Attól a munkaadótól, aki megszegi az álláshelyek megtartásának előírását, megvonják a támogatást (AJB-5630/2012).

A biztos állampolgári panasz nyomán megállapította, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezéseit nem pontosan, teljes mértékben dolgozták ki így az özvegy nem örökölhette meg a magán-nyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő, elhunyt férje egyéni számláján nyilvántartott összeget, illetve azt sem lehetett megállapítani, hogy az özvegyi járadék kizárólag a visszalépő pénztártag hozzátartozóit illeti-e meg. Ez visszasságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben, melyet a jogalkotó a biztos felkérésére orvosolt (AJB-649/2012).

A korábbi évekhez hasonlóan 2012-ben is több vizsgálat folyt a települési hulladékgazdálkodással kapcsolatban.

Mezőkomárom községet érintő jelentésében a biztos megállapította, hogy a szolgáltatás- ellenszolgáltatás arányossága elvét sérti, ha az önkormányzati rendelet nem biztosít a 120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakos számára, és nem biztosít arányos díjfizetési lehetőséget. A biztos kérte a képviselő-testülettől a rendelet módosítását azonban érdemi válasz nem érkezett (AJB-1053/2012).

Poroszló község önkormányzatát érintő jelentésében megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott a jegyző, mert az egyértelmű jogi szabályozás mellett sem ismerte fel illetékességét a be nem fizetett hulladékdíj adók módjára történő behajtása lefolytatására, továbbá az eljárás során nem tartotta be a törvényben előírt határidőket sem. A hulladéktörvény nem tartalmazott a szükséges, a díjbehajtási eljárás eredményességét

és az ügyfelek számára a kiszámíthatóságot elősegítő garanciális szabályokat, amelyek révén elkerülhetővé válhatna a tartozások felgyülemzése, ami a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, valamint az érintettek tisztességes eljárásához való jogának közvetlen veszélyével járt. A biztos felkérte a közszolgáltatót a törvényben meghatározott határidők és eljárás követésére, a jegyzőt arra, hogy ismerje fel illetékességét a díjhátralék érvényesítése kapcsán, valamint a törvényben meghatározott határidők betartására, illetve felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy tekintse át a hulladékszállítási díj behajtási eljárása során felmerülő jogszabályi, illetve jogértelmezési nehézségeket, és szükség szerint az új hulladékgazdálkodási törvény megfelelő kiegészítésével a díjbehajtás módszerének garanciális elemeit építse be a keretszabályok közé. A közszolgáltató teljesen, a vidékfejlesztési miniszter pedig részben elfogadta a jelentést, a jegyző azonban nem válaszolt (AJB-1783/2012).

Zamárdi város önkormányzatát érintően a biztos megállapította, hogy sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét az, ha az önkormányzat rendelete nem határozza meg az összes „időlegesen használt ingatlanra”, csak az üdülőingatlanra a vonatkozóan az arányos hulladékkezelési díjfizetési kötelezettséget. Ez sérti a hulladéktörvényben, valamint végrehajtási rendeletében rögzített arányosság követelményét, továbbá a jogállamiság elvét és az abból következő jogbiztonság követelményét. A biztos felkérte az önkormányzatot a rendelet kiegészítésére, melynek a képviselő-testület eleget tett (AJB-2038/2012).

A biztos Kazincbarcika várost érintő jelentésében szintén azt állapította meg, hogy az arányosság követelményének figyelmen kívül hagyása miatt sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, ha az önkormányzat a hulladékszállítási díjat háztartásonként egyenlő összegben állapítja meg, függetlenül attól, hogy az ingatlan tulajdonos mekkora űrtartalmú, és hány darab edényzetet helyez ki. A biztos felkérte a képviselő-testületet a rendelet módosítására. Érdeemi válasz itt sem érkezett (AJB-4054/2012).

A végrehajtási költségekkel kapcsolatban utóvizsgálatot folytatott a biztos, jelentésében megállapítva, hogy módosították a végrehajtási eljárásban eljáró jogi képviselő, ügyvéd munkadíját és a közjegyző díját is, így az előző vizsgálatához képest jelentősen csökkentek az eljárás költségei. A jogszabály-módosítások ugyanakkor nem érintették az önálló bírósági végrehajtó munkadíját, amely egyes esetekben az ügy értékéhez képest aránytalanul magas lehet. A biztos szerint ez sértheti a jogbiztonságot, a tisztességes eljárás alkotmányos követelményét. Felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a hatályos jogszabályt, válasz még nem érkezett (AJB-4756/2012).

Az ügyvédi projekt keretein belül vizsgálta a biztos az ügyvédi letét, a védőkirendelés, a jogi segítők óradíja, a fegyelmi eljárás határideje, a jogi képviselők alapjogi ismerete, a büntetés-végrehajtási intézetekbe való bejutás, az ügyvédi felelősségbiztosítás, az ügyvédi eskü, illetve a cégeljárás egyes kérdéseit.

Az ügyvédi letét kezelésével kapcsolatban rámutatott, hogy a jelenlegi szabályok összességükben a jogbiztonság követelményével összefüggő vizsátságot idézhetnek elő. A felek közötti jogvita esetén a letétet mindegyik fél magának követelheti, ami rendkívül nehéz helyzetbe sodorhatja a letéteményes ügyvédet. Az ügyfelek szempontjából a jelenlegi szabályozás teret enged az esetleges ügyvédi visszaéléseknek, különösen akkor, ha a letéti összeg nem kerül elhelyezésre letéti számlára. Az – ügyvédségre is kiható – egyre nehezebb gazdasági helyzetben megnövekszik a jogtalan felhasználás esélye, lehetősége. A letétkezeléssel kapcsolatos anomáliák a gyakorlatban rendkívül súlyos következményekkel járnak mind a szerződő fél, mind az ügyvéd számára, emellett nem zárhatók ki az ügyvédi irodák sérelmére elkövetett betörések sem. A Magyar Ügyvédi Kamara és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium között elkezdődött az egyeztetés a letétkezelés reformjáról, ezért a biztos nem tett konkrét javaslatokat. Felkérte azonban a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Kamara elnökét, hogy az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok megalkotásánál szenteljének különös figyelmet az állampolgárok jogbiztonsághoz fűződő joga érvényesülésének, melyet az érintettek elfogadtak (AJB-3106/2012).

A bírósági szakaszt megelőző büntetőeljárás során – ha a terhelt nem tudja megfizetni az ügyvédet – a vád sikerességében érdekelt hatóságok választanak neki védőt, mely lehetőséget teremt arra, hogy a nyomozó hatóság és a védő között egyes esetekben függőségi viszony alakuljon ki. A védelmet ellátó ügyvédek egy része például a kirendelésekből kénytelen megélni, így felvetődik annak lehetősége, hogy a védő még szükség esetén sem fog szakmailag konfrontálódni a megélhetését kirendelésekkel segítő hatóságokkal. A kirendelt védő jogintézményének jelenlegi szabályozása sérti a jogbiztonság követelményét, a védelemhez, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogot. A biztos azt ajánlotta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Helsinki Bizottság és az alapvető jogok biztosa javaslatainak figyelembevételével tekintse át a védők kirendelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és kezdeményezze azok módosítását, mely szervek arra ígéretet tettek (AJB-3107/2012).

A biztos megállapította, hogy öt éve változatlan a jogi segítők óradíja. A névjegyzékük alapján nem lehet tudni, kinek mi a szakterülete, ezért

az ügyfelek számára nehézséget okoz a megfelelő szakember kiválasztása. Sokszor a jogi segítő a segítségnyújtó szolgálat sem tudja elérni, mert elmulasztják bejelenteni elérhetőségük megváltozását. A biztos megállapította, hogy a joghoz való hozzáférés a jogállamiság érvényesülésének egyik legfontosabb garanciális eleme. Felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert a jogi segítségnyújtásról szóló törvény módosítására, valamint arra, hogy a miniszter küldje meg véleményezésre az elkészült törvénytervezetet, azonban semmilyen irat sem érkezett (AJB-3141/2012).

A biztos aggályosnak találta azt is, hogy az ügyvédi törvényben, illetve a Kamara fegyelmi eljárási szabályzatában nincs meghatározva határidő, amelyen belül el kell indítani a fegyelmi eljárást, és a befejezés határideje sincs meghatározva. Ez a helyzet sértheti mind az ügyvéd munkáját kifogásoló panaszosok, mind az eljárás alá vont ügyvéd tisztességes eljáráshoz fűződő jogát. A gyakorlatban betarthatatlanok a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó szabályok is. Az ügyvédi törvény és a fegyelmi szabályzat ugyanis kimondja a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságát, de egyben biztosítja a nyilvánosság kizárását is az ügyvédi titok vagy a személyiségi jogok védelme érdekében, így az ügyvédek fegyelmi tárgyalása általában zárt körben zajlik. A biztos szerint olyan szabályozás lenne indokolt, amely azon kívül, hogy betartható, kitér arra is, hogy a fegyelmi eljárásban hozott határozatokat nyilvánosságra kell hozni, az ügyvédi titkot és személyiségi jogokat érintő adatok nélkül. A közigazgatási és igazságügyi miniszter elfogadta az ajánlásokat (AJB-3202/2012).

Az alkotmányjogi panaszeljáráásban immár kötelező az ügyvédi közreműködés, ebben is, de az ügyfelek jogainak védelme szempontjából más helyzetekben is különös jelentőségű az ügyvédek megfelelő szakmai felkészültsége, a folyamatos képzés lehetősége és ellenőrzése. A biztos olyan szabályozást javasol, amely a polgári és közigazgatási eljárásokban csak azoknak az ügyvédeknek (büntető eljárásban pedig olyan kirendelt védőknek) tenné lehetővé például az ügygondnoki feladatok ellátását, akik alapjogi képzésben vettek részt.

A biztos szerint a jogi képviselők sok esetben nincsenek tisztában az alapjogok körével, az azokat védő szervek hatáskörével. A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a jogi szakvizsgarendszer reformjánál vegye figyelembe a vizsgálatban megfogalmazott megállapításokat. A miniszter nem fogadta el a jelentést (AJB-3203/2012).

Megállapította azt is, hogy a jogi képviselők a szigorú előírások miatt számtalan esetben csak nehézkesen jutnak be védencükhöz a büntetésvégrehajtási intézetekbe. Sokszor csak pár órával a nyomozási cselekmények előtt értesítik őket, ezért alig, vagy egyáltalán nem tudnak részt venni a

kihallgatásokon, ami miatt sérülhet a fogvatartottak tisztességes eljáráshoz való joga. Az alapvető jogok biztosa felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a büntetőeljárásról szóló törvényben a védők értesítésére vonatkozó rendelkezéseket. Felhívta továbbá a miniszter figyelmét az ügyvédi kamarákkal való együttműködésre és egyeztetésre a törvénymódosítás megalkotásakor. A miniszter a jelentést nem fogadta el (AJB-3464/2012).

Nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek, ha olyan köztestület (ügyvédi kamara) kap szabályozási jogosítványt az ügyvédi felelősségbiztosítás garanciális minimum-feltételeinek meghatározására, amelynek tagjai egyúttal az adott ügyvédi felelősségbiztosítás nyújtására szerveződő biztosító egyesület tagjai is, mely egyben – megállapítható módon – domináns helyzetben van e területen. Nem biztosított a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése a felelősségbiztosítás kötésére kötelezett ügyvédek, ügyvédi irodák, illetve az esetlegesen károsulti pozícióba kerülő ügyfelek vonatkozásában sem. A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül az ügyvédi felelősségbiztosításra vonatkozó jogi szabályozást, és az érintett szakmai szervezetek és köztestületek bevonásával dolgozzon ki olyan módosításokat, amelyek érvényre juttatják a jogbiztonság követelményét. A Magyar Ügyvédi Kamara nem értett egyet, a miniszter pedig úgy vélte, hogy az új Ptk. (mely részben új szabályozást tartalmaz a felelősségbiztosításra nézve) parlamenti elfogadását követően indokolt az érintett szervezetekkel áttekinteni a jelentésben felvetett kérdéseket (AJB-3514/2012).

A biztos jelentésében megállapította, hogy az ügyvédi eskü hatályos szövegéből kimaradt a titoktartásra vonatkozó kitétel, ami ellenkezik a magyar jogi hagyományokkal, továbbá megrendítheti az ügyfél és ügyvéd bizalmi kapcsolatát. A szöveg egy része ráadásul azonos lett a közjogi tisztségviselő esküjének szövegével, ami megtévesztő, összemosza a közjogi tisztségviselőt és a magánszférában dolgozó ügyvédet, és azt a látszatot kelti, hogy az ügyvédség részét képezi a köztisztviselői karnak. Az eskü alapján az ügyvédnek ügyfelével be kell tartatnia a jogszabályokat, bár erre sem joga, sem lehetősége nincs. Az ügyfél és a közösség érdekére való hivatkozás azonos súlyú az új szövegben, miközben az ügyvédnek hivatásszerűen a magánfelet kell képviselnie. Az ügyvédség ellensúlyt jelent az állami hatalommal szemben, ezért különös jelentősége van a hivatás alkotmányos szabályozásának, mert kizárólag így biztosítható a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság. Összességében az új szabályozás visszasságot okoz a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A biztos kezdeményezte, hogy a KIM fontolja meg az ügyvédekről szóló

törvény módosítását, illetve az eredeti szövegezésnek az Alaptörvényt figyelembe vevő visszaállítását. A biztos felkérte a minisztériumot, hogy a jövőben az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok megalkotásánál, illetve módosításánál működjön együtt az ügyvédi kamarával. A törvény módosítása megtörtént (AJB-3615/2012).

A biztos végül megállapította azt is, hogy a cégtörvény egyes módosításai veszélyeztethetik az ügyvédi védelemhez és a képviselőhez való hozzáférést, az eljárásjogi eszközök egyenlőségét, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes munkáját. Az új szabályozás értelmében a cégbíróság 50 000 forinttól 900 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtja azt, aki elmulasztja a cégbejegyzési, vagy változásbejegyzési kérelem bejelentésének határidejét. A cégbíróság megbírságolja a jogi képviselőt, ha az egyszerűsített eljárásban bejegyzett cég egyes benyújtott okiratai nem felelnek meg a jogszabályok rendelkezéseinek. A törvény nem ad lehetőséget az ügyvédi tevékenységgel szembeni kifogások körülményeinek mérlegelésére, és előírja az automatikus pénzbírságot, noha a cégbíróságok joggyakorlata nem egységes, a bírságolást kiváltó hibákról, hiányosságokról pedig általában jogi egyetemi végzettséggel nem rendelkező bírósági ügyintéző dönt. Ez sérti a jogbiztonságot, a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz való jogot, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert a törvény módosítására, aki azonban nem válaszolt (AJB-4650/2012).

3.5.

A jogalkotással összefüggő tevékenység

Az ombudsmani intézmény átalakítása következtében az alapvető jogok biztosa jogelődeinél szélesebb jogosultságokkal befolyásolhatja a jogalkotás folyamatát.

A preventív, megelőző jellegű jogvédelem egyik fontos eszköze, hogy az ombudsman már a jogszabály-előkészítés szakaszában felhívja a figyelmet a jogi szabályozással összefüggő visszásság veszélyére, de akár a kodifikációs hiányosságokra is. Az országgyűlési biztosok korábban is nagy hangsúlyt fektettek a jogszabályok véleményezésére, ám e tevékenységre – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kivételével – csak közvetett, az intézmény alkotmányos feladatköréből

levezetett felhatalmazásuk volt. Az alapvető jogok biztosának ezzel szemben törvényben előírt jogosultsága véleményezni az alapvető jogokat érintő jogszabályok tervezetét. Ez az új feladatkör azonban nem a jogalkotásért való felelősség részleges átvállalását jelenti, hanem annak biztosítéka, hogy az ombudsman érdemben elő tudja segíteni az alkotmányosság érvényesülését a jogszabály-előkészítés során.

Az alapvető jogok biztosa által feltárt visszásság számos esetben – részben vagy egészben – a normaszöveg fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vezethető vissza. Az ombudsman a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Az új törvényi szabályozás kiterjeszti az alapvető jogok biztosa intézkedési jogkörét, most már a visszás hatósági jogalkalmazás kimutatása nélkül, vagyis önmagában a jogszabályok alapjogi szempontú vizsgálata alapján is tehet jogalkotási javaslatot.

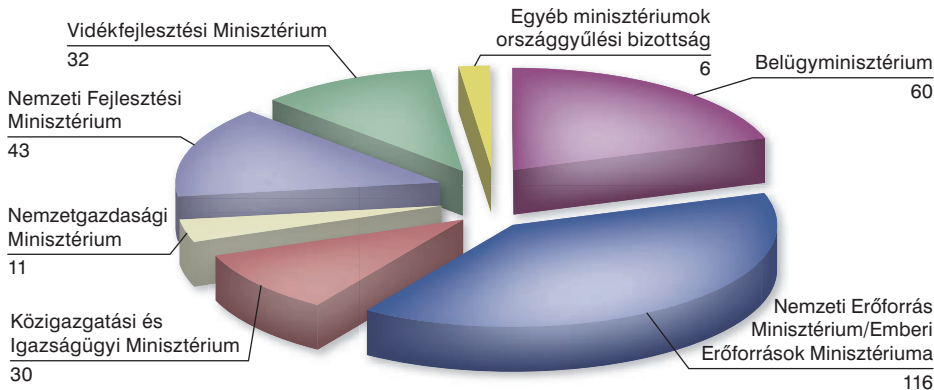


*Dr. Magicz András a
Jogszabály-veleményezési
Osztály vezetője*

3.5.1.

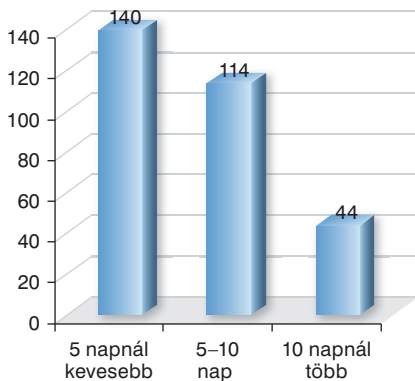
Jogszabálytervezetek véleményezése

2012-ben az alapjogi biztos részére 298 jogszabálytervezetet küldtek meg véleményezésre. Ez mintegy három és félszerese az állampolgári jogok biztosához 2011-ben érkezett normatervezeteknek. A biztos minden tervezet kapcsán kialakította álláspontját, amelyről tájékoztatta az előterjesztőt.



A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek száma

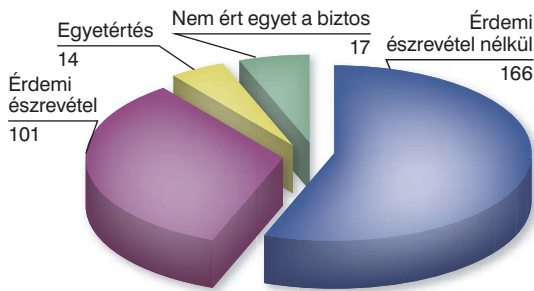
A véleményezett jogszabálytervezetek számának jelentős emelkedése ellenére szólni kell arról is, hogy a minisztériumok nem tettek maradéktalanul eleget a jogszabály-előkészítés során fennálló egyeztetési kötelezettségüknek. Több esetben elmulasztották, hogy az alapjogi szempontból kiemelt jelentőségű törvényekről, illetve rendeletekről készült előterjesztéseket megküldjék az ombudsman-nak. A Kormány hivatalos honlapján elérhető ugyan a jogszabálytervezetek



Véleményezésre biztosított határidő

többsége, ám innen csak az egyeztetésre bocsátott normaszövegek ismerhetők meg, miközben az alapvető jogok biztosának álláspontja kialakításához az előterjesztések hatáselemzést, indokolást, vezetői összefoglalót is tartalmazó teljes anyagát meg kell ismernie. Az ombudsman-nak ezért egyes esetekben az érintett tárcáktól kellett rövid úton bekérnie a véleményezni kívánt előterjesztéseket.

Nehézséget jelent az is, hogy a tervezeteket jellemzően nagyon szűk határidővel



A vélemény típusa

küldték meg véleményezésre. Ez a gyakorlat ellentmond annak, hogy a kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésre legalább tíz munkanapot kell biztosítani. A Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos

ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, ám a határidő az ügyrend betartásával ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb.

Az alapvető jogok biztosát nem kötik az előterjesztő által megadott határidők, ennek ellenére a tervezetek túlnyomó többségét ezeket betartva véleményezte. Előfordultak azonban olyan esetek is, amikor feszített munkatempó mellett is kénytelen volt jelezni az érintett minisztériumnak, hogy a közigazgatási egyeztetésre nyitva álló határidő kevés volt a tervezet mélyreható tanulmányozására, ezért csak egy néhány nappal későbbi időpontban tudta kifejtetni álláspontját.

A kormány-előterjesztésekért felelős minisztériumoknak a jövőben fokozott figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az alapvető jogokat érdemben érintő jogszabályok tervezeteit egyeztessék az ombudsmannal, és elegendő időt kell biztosítaniuk a megalapozott vélemény kialakítására.

A jogszabálytervezetek véleményezése során fontos szempont volt az egységessé vált intézmény integrált szemléletének érvényre juttatása. A biztos megkülönböztetett figyelemmel vizsgálta, 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 szemléletmódot az is kifejezi, hogy *az egyet nem értésről szóló vélemények mintegy felében gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi aggályokat fogalmazott meg.*

Az ombudsman a véleményezés során kifejtett álláspontjától függetlenül minden esetben fenntartotta magának azt a jogot, hogy utólag is kezdeményezheti a már kihirdetett jogszabály módosítását. Érdemi észrevételként jellemzően javaslatokat tett a véleményezett tervezet átdolgozása érdekében. Számos esetben ezeket figyelembe vette az előterjesztő, azonban előfordult az is, hogy a véleményben megfogalmazott alapjogi aggály ellenére fogadták el a jogszabályt. Két törvény esetében ezért az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult, így megsemmisíteni kérte

az iskolakerülés elleni rendészeti fellépést biztosító rendelkezéseket, valamint az építésügyi törvény összevont telepítési eljárásra vonatkozó egyik előírását.

3.5.2.

A jogszabályok módosításával kapcsolatos kezdeményezések

2012-ben az alapvető jogok biztosa 117 vizsgálat eredményeként tett jogalkotásra vonatkozó javaslatot. A projektek keretében készült 169 jelentés közül 71-ben kérte valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését, vagyis e vizsgálatának mintegy 42 százaléka zárult ezzel az intézkedéssel. A projekthez nem köthető jelentések esetében még nagyobb, közel 70 százalékos ez az arány, 66 vizsgálat közül 46 fejeződött be jogalkotási javaslattal.

A jogalkotási javaslatok túlnyomó hányada gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzeti jellegű volt, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak érvényesülését kívánta elősegíteni, vagyis az intézmény integrációjával e téren is megvalósult az egységes szemléletű alapjogvédelem.

Az ombudsman javaslattételi joga nem azonosítható a törvényjavaslat benyújtásának jogával. A feltárt visszasság orvoslása érdekében a jogszabályok előkészítéséért felelős minisztert vagy a törvénykezdeményezési joggal rendelkező Kormányt kell megkeresnie. A beszámolási időszakban számos jogalkotási javaslatot fogadott kedvezően az intézkedésre felkért miniszter, azonban jellemzően nem adott konkrét tájékoztatást arról, hogy milyen határidővel várható annak megvalósítása. *Az ombudsman figyelemmel kíséri, hogy javaslatainak címzettjei ténylegesen teljesítik-e vállalásukat, és ha erre nem kerül sor, úgy ezt utóvizsgálat keretében vagy a vonatkozó jogszabályok tervezetének véleményezése során külön is jelzi.*

A jogalkotási javaslatok kevesebb mint 10 százaléka érint önkormányzati rendeletet. Ebben a viszonylag alacsony arányban szerepe van annak is, hogy ombudsman mellett az önkormányzati jogalkotással kapcsolatban a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok is rendszeresen megfogalmazznak észrevételeket. *Az önkormányzati rendeleteket érintő javaslatok többsége környezetjogi volt, és ezen belül a hulladékgazdálkodással függött össze.*

A jogalkotási javaslatokat tartalmazó jelentéseket a beszámoló CD melléklete tartalmazza.

4.

Az AJBH beszámolója

4.1.

Az AJBH szervezetének adatai

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala feladatai közé tartozik – az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben meghatározott alapjogvédelmi funkcióján túl – az intézmény gazdálkodásának, pénzügyi, számviteli és munkaügyi feladatainak teljes körű lebonyolítása, a központi iktatás és az ügyfélszolgálati feladatok ellátása, a szervezéssel kapcsolatos tevékenység, az Országgyűléssel való kapcsolattartás, valamint a könyvtár és az informatikai rendszer üzemeltetése is.



Hanser Ágota Gazdasági Főigazgató

Átlagos állományi létszám	
főosztályvezető	8
főosztályvezető-helyettes	6
osztályvezető	6
felsőfokú végzettségű munkatárs	76
adminisztrátor	18
fizikai dolgozó	6
összes	123*

érdemi	99
ügyviteli	24
összes	123*

*A létszám nem tartalmazza a biztosokat és a főtitkárt.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának 2011. évi munkajogi összlétszáma – az Adatvédelmi Biztos Irodájának 49 fős állományi létszámát levonva – 139 fő volt, az AJBH szervezeti egységeinek létszámánál tehát ennyivel kellett számolni. Az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők (gyed, gyes) számából adódik. Szembetűnő változást jelent a vezetők számának csökkenése: a 2011-es 27 vezető helyett 2012 szeptemberére csak 20 munkatárs rendelkezik vezetői megbízással.

Az ügyfélszolgálati feladatoknak a hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2012-ben telefonon vagy személyesen fogadott 12 008 állampolgárt, a Panaszirodán pedig azt a 934 ügyfelet hallgatták meg, akik konkrét panaszuk ügyében előre egyeztetett időpontban kérték személyes meghallgatásukat. 2012-ben ügyfeleink tehát 12 942 esetben keresték fel valamelyik ügyfélfogadó egységünket.

Közülük 1545-en adatvédelmi ügyben érdeklődtek, 177 fő nemzetiségi jogok sérelme kapcsán járt el, 67 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult hivatalunkhoz.

Az Ügyfélszolgálat 2011-ben összesen 10 646 ügyfél ügyében járt el.

Telefon		Személyes				Összes
Időpont vagy tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Panaszirodai meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás betekintés	Időpont, vagy tájékoztatás kérés	
8367	2611	934	277	356	397	12942
Az összes megkeresésből: Nemzetiségi joggal kapcsolatban						
154	21		1		1	177
Az összes megkeresésből : Egészséges környezethez való joggal kapcsolatban						
50	13	2	1	1		67
Az összes megkeresésből : Adatvédelemmel kapcsolatban						
1545						1545

4.2.

Az alapvető jogok biztos tevékenységének statisztikai adatai

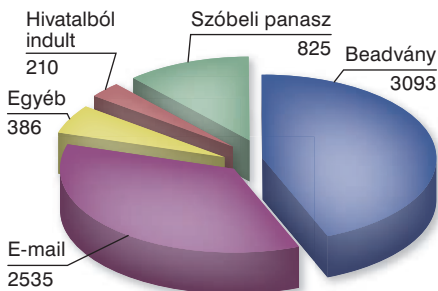


*Dr. Kovács Zsolt főosztályvezető
a jelen beszámoló szerkesztője*

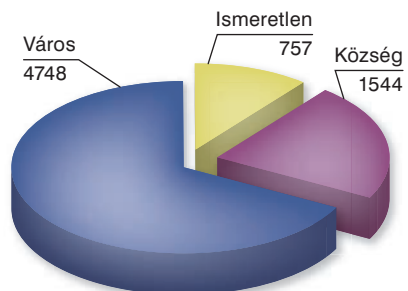
2012-ben az állampolgárok 7049 panaszbeadvánnyal fordultak az alapvető jogok biztosához. Összehasonlítva ezt az elmúlt évi adatokkal, megállapítható, hogy a tárgyévben többen keresték meg az egységes hivatalt, mint az azt megelőző évben a három önálló biztost.

A panaszosok túlnyomó többsége továbbra is postai úton juttatta el hozzánk beadványát, és csak *kis mértékben nőtt azok aránya, akik levelüket elektronikus formában küldték meg a számunkra.* Természetesen továbbra is lehetőséget kínálunk arra, hogy az állampolgárok panaszukat hivatalunk Panaszirodáján személyesen adják elő.

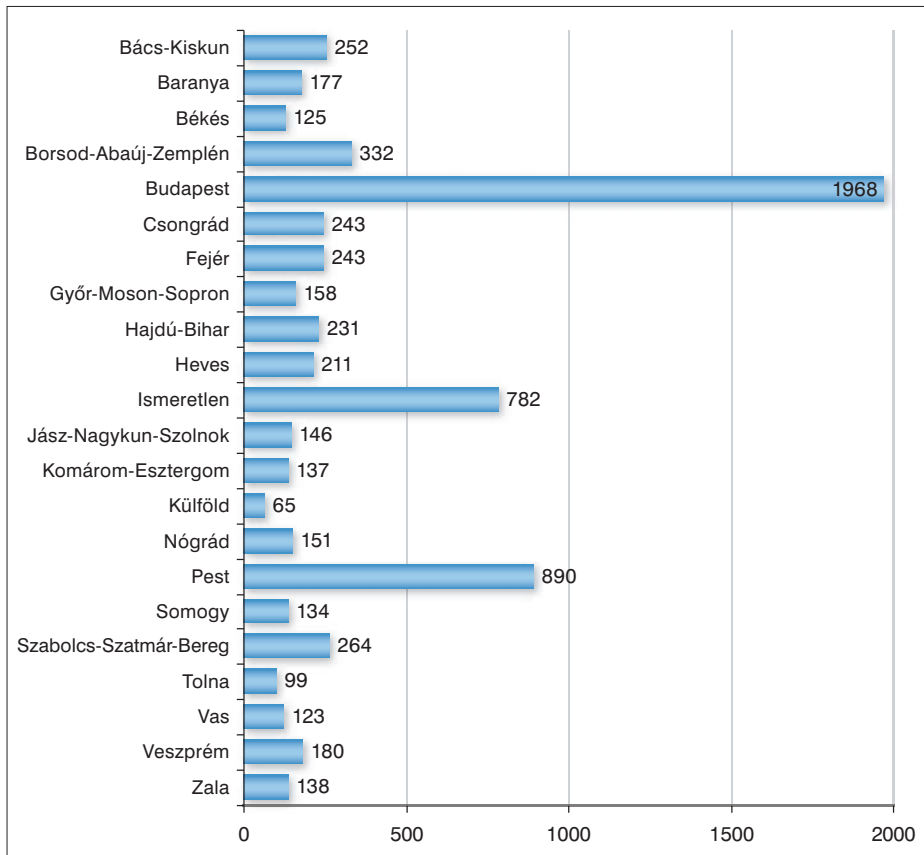
Változatlan mértékben, mintegy *háromszorosan haladja meg a városi lakosság beadványainak száma a kisebb településekről érkező panaszokat.* A beérkező adatok területi feldolgozásában (település típusa, megye, illetve állampolgárság) nem kezelhetők azok az e-mailen érkezett panaszok, amelyekben az ügyfél az adatait (név, lakcím) – a vizsgálati lehetőségünk kizártságáról adott tájékoztatás ellenére – sem adta meg.



Kelekezés módja



Település típusa

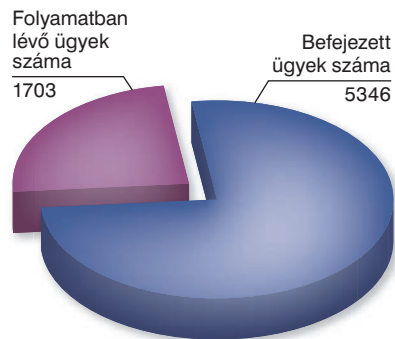


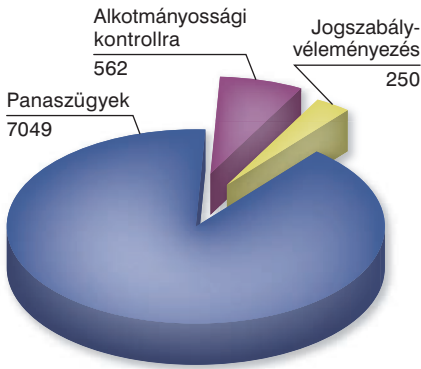
Megyei megoszlás

Az AJBH-hoz érkezett 7049 panaszügyből 2012. december 31-ig 5346 ügyet dolgoztunk fel.

Az alapvető jogok biztosának kibővült feladatkörére figyelemmel azonban – a panaszbeadványokon túl – 562 olyan kezdeményezéssel is közvetlenül az ombudsmant keresték meg, amelyekben egyes jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának alkotmánybírói indítványozását kezdeményezték.

Mivel az Ajbt. kötelező jelleggel írja elő a jogalkotók számára, hogy az alapvető jogokat érintő jogszabályok tervezeteit előzetes véleményezésre küldjék meg a biztos számára, 2012-ben 250 jogszabálytervezetet küldtek véleményezésre.

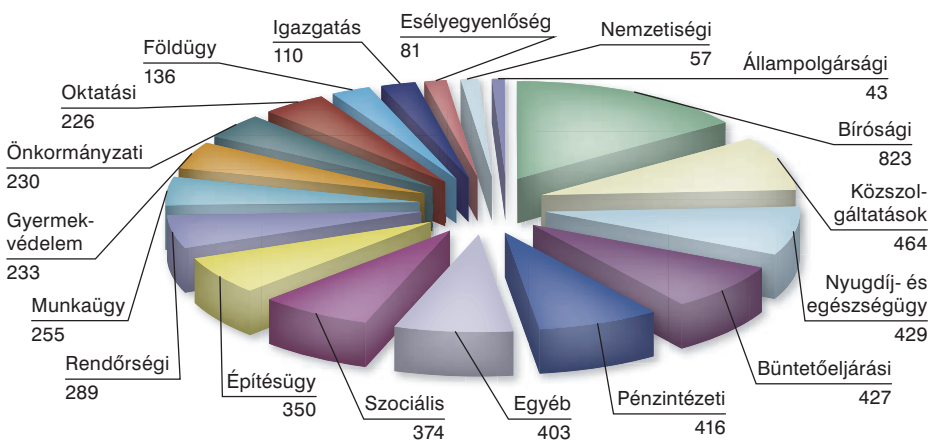




Az alapvető jogok biztosát 2012-ben tehát 7861 beadvánnyal keresték meg. (2011-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához összesen 6956 beadvánnyal fordultak.)

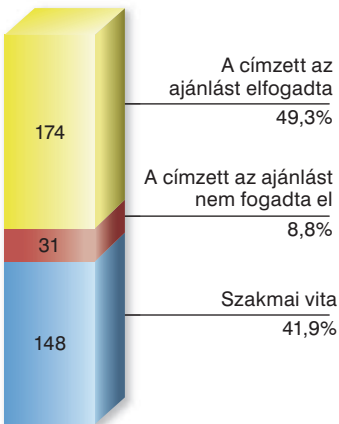
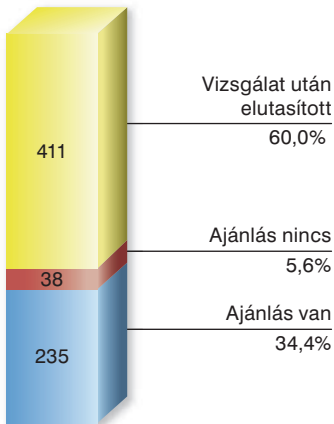
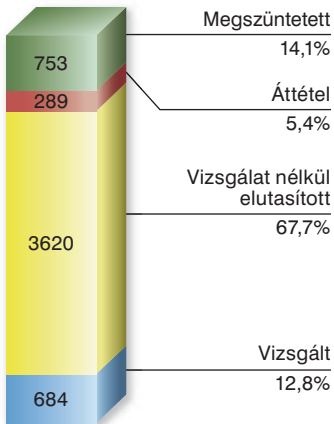
A panaszok legnagyobb arányát a bírósági és polgári jogi ügyek, illetve a végrehajtási panaszok (823) tették

ki, ezeket követte a közszolgáltatásokkal kapcsolatos 464 panasz. Szokásosan magas arányt képviselt a 429 nyugdíj- és egészségbiztosítási beadvány. Összességében a büntetőeljárású és büntetés-végrehajtási ügyek 427 esetben fordultak elő. 416 ügyben a pénzintézetek és adóhatóságok eljárását sérelmezték. 374 szociális jellegű panaszra adtunk választ. Ezt követték 350 esetszámmal az építésügyi és környezetvédelmi tárgyú beadványok. A befejezett ügyek mennyiségét tekintve a 289 rendőrségi és szabálysértési ügy, majd a 255 munkaügyi, illetve gyermekvédelmi és gyámügyi panasz következett. Az önkormányzati eljárások 230 kritikája, valamint a 226 oktatási tárgyú panasz után a 136 agráriumot érintő panasz jelentett nagyobb ügycsoportot. A 110 igazgatási és 81 esélyegyenlőségi panasz számát nem érték el a kimondottan nemzetiségi panaszt 57-en benyújtók, és a listából még kiemelhető az állampolgársági beadványok 43-as ügyszáma. A további 403 befejezett ügy szinte az összes többi ügytípus között oszlott meg.



Indítványozók	
AJB hivatalból	178
biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (1) b alapján	1
biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (1) c alapján	6
biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) b alapján	14
biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) c alapján	25
cég, egyéb	75
civil szervezet	126
család	200
egyén	5859
ismeretlen	40
kollektív	105
más hivatal	40
egyéb	366
országgyűlési képviselő vagy bizottság	14
összesen	7049

Jogszabálytervezet véleményezések		
kormányrendelet	egyetértettünk	2
	érdemi észrevétel nélkül	46
	érdemi észrevételt tettünk	25
	nem értettünk egyet	2
	Összesen	75
miniszterelnöki rendelet	érdemi észrevétel nélkül	1
	Összesen	1
miniszteri rendelet	egyetértettünk	5
	érdemi észrevétel nélkül	69
	érdemi észrevételt tettünk	27
	nem értettünk egyet	3
	Összesen	104
Normatív határozat – Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv	érdemi észrevétel nélkül	10
	érdemi észrevételt tettünk	5
	Összesen	15
Normatív határozat – Országgyűlés	érdemi észrevétel nélkül	1
	Összesen	1
Normatív utasítás – Országos Bírósági Hivatal elnöke	érdemi észrevételt tettünk	1
	Összesen	1
önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete	érdemi észrevétel nélkül	1
	Összesen	1
törvény	egyetértettünk	2
	érdemi észrevétel nélkül	16
	érdemi észrevételt tettünk	29
	nem értettünk egyet	5
	Összesen	52
Mindösszesen		250



A hozzánk forduló panaszainak 14,1%-ában megszüntettük az eljárást. A beadványok 5,4%-át adtuk át valamelyik hatáskörrel rendelkező szervezetnek, ezek között legnagyobb arányban az adatvédelmi kérdések voltak, amelyekben a panaszt a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatósághoz továbbítottunk.

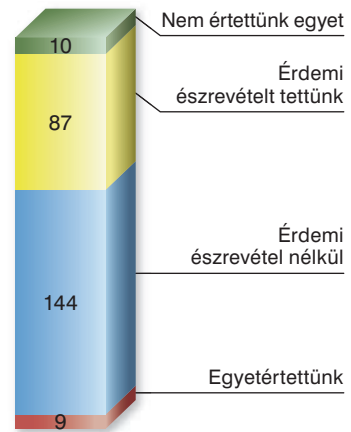
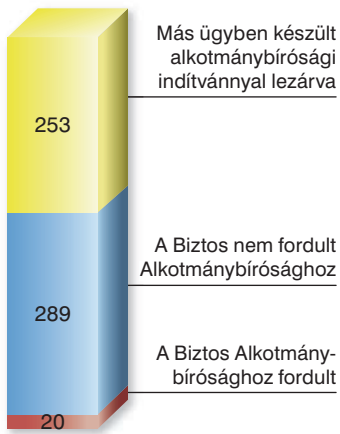
Az esetek kétharmadában (67,7%) a jogérvényesítés egyéb lehetőségeiről – esetleg a kifogásolt intézkedéseket szabályozó jogi előírások érthető magyarázatával – tájékoztattuk írásban a hozzánk fordulókat a vizsgálati lehetőségünk hiányáról. Csupán a panaszok 12,8%-ában volt jogi lehetőségünk érdemi vizsgálat lefolytatására.

684 ügyben folytattunk széles körű adatgyűjtéssel, hatósági megkereséssel együtt járó vizsgálatot, amelyek közül 411 esetben – a kapott tájékoztatást követően megállapított hatáskör hiányában – jelentés nélkül zártuk le az eljárást. 273 ügyben fejeztük be jelentéssel a vizsgálatot, amelyekből 235 ügyben tártunk fel alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos visszasságot, amelyek orvoslására 353 ajánlást fogalmaztunk meg.

A jelentésekben összesen 353 ajánlást tettünk; ezek megoszlása címzettek válasza szerint:

Ajánlásaink majdnem felét a címzettek azonnal elfogadták, és csupán az érintett szervezetek 8,8%-ban vitatták annak indokoltságát. Kezdeményezéseink 41,9%-ában az ajánlás címzettjével – az adott probléma rendezése érdekében – szakmai párbeszéd kezdődött, és az a beszámoló lezárásakor még nem zárult le.

Az alapvető jogok biztosához 2012-ben 562 olyan beadvánnyal fordultak,



amelyben arra kérték a biztost, hogy kezdeményezze valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A biztos 20 jogszabály kapcsán nyújtott be indítványt az Alkotmánybírósághoz, 289 beadvány esetében elutasította a kezdeményezést, 253 beadványozót pedig arról tájékoztatót, hogy egy másik beadvány alapján már indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

A biztoshoz eljuttatott jogszabálytervezetek közül kilenccel egyetértettünk, 144-et érdemben nem vizsgáltunk, 87 esetben tettünk érdemi észrevételt és nem értettünk egyet tíz jogszabály tervezetével.

5.

Alapjogvédelmi statisztika

5.1.

Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság, (a továbbiakban EBH) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, (a továbbiakban NAIH) a Független Rendészeti Panasztestület, (a továbbiakban FRPT) az oktatási jogok biztosa, (a továbbiakban OJB) valamint a pénzügyi jogok biztosa (a továbbiakban PJB) az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat.

5.2.

A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapstatisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek	7049	850	829	2579	1632
Hivatalból indított ügyek	210	1	0	53	4
Elutasított beadványok	4780	182	464	254	213
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	681	642	343	2325	84
Megállapított sérelmek	235	31	453	474	21
Elmarasztalás, intézkedés, határozat, ajánlás	352	2	432	160	17
Jogorvoslat kezdeményezések	0	27	0	10	0

A jogvédő szervezetek eltérő feladat- és hatásköréből értelemszerűen eltérő statisztikai adatgyűjtési módszer következik. Az adatok összehangolása folyamatosan történik.

Az AJBH-hoz érkezett beadványok megadott száma nem tartalmazza a telefonon vagy személyesen kért tájékoztatásokat, azok az itt közöltekén túl majd 13 ezret értek el.

Az EBH és a NAIH hatósági jogköréből adódóan határozatokat hoz, amelyekkel szemben biztosított a bírósági jogorvoslati út igénybevételének lehetősége. Az Egyenlő Bánásmód hatóság területi referenseihez 2012-ben 1800 további állampolgári megkeresés érkezett.

A FRPT kizárólag a rendőrségi eljárással szembeni panaszok vizsgálatára jogosult, míg az OJB az oktatásban érintett szereplők, pedagógusok, diákok szülők, illetve a fenntartók közötti viták rendezésében lát el közvetítő – mediátori – szerepet.

A PJB intézménye 2013 év első hónapjaiban kezdte meg ténykedését, és szervezetének kialakítását.

5.3.

A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

Beadványok területi és szervenkénti megoszlása	AJBH	NAIH	FRPT	EBH	OJB	Összes beadvány
Budapest	1968	1119	146	20	172	3425
Baranya	177	24	24	7	11	243
Bács-Kiskun	252	20	8	6	20	306
Békés	125	13	10	4	6	158
Borsod-Abaúj-Zemplén	332	29	42	7	26	436
Csongrád	243	40	5	3	14	305
Fejér	243	25	22	2	20	312
Győr-Moson-Sopron	158	23	11	0	15	207
Hajdú-Bihar	231	32	27	7	27	324
Heves	211	32	19	3	11	276
Komárom-Esztergom	137	20	9	2	9	177
Nógrád	151	26	7	4	7	195

Pest	890	124	65	7	69	1155
Somogy	134	19	8	3	9	173
Szabolcs-Szatmár-Bereg	264	16	9	3	13	305
Jász-Nagykun-Szolnok	146	15	14	0	11	186
Tolna	99	16	3	2	10	130
Vas	123	15	5	0	10	153
Veszprém	180	26	6	4	13	229
Zala	138	16	5	5	10	174
Külföld	65	98	6	0	4	173
Ismeretlen	782	831	28	0	250	1891
Összesen	7049	2579	479	89	737	10933

5.4.

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		89			1	1				
C cikk	Hatalom-megosztás elve		1								
E cikk	Közösségi és uniós jogi aktusok kötelező ereje										
G cikk	állampolgársághoz való jog		1								
L cikk	Házasság és a család intézményének védelme			2							

M cikk	Versenyszabadsága, fogyasztóvédelem	1							
P cikk	Természeti erőforrások és a jövő nemzedékek védelme								
I. cikk	Alapvető jogok védelmére	9							
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	22		125	51			49	1
III. cikk	Kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma	2		4	1			1	
IV. cikk	Személyes szabadsághoz biztonsághoz való jog	1		96	34			2	
VI. cikk	Magánszférához való jog	1		80	15	1	388	3	
VI. cikk	Információs jogok	31				1	86	20	
VII. cikk	Lelkiismereti és vallásszabadság		2					4	
VIII. cikk	Gyülekezés, egyesülés, pártalapítás szabadsága	8		21	8				
IX. cikk	Véleménynyilvánítás és sajtószabadság	2		2				3	
X. cikk	Tudományos és a művészeti élet szabadsága							29	
XI. cikk	Művelődéshez, oktatáshoz, felsőoktatáshoz való jog	9	3					496	18
XII. cikk	Foglalkozás szabadsága	9							
XIII. cikk	Tulajdonhoz való jog és az öröklés	6		17	7			2	
XIV. cikk	Kiutasítás tilalma és korlátai, menedékjog	1							
XV. cikk	Törvény előtti egyenlőség, esélyegyenlőség	23		27	1			1	

XVI. cikk	Gyermekvédelemhez és gondoskodáshoz való jog	26			1	1			19	
XVII. cikk	Sztrájkjog és a szervezkedés szabadsága									
XVIII. cikk	Gyermekmunka tilalma	1								
XIX. cikk	Szociális biztonsághoz való jog	7								
XX. cikk	Testi és lelki egészséghez való jog	7	43	3	1				23	1
XXI. cikk	Egészséges környezethez való jog	41							5	
XXII. cikk	Lakhatás, közszolgáltatások biztosításának joga	1							4	1
XXIII. cikk										
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	40			164	104				
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog								25	
XXVII. cikk	Mozgás és tartózkodási hely megválasztásának joga	1			10	9				
XXVIII. cikk	Tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog	7			14	5				
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	9	89	4					1	
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség									
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség									
Az érintett jogok összesen		356	136	10	563	237	2	474	687	21

Az alapjogvédő szervezetek a náluk sérelmezett ügyekben „érintett” alapjogokat vagy a hozzájuk forduló állampolgári beadványokban megjelölt vélt vagy valós jogsérelmek szerint, vagy a szervezetek a vizsgálataik eredményeként feltárt jogsérelmek alapján adták meg.

6.

Tárgymutató

6.1.

A CD mellékleten található 2012-es évben kiadott jelentések

AJB-17/2012	A Tamariska-domb védettségének megszüntetése
AJB-32/2012	A lisztérzékeny betegeket megillető kompenzáció
AJB-36/2012	A gyógyszerészképzés és az egészségügyiasszisztens-képzés átalakítása
AJB-37/2012	A Budapesti közösségi közlekedés akadálymentessége
AJB-85/2012	A tanulók jogai a Puskás Tivadar Távközlési Technikumban
AJB-102/2012	A tulajdonos fakivágásra kötelezése
AJB-164/2012	Az építési termékekre vonatkozó szabályozás anomáliái
AJB-167/2012	A gyógytermékek forgalmazásának korlátozása
AJB-216/2012	Az autópálya-kezelő pótdíjazási gyakorlata
AJB-259/2012	A tanulók osztályba sorolása és az iskola átszervezése
AJB-262/2012	Temetőekben szedett behajtási díjak kifogásolása
AJB-264/2012	Új parcella Marcali központi temetőjében
AJB-265/2012	Fűtés nélkül maradt oktatási intézmények Pest megyében
AJB-267/2012	A lakcím-bejelentési gyakorlat
AJB-271/2012	Hatósági segítségnyújtás elmaradása eltűnt gyermekek ügyében
AJB-277/2012	Rendkívüli haláleset lezárásának elhúzódása
AJB-304/2012	Rendőrségi eljárás egy halálos balesetet követően
AJB-313/2012	Külföldi rendszámú autók belföldi üzemeltetése
AJB-344/2012	Súlyos beteg fogvatartott ágyhoz bilincselése
AJB-457/2012	A szentgotthárdi pszichiátriai intézmény
AJB-486/2012	Tévesen levont járulékok visszatérítésének elmaradása
AJB-489/2012	Külföldi jelzésű járművek belföldi üzemeltetésének korlátozása

AJB-641/2012	Kórházi ügyelet ellátása, rezidensek képzése és foglalkoztatása
AJB-649/2012	Az állami nyugdíjrendszerbe átvitt özvegyi járadék öröklése
AJB-665/2012	A Várfok utcai autóbusz-végállomások áthelyezése
AJB-666/2012	Fák kivágásával kapcsolatos tájékoztatás elmaradása
AJB-667/2012	A kiscseti akácok és nyárfák kivágása
AJB-670/2012	A solymári Hősök utca megnövekedett forgalma
AJB-694/2012	A gyámhivatal eljárása, eseti gondnok kirendelése
AJB-697/2012	Gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése, eljárás elhúzódása
AJB-699/2012	Nabucco gázvezeték, előzetes konzultációk elmaradása
AJB-727/2012	A TEK működésének szabályozása
AJB-730/2012	Rendőri intézkedések a józsefvárosi irodafoglalásnál
AJB-733/2012	A kísértő nélküli kiskorúak helyzete Fóton
AJB-781/2012	Csapadékvíz-elvezetés ügyében hatósági intézkedés elmaradása
AJB-787/2012	Adóhatóság elhúzódó eljárása, visszaigényelt áfa visszatartása
AJB-810/2012	Lakosság katasztrófavédelmi felkészítése, utóvizsgálat
AJB-818/2012	Szabálytalanul elhelyezett folyékony hulladék
AJB-826/2012	Biomassza erőművek kibocsátási határértékei
AJB-831/2012	Ivóvíz minőségét érintő tájékoztatási kötelezettség
AJB-840/2012	Klímaberendezések zajos működése
AJB-843/2012	A vörösiszap-katasztrófa hatósági háttere – utóvizsgálat
AJB-845/2012	Településrendezési eljárások és környezetvédelmi követelmények
AJB-853/2012	Modellrepülő-reptetés által okozott zaj Szentesen
AJB-863/2012	Lakókörnyezetben található telepek működése
AJB-870/2012	Zajos bisztró működése Keszthelyen
AJB-872/2012	Lakóházban található szórakozóhely
AJB-873/2012	Hatósági mulasztások egy irodaház létesítése kapcsán
AJB-879/2012	Veszélyes hulladékok égetése a szomszédban
AJB-901/2012	Kórház mulasztása egy beteg halála kapcsán
AJB-951/2012	Nevelési támogatással kapcsolatos eljárás
AJB-956/2012	Kártérítés elmaradása
AJB-958/2012	Utazási kedvezményre jogosító kártya kiállításának elhúzódása

AJB-1026/2012	HIV-fertőzöttek és az AIDS-betegek egészségügyi ellátása
AJB-1046/2012	Egy rendőrségi előállítás
AJB-1052/2012	Közterület-használati engedély Vácott
AJB-1053/2012	A hulladékkezelési közszolgáltató számlázási gyakorlata
AJB-1056/2012	Gyermekotthon eljárása, átmeneti nevelésbe vett gyermek
AJB-1078/2012	Kavicsbányászat, termőföld- és vízvédelem konfliktusa
AJB-1082/2012	Belvárosi forgalomátszervezés
AJB-1097/2012	Parlagfűvel szennyezett és elhanyagolt ingatlan
AJB-1129/2012	Jogalap nélkül kiszabott közigazgatási bírság
AJB-1133/2012	Szülő elleni aránytalan rendőri intézkedés a gyermek előtt
AJB-1140/2012	Állami feladatok az eltűnt gyermekek keresése kapcsán
AJB-1147/2012	Speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetése
AJB-1222/2012	Gépjárműadó-mentesség iránti kérelem
AJB-1257/2012	Megnövekedett forgalom az óvoda mellett
AJB-1264/2012	A Felsőszölnök és Kút völgy között tervezett összekötő út problémái
AJB-1290/2012	Sportpálya használatából eredő zajhatások
AJB-1312/2012	A BKV által alkalmazott jegy- és bérletellenőrzési módszer
AJB1326-/2012	Zajvédelemmel az M5 autópálya üzemelésével összefüggésben
AJB-1340/2012	Egy terményszárító zajos működése
AJB-1351/2012	Betegjogi képviselő panasza
AJB-1354/2012	Jász-Nagykun-Szolnok megyei büntetés-végrehajtási intézet elhelyezési körülményei
AJB-1362/2012	Kórházban kezelt gyermekekkel benntartózkodó szülő táppénz-jogosultsága
AJB-1378/2012	Engedély nélküli terepmotorpálya
AJB-1478/2012	A nyírkárászai idősek otthonának működése
AJB-1488/2012	A dányi gondozóház működése
AJB-1491/2012	Táppénz folyósításának elmaradása
AJB-1533/2012	Vízközmű társulatok érdekeltségi területének meghatározása
AJB-1555/2012	Birtokvédelmi eljárás elhúzódása
AJB-1556/2012	Közkifolyók lezárása
AJB-1557/2012	Bérpótló juttatás számottevő késedelme

AJB-1559/2012	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás indokolatlan megszüntetése
AJB-1560/2012	A tápiógyörgyei iskola igazgatójának magatartása
AJB-1562/2012	Közfoglalkoztatásban való részvétellel kifogásolása
AJB-1563/2012	Közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése
AJB-1564/2012	Nevelőszülői panasz a gyámhivatal eljárása miatt
AJB-1624/2012	Gyermekgondozásidj-kérelem elutasítása
AJB-1649/2012	Adóigazgatóság eljárása
AJB-1690/2012	Az MTVA Kunigunda utcai épülete előtti éhségstrájk kezelése
AJB-1722/2012	Nemzetközi ügyekben eljáró nyugdíjbiztosítási szervek ügyintézése
AJB-1750/2012	Speciális nevelési igényű gyermek szülőjének költségtérítése
AJB-1751/2012	A Vízművek önálló vízbekötés létesítésére kidolgozott gyakorlata
AJB-1753/2012	Elhelyezési körülmények a Jász-Nagykun-Szolnok megyei büntetés-végrehajtási intézetben
AJB-1783/2012	Hulladékszállítási közszolgáltató számlázási gyakorlata
AJB-1834/2012	Hajléktalanellátás a téli krízishelyzetben
AJB-1878/2012	A fogvatartottak egészségügyi ellátásával kapcsolatos jogszabály-módosítás
AJB-1879/2012	Fogvatartott temetésen való részvétele
AJB-1891/2012	Svájci alvószámlák ügye
AJB-1953/2012	A nyírbátori őrzött szállás helyszíni vizsgálata
AJB-1956/2012	A jászapáti iskola szegregációs gyakorlata
AJB-2038/2012	Lakossági hulladékszállítás
AJB-2051/2012	Gyámhivatal eljárása
AJB-2148/2012	Dohányzó zárkában való elhelyezés
AJB-2219/2012	Építésiügyi hatóság eljárása, csapadékvíz-elvezetés
AJB-2266/2012	Cselekvőképtelen személyek munkavállalásának lehetőségei
AJB-2273/2012	A magánnyugdíj-rendszer
AJB-2286/2012	Környezetvédelmi bírság részleges átengedése az önkormányzat számára
AJB-2287/2012	A Natura 2000 területek, a vízbázis védőterület
AJB-2323/2012	A tőköli fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetének helyszíni vizsgálata
AJB-2324/2012	Gyermeki jogok az egyes eljárásokban

AJB-2365/2012	Speciális étkezési igényű gyermek óvodai étkezése
AJB-2408/2012	Végtörlesztéssel kapcsolatos kötelezettség szabályozása
AJB-2419/2012	Nemzetiségi önkormányzati képviselő jogai
AJB-2436/2012	Zaj- és porszenyezés
AJB-2477/2012	Nők és a kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyei
AJB-2485/2012	A fiatalkori bűnelkövetés és bűnmegelőzés kérdései
AJB-2521/2012	Fogvatartott másik börtönbe való átszállítása
AJB-2549/2012	Gyermektartásdíj végrehajtása
AJB-2551/2012	A fogvatartottak foglalkoztatása és a kényszermunka tilalma
AJB-2575/2012	Önkormányzati bérlakás felújítása
AJB-2583/2012	A szolgáltatónál kezelt pénzüsszetre vezetett végrehajtások
AJB-2614/2012	Gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő „hivatásos személyek” képzése
AJB-2617/2012	Közigazgatási szervek áldozatvédelmi eljárása gyermekkorúak esetén
AJB-2618/2012	A fogyatékossggal élők foglalkoztatási helyzete
AJB-2619/2012	A fiatalok foglalkoztatási helyzete
AJB-2657/2012	Katonai lőterekre vonatkozó zajvédelmi szabályozás
AJB-2710/2012	Zárt légterű dohányzóhelyek kialakítása bentlakásos intézményekben
AJB-2723/2012	Hajléktalanok foglalkoztatása Budapesten
AJB-2730/2012	Szociális intézményekben dolgozók fizetésének elmaradása
AJB-2797/2012	A Paksi Atomerőmű lakosságfelkészítő tevékenysége
AJB-2798/2012	Felsőoktatási keretszámok – munkát vállalni kényszerülő fiatalok
AJB-2801/2012	A Paksi Atomerőmű működése – munkavédelem, esélyegyenlőség
AJB-2836/2012	A nyelvvizsgálóhoz kötött diploma
AJB-2859/2012	Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára
AJB-2860/2012	Roma nemzetiségű fiatalok előállítás az iskolából
AJB-2913/2012	A kábítószerrel való visszaélés és a gyermekek védelme
AJB-2981/2012	Az uzorajelenség állami kezelése
AJB-2986/2012	Mediáció és alternatív konfliktuskezelés a gyermeki jogokban
AJB-2987/2012	Fogvatartottak utánkövetése

AJB-2990/2012	Fogyatékossggal élő hallgatók helyzete a felsőoktatásban
AJB-2994/2012	Hulladékgyazdálkodási projekt lezárása
AJB-3008/2012	Közoktatási intézmény átszervezése
AJB-3012/2012	Gyermekjogok érvényesülése a Károlyi István Gyermekotthonban
AJB-3017/2012	A közlekedési bírságolás alóli mentesülés szabályai
AJB-3025/2012	Közfoglalkoztatási rendszer vizsgálata – átfogó jelentés
AJB-3069/2012	A környezetvédelmi intézményrendszer átalakítása
AJB-3070/2012	Gyermekbarát igazságszolgáltatás – nemzetközi kötelezettségek
AJB-3091/2012	Gyermekek tanúkenti kihallgatásának szabályozása
AJB-3106/2012	Ügyvédi letétre vonatkozó szabályozás
AJB-3107/2012	Védők kirendelésének átfogó vizsgálata
AJB-3141/2012	A jogi segítségnyújtó szolgálatok
AJB-3201/2012	A Kossuth téri fakivágás
AJB-3202/2012	Ügyvédeket érintő fegyelmi eljárás
AJB-3203/2012	Ügyvédek alapjogi képzése
AJB-3204/2012	Acsádi idősotthon működése, az ellátottak jogai
AJB-3272/2012	A veszprémi hulladékszállítási gyakorlat
AJB-3360/2012	A heiligenkreutzi hulladékégető
AJB-3395/2012	Médiahatósági eljárás a Pesty-ügyben
AJB-3409/2012	A vagyonátruházási illeték kiszabása – visszaható hatály
AJB-3449/2012	Gyűlések egészségügyi-mentési biztosítása
AJB-3463/2012	Táppénz megállapításának elhúzódása
AJB-3464/2012	Az ügyvédi kapcsolattartás
AJB-3513/2012	Ferencvárosi kunyhóbontás, hajléktalantelep felszámolás
AJB-3515/2012	Ügyvédi eskü szövege
AJB-3514/2012	Ügyvédi felelősségbiztosítás
AJB-3616/2012	Kecskeméti fiatalokúak börtönének helyszíni vizsgálata
AJB-3637/2012	Folyékony hulladék elszállítása – új díjképzési rendszer a fővárosban
AJB-3673/2012	A hidakon tartott demonstrációval kapcsolatos rendőrségi intézkedések
AJB-3704/2012	Szirmabesenyői fiatalokúak börtönének helyszíni vizsgálata

AJB-3728/2012	Gyámhivatal mulasztása – átmeneti nevelésbe vétel
AJB-3729/2012	Gyámhatóság eljárásával kapcsolatos panasz
AJB-3741/2012	Építéshatósági eljárás elhúzódása
AJB-3746/2012	A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályai
AJB-3924/2012	Nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsga akadályai
AJB-4019/2012	Békéscsabai őrzött szállás helyszíni vizsgálata
AJB-4041/2012	Gyűlések közlekedési okból történő megtiltása
AJB-4054/2012	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás számlázási gyakorlata
AJB-4064/2012	Gyermek átmeneti nevelésbe vétele
AJB-4122/2012	Gemini lőtér zajos működése
AJB-4162/2012	Közfoglalkoztatási rendszer
AJB-4290/2012	A hadirokkant-járadék megállapítása
AJB-4300/2012	A Lenkei Tanoda működése
AJB-4373/2012	Szabálysértési hatóság hallgatása
AJB-4390/2012	Utazási díjmentesség megállapításának elmaradása
AJB-4408/2012	Igazságügyi szolgálat késedelmes eljárása
AJB-4489/2012	MKB Általános Biztosító eljárása
AJB-4495/2012	Pécsi fiataikorúak börtönének helyszíni vizsgálata
AJB-4609/2012	Egy debreceni védett kocsányos tölgyfa kivágása
AJB-4650/2012	Az ügyvédek objektív felelősségének kérdése
AJB-4668/2012	Halmazottan hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása
AJB-4672/2012	Nemzetiségi képviselők büntetőjogi védelme
AJB-4686/2012	A gyermekek nyári étkeztetése
AJB-4749/2012	A dohányzás teljes tilalma az egészségügyi intézményekben
AJB-4752/2012	Egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentése
AJB-4756/2012	A végrehajtási költségekkel kapcsolatos utóvizsgálat
AJB-4832/2012	Fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci helyzete
AJB-4906/2012	Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Kft. eljárása
AJB-4908/2012	Megújuló energiahordozók alkalmazása
AJB-4909/2012	Pécsi felnőttkorúak büntetés-végrehajtási intézetének helyszíni vizsgálata
AJB-4961/2012	Harci kutyák engedély nélküli tartása

AJB-4965/2012	A felsőoktatási létszámkeret csökkentése
AJB-5019/2012	Az IMEI helyszíni vizsgálata
AJB-5125/2012	Kőbányai kunyhóbontások terve
AJB-5152/2012	Nógrád Megyei Idősek Otthonának működése
AJB-5182/2012	Ápolási díjra jogosultak körének szűkítése
AJB-5189/2012	Márianosztrai Fegyház és Börtön helyszíni vizsgálata
AJB-5231/2012	Egy szegedi villamos zajhatásai
AJB-5238/2012	A nemzetiségi önkormányzatok jogainak érvényesülése
AJB-5240/2012	A VOLT Fesztivál megtartásának engedélyezése
AJB-5307/2012	Az AJB-1351/2012. ügy utóvizsgálata
AJB-5317/2012	Roma nemzetiségűek esélyei a közfoglalkoztatásban
AJB-5360/2012	A fogyatékosággal élők munkakörülményei
AJB-5361/2012	Környezetvédelem és értékteremtés a közfoglalkoztatás rendszerében
AJB-5556/2012	Fogyasztóvédelmi ügyben való eljárás elmaradása
AJB-5595/2012	A Meleg Méltóság Menete budapesti felvonulásának rendőri biztosításáról
AJB-5627/2012	Hajléktalan emberek foglalkoztatása vidéken
AJB-5630/2012	A Fővárosi Katasztrófavédelmi Felügyelőség közfoglalkoztatási gyakorlata
AJB-5636/2012	Közigazgatási bírság kiszabása
AJB-5662/2012	Rendőri intézkedések a KÖZGÉP telephelyén demonstrálókkal szemben
AJB-5725/2012	Állattartással kapcsolatos hatósági döntések végrehajtásának elmaradása
AJB-5814/2012	Egy fővárosi szelektív hulladékgyűjtő sziget használata
AJB-5873/2012	Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása
AJB-5911/2012	Gyámhivatal kapcsolattartással összefüggő eljárása
AJB-6234/2012	A devecseri romaellenes tüntetés rendőrségi kezelése
AJB-6236/2012	Illegális lakossági hulladékégetés
AJB-6237/2012	Gallyazási munkálatok elvégzésével kapcsolatos aggályok Magyarországon
AJB-6354/2012	Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása
AJB-6550/2012	Csókakő település teljes rendőrségi zárata

AJB-6598/2012	Növényvédő szerek permetezése, felhasználása
AJB-6628/2012	A Reménysugár Habilitációs Intézet működése
AJB-6718/2012	Éhségstrájk a Kossuth téren – a gyűlések bejelentése
AJB-6878/2012	Állampusztá–Solt büntetés-végrehajtási intézet helyszíni vizsgálata
AJB-6909/2012	A hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételtől való miniszteri döntés
AJB-6943/2012	Sátoraljaújhelyi büntetés-végrehajtási intézet helyszíni utóvizsgálata
AJB-7085/2012	Az azeri elítélt kiadásának körülményeivel kapcsolatos vizsgálat
AJB-7205/2012	Győri büntetés-végrehajtási intézet helyszíni vizsgálata
AJB-7359/2012	Nemzetiségi jogok biztosítása a határszélen – Vas megyei átfogó vizsgálat
AJB-7713/2012	Nemzetiségi egyesületek működési lehetőségei – átfogó vizsgálat
AJB-7714/2012	Gyámhatóság mulasztása
AJB-8356/2012	Az MTVA épülete előtt demonstrálók rendőrségi védelme

6.2.

A 2012-es évben kiadott alkotmánybírósági indítványok

AJB-700/2012	A 27/2008 (XII 3) KvVM-EüM rendelet kifogásolása
AJB-1040/2012	A nem rendeltetésszerű közterület-használat szankcionálása
AJB-1041/2012	A családi pótlékra megállapítására vonatkozó szabályozás
AJB-1667/2012	A Dunakeszi Építési Szabályzattal kapcsolatos aggályok
AJB-1874/2012	A Sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása és mulasztások
AJB-1877/2012	Jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés szabálysértése
AJB-1878/2012	A fogvatartottak egészségügyi ellátása
AJB-1925/2012	A telepengedélyezési eljárással kapcsolatos aggályok
AJB-1961/2012	A jogi segítségnyújtás kizárása alkotmányjogi panasz esetén
AJB-2078/2012	Józsefvárosi önkormányzati rendelet – a „guberálás” tiltása
AJB-2302/2012	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek közjogi érvénytelensége
AJB-2303/2012	A párt- és kampányfinanszírozással kapcsolatos garanciális szabályok

AJB-2332/2012	Az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezésének kifogásolása
AJB-2466/2012	A minősített adat védelméről szóló törvény kifogásolása
AJB-2467/2012	A bűnügyi nyilvántartási rendszer és a biometrikus adatok nyilvántartása
AJB-2469/2012	A Pp. egyes rendelkezéseinek kifogásolása
AJB-2470/2012	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései
AJB-2523/2012	A köznevelési törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályok
AJB-2638/2012	A rokkantsági ellátórendszer átalakításának kifogásolása
AJB-2709/2012	A nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása
AJB-2784/2012	Az egyházak elismerése az egyházügyi törvényben
AJB-2834/2012	A hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeleti szabályok kifogásolása
AJB-2883/2012	A szakképzési törvényt érintő alkotmánybírósági indítvány
AJB-3298/2012	A fiatalkorúak szabálysértési elzárásával kapcsolatos indítvány
AJB-3299/2012	A Médiatanács elnökének és tagjainak megválasztása
AJB-4159/2012	Kirekesztő családfogalom a családvédelmi törvényben
AJB-4436/2012	A cukorbetegség inzulinellátásának szigorításáról
AJB-4492/2012	Az építési törvénnyel összefüggő kifogások
AJB-4744/2012	A korhatár előtti nyugdíjakkal kapcsolatos szabályozás átalakítása
AJB-5695/2012	A Politikatörténeti Intézet iratainak állami tulajdonba vételéről
AJB-6347/2012	A KEHI perindítási jogára vonatkozó szabályozás
AJB-6468/2012	A várandós nők munkajogi védelmének érvényesülése az Mt.-ben
AJB-6980/2012	Iskolakerülés esetén alkalmazható rendészeti eszközök
AJB 7342/2012	A pénznyerő automaták azonnali betiltásával kapcsolatos indítvány
AJB-7505/2012	A választott bírászkodás kizárásával kapcsolatos kifogások

7.

A Beszámoló CD melléklete

7.1.

„Gyermekek központú Igazságszolgáltatás” – Gyermekjogi projekt

7.2.

„A válság vesztesei...” projekt

7.3.

„A Munka Méltósága” projekt

7.4.

„Emberi jogok kint és bent” – fogvatartotti és ügyvédi projekt

7.5.

A 2012-ben kiadott jelentések

7.6.

A 2012-ben fenntartott vagy benyújtott AB indítványok