

Beszámoló
az állampolgári jogok
országgyűlési biztosának
tevékenységéről

2008

J/8958

Beszámoló
az állampolgári jogok
országgyűlési biztosának
tevékenységéről

2008

Minden jog fenntartva

ISSN 1416-9614

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615
Internet: www.obh.hu/allam
Felelős kiadó: Dr. Szabó Máté
Szerkesztő: Dr. Kovács Zsolt
A kötetet Kempfner Zsófia tervezte

Tartalom

Biztosi köszöntő	7
1. Az év fontosabb eseményei	11
1.1. Programok	11
1.1.1. Rendezvények	11
1.1.2. Nemzetközi kapcsolatok	14
1.1.3. Pályázatok, kiállítások	15
1.1.4. Megyelátogatások	18
1.2. Sajtóvisszhang	19
2. Az alkotmányos jogok helyzetének értékelése	22
2.1. Projektek	22
2.1.1. A gyermekjogi projekt	24
2.1.2. A gyülekezési jogi projekt	29
2.1.3. A hajléktalanok jogainak védelmében indított projekt	35
2.1.4. A sztrájkjogi projekt	40
2.2. Az alkotmányos jogok érvényesülését feltáró vizsgálatok	44
2.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	48
2.2.2. A kommunikációs szabadságjogok	66
2.2.3. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	73
2.2.4. A jogállamiság elve és az abból fakadó követelmények	94
2.2.5. Az egészséges környezethez való jog védelme	127
2.3. A jogszabályokat érintő biztosi tevékenység	128
2.3.1. A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység	128
2.3.2. A jogszabálytervezetek véleményezése	140
3. A biztosok közös Hivatalának működése	146
3.1. A Hivatal beszámolója	146
3.2. A 2008. év statisztikai adatai	149

4.	Mellékletek	153
4.1.	Tudományos tevékenység	153
4.1.1.	Publikációk	153
4.1.2.	Előadások	154
4.1.3.	Oktatás, vizsgáztatás	159
4.2.	Tárgymutató	161
4.3.	Munkatársaink	166
5.	A Beszámoló CD melléklete	
5.1.	Példatár: Jelentések	
5.2.	Táblázatok	

Biztosi köszöntő

Az elmúlt év volt az első naptári év, amikor teljes egészében elláttam az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatkörét, sőt összesen kilenc hónapig az adatvédelmi biztos helyettesítését is. A hatáskör ebben az évben megváltozott, és a környezetvédelmi ügyek az új jogszabály rendelkezése alapján átkerültek az új biztos, a jövő nemzedékek ombudsmanja kezébe. Az átadás a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő gyakorlati megállapodások és együttműködés eredményeképpen ma már hatályos. Ettől kezdve a környezetvédelmi törvény és az ombudsmantörvény szerint a környezetvédelmi panaszokat az új ombudsmani iroda dolgozza fel és intézi.

A panaszok száma ebben az évben – dacára a fenti feladat átruházásnak – közel tíz százalékkal növekedett, a feldolgozásban mégis sikerült ezzel lépést tartanunk, dacára annak, hogy sem a munkatársak száma, sem a költségvetési támogatás nem növekedtek. A panaszok számának ilyen mértékű emelkedését valószínűleg egyaránt magyarázzák a gazdasági-pénzügyi válsággal járó problémák, és az aktívabb ombudsmani tevékenység révén megnövekedő ismertség. Az alkotmányos jogok szempontjából elgondolkodtató, hogy a többpártrendszer intézményesítése óta először van egyetlen párt a kormányzás birtokában, és éppen a korábbi egypártrendszert irányító párt jogutódja az. Hosszabb távon lesz majd módunk megítélni, vajon ez a változás okozott-e átalakulást az állampolgári panaszok és az állampolgári jogokkal összefüggő problémák mennyiségében, jellegében és a hatósági reakciók területén. A gazdasági-szociális helyzet jelentős romlása mellett az igazságügyi és rendészeti területen érvényesülő rendpárti, „zéró tolerancia” stratégia szerepelhet még önálló, a panaszokat és a hivataltól folyó ombudsmani vizsgálatokat speciálisan fókuszáló területként.

A kétharmados törvények, pl. a gyülekezés terén nem következtek be jelentős változások a kialakult politikai polarizáció feltételei mellett. A kormányzat kezdeményezte változtatások egy részét az Alkotmánybíróság felülvizsgálta, pl. regionalizáció, gyűlöletbeszéd, gyülekezés, más elemeik az alkotmányos felülvizsgálat szakaszában vannak (Btk.-szigorítások). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként következetesen felleptem a hatóságok és a közszolgáltatók oldalán jelentkező, a szabályozás fogyaté-

kosságaiból és a hatósági fölényeskedés rossz beidegződéseiből származó visszasságok és gyanújuk ellen. Többször kezdeményeztem a visszasságokhoz vezető jogszabályhelyek módosítását, új szabályozást, a régi hatályon kívül helyezését, az eljárási rend és az ügyintézés polgárbarát irányú továbbfejlesztését. Javaslataimat zömében pozitívan fogadták a hatóságok, és amennyire követni tudjuk, az állampolgároktól is ilyen irányú visszacsatolás érkezik. A kudarcok sem törnek le, hiszen nem csupán a mának dolgozunk.

Saját szervezetünk és eljárási rendünk továbbfejlesztését ugyanazok a célok vezették, mint alaptevékenységünket; átláthatóság, hatékonyság, európai modellek és demokratizmus. Ez a fejlődés sosem zárul le, ezért örömmel várjuk minden érdeklődő kritikus véleményét. A reaktív, a beérkező panaszok mind teljesebb és gyorsabb feldolgozását célul tűző működés mellett megerősítettük a tematikusan koncentráló proaktív, sőt néhol, ha az állampolgári jogok érvényesülésének szempontjából szükségesnek látszik, egyenesen provokatív stílust. 2008-ban a gyermeki jogok, azon belül a jogismeret fejlesztése, a gyülekezési jog és a hajléktalanok helyzetével kapcsolatos problémák álltak tevékenységünk homlokterében, és megkezdtük a 2009-re átnyúló sztrájkjogi projektünket is. A projektek témáiban konferenciákat, műhelymegbeszéléseket, pályázatokat, kiállításokat rendeztünk, és igyekeztük felhasználni a média érdeklődését üzeneteink hatékonyabb eljuttatására a döntéshozókhoz és a polgárokhoz. 2009-ben tovább dolgozunk a gyermekjogi projekten, amely a gyermekek közötti és velük szembeni erőszak kérdéseire koncentrál, és új fókusz lesz a közlekedésben részt vevők jogainak monitorálása, valamint a fogyatékkal élők sajátos problémáinak feldolgozása. Projektjeink átjárhatók, tehát pl. a fogyatékkal élő gyermekek is külön fókuszba kerülnek. Középpontba kívánjuk állítani az egyenruhás állampolgárok, a hivatásos hadsereg állományának emberi jogi problémáit is.

Az átláthatóság és a polgárbarátság növelése érdekében fokozott figyelem irányult publikációs tevékenységünk átalakítására, melynek eredményét most tarthatja kezében a tisztelt olvasó. A beszámoló korábban jogeseteket és kiterjedt statisztikai dokumentációt tartalmazott. Most viszont az egyes jelentéseink teljes terjedelmükben megtalálhatóak mintegy ezer oldalon a Beszámoló CD-mellékletén elhelyezett Példatárban. A jelentések – jogszabályi mellékleteikkel – megtekinthetők a www.obh.hu/allam internetes oldalunkon is.

A Beszámoló maga az alkotmányos jogoknak megfelelő szerkezetben mutatja be a 2008-as év főbb tendenciáit és eseményeit az egyes területeken. Mindezt lehetőleg közérthető módon teszi. A projektjeink fókuszált

megállapításait egy-egy kiadványban (ún. ÁJOB projektfüzetekben) juttatjuk el a célközönséghez. 2008-ról három, a hajléktalansággal, a gyermeki jogokkal és a gyülekezéssel foglalkozó füzetet jelentetünk meg.

Általában megnöveltük mind az ismeretterjesztő-publicisztikai, mind tudományos folyóiratközléseink számát, és reméljük, hogy színvonalukat is. Az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” című tanulmánykötetünk az ombudsman és a polgárok, az állami szervek, valamint az európai ombudsmankultúra közötti szerves kapcsolatot testesíti meg. Kiadványunk tartalmazza a hasonló című pályázatra beérkezett gyermekrajzok, fotók és esszék egy részét, továbbá az Európa Tanács emberi jogi biztosa, a hazai és a külföldi állam- és jogtudományok jeles képviselői, valamint magam és munkatársaim által írt tanulmányokat. Ennek kiadását az Országgyűlés Hivatala, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az ORFK és a Csányi Alapítvány is támogatta.

Az ombudsmani tevékenység nyíltságát és nyilvánosságát, polgárbarát jellegét más módokon mozdítják elő azok a megyei panasznapok, amelyeket 2008-ban hat alkalommal rendeztünk meg. Mivel ezek a – közigazgatási hivatalokkal együttműködve megszervezett – találkozók megnövelték az adott területeken a panaszok számát, és feltehetőleg jelentősen emelték az intézményünk ismertségét is, hosszabb távon is a működésünk szerves részeivé válhatnak.

A működésünkben érvényesülő nyíltságot, nyilvánosságot és polgárbarátságot szolgálja honlapunk felhasználóbarát fejlesztése, különös tekintettel a jogtudatosítás céljából önálló gyermekjogi honlappal megszólított gyermekekre és fiatalokra. Ugyancsak a sajátos célközönségek megszólítását szolgálja részvételünk a gyermekek, a rendőrök, a katonák, a hajléktalanok, illetve a fogyatékkal élők szervezeteinek rendezvényein, ahol igyekszünk lehetőséget biztosítani a panaszfelvételre, a témával kapcsolatos vizsgálataink és kezdeményezéseink megismertetésére, illetve a sajátos problémákról folytatott eszmecsere.

A belső szervezeti és eljárási átalakítás célja az volt, hogy a beérkezett panaszok feldolgozása, a hivatalból indult vizsgálatok valamint a projektek bonyolítása egyaránt kiegyensúlyozottan érvényesüljön. Dinamikusan kell reagálnunk környezetünk kihívásaira; aktuálisan például arra, hogy a 2009. február 20-ig beérkezett új ügyek száma 72%-kal haladja meg a múlt év azonos időszakát, azaz elengedhetetlen a beérkező panaszok feldolgozását szolgáló funkció felerősítése.

2008-ban az alkotmányos szervek együttműködésének hiánya egyes országgyűlési biztosi tisztségek betöltetlensége miatt hosszú és kényszerű – az adatvédelmi biztos esetében közel kilenc hónapos – helyettesítést eredmé-

nyezett. Ez mutatott rá arra, hogy a biztosok megválasztásának és helyettesítésének hatályos alkotmányi és törvényi szabályozása problematikus, indokolatlanul nagy terhet ró a helyettesítő biztosokra, és veszélyezteti a kiegyensúlyozott működést. Megfontolásra és vitára javaslom ezért az Országgyűlés számára, hogy – több európai ország gyakorlatának megfelelően – az alkotmányos alapjogok védelméért felelős országgyűlési biztosok – amennyiben az Országgyűlés határidőre nem választja meg utódjukat – a következő, új biztos megválasztásának időpontjáig láthassák el feladatukat.

Itt szeretném hangsúlyosan felhívni a figyelmet arra az ellentmondásra, hogy az ombudsmani intézmény Magyarországon a szakbiztosok folyamatos erősítésével, hatáskörük és személyi állományuk bővítésével járt, és emellett a kormányzat és a törvényhozás elhanyagolta az állampolgári jogok teljes spektrumával foglalkozó Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa Irodájának fejlesztését, erősítését. Holott nyilvánvalóan elsődlegesen mi hordozzuk mind az országban belül, mind nemzetközi téren az ombudsmani intézmény gerincéül szolgáló feladatkört, és nem véletlen, hogy az EU tagállamainak döntő többségében egyetlen országgyűlési biztos látja el a teljes feladatkört, szakosodott helyettesekkel.



Prof. Dr. Szabó Máté

1.

Az év fontosabb eseményei

1.1. Programok

1.1.1. Rendezvények

2008 folyamán megélénkült intézményünk, valamint a civil szféra, illetve a különböző szakmai csoportok párbeszéde, a tematikus projektmunka, melynek keretében a közös hivatal munkatársai közel félszáz rendezvényt szerveztek meg, illetve működtek közre a szervezési munkában.

Az országgyűlési biztosok nemzetközi aktivitása is nőtt, s nem csak a biztosi létszám növekedésének eredményeként. Jellemzően európai helyszínen lebonyolított szakmai rendezvényeken vettek részt az ombudsmanok és munkatársaik.

A Gyermekjogi projekt keretében

május 6. A „Félelem a gyermekiromadalomban” kiállítás megnyitója



Gyermekjogi projekt nyitókonferencia és a honlap bemutatója

május 31. – június 1. Részvétel a Gyereksziget rendezvény első hétvégéjén.

Az első alkalommal való részvétel célja az volt, hogy az ombudsman – gyermekjogi projektjéhez kapcsolódóan – személyes megjelenésével is kifejezze mennyire fontosnak tartja a gyermekek jogainak széles körű megismertetését. A programokat úgy alakítottuk ki, hogy abban a rendezvény célközönsége: a 4-12 éves gyerekek és szüleik mindegyike találjon számára érdekes elfoglaltságot.

október 27. Az első év eredményeit bemutató zárókonferencia

november 20. Részvétel a Gyermekjogok napján

A Gyülekezésjogi projekt keretében

április 20. Részvétel a rendőrnapon. A biztosnak és munkatársainak rendezvényen való megjelenése alkalmat adhatott arra, hogy jelezze az ombudsman és a rendőrség munkakapcsolatának kiemelt szerepét az állampolgári jogok védelmében. A részvétel egyben lehetőséget kínált az előítélet-mentes állampolgári gondolkodás erősítésére, az állami intézményrendszer állampolgárbarát jellegének hangsúlyozására is.

május 19. Műhelybeszélgetés: a 12 éves ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése és a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó problémátérkép megrajzolása.



A gyülekezési jogi workshop vendégelőadói

november 27. Műhelybeszélgetés a 75/2008. (V. 29.) AB határozat nyomán megjelenő új kihívásokról

A Hajléktalan ügyi projekt keretében

március 3. Hajléktalan művészek kiállítása

április 15. Műhelybeszélgetés a hajléktalan létről

május 20. Műhelybeszélgetés a hajléktalanná válásról

szeptember 19. „Hajléktalan-ellátás 2008” című Balatonföldváron megrendezett országos konferencia

szeptember 22. Szociális Charta aláírása. A biztos felismerve, hogy a hajlék nélkül élők kirekesztettsége, a társadalom velük szemben tanúsított türelmetlensége és a segítségnyújtás kötelezettsége a társadalom valamennyi tagja részéről elengedhetetlenné vált, ugyanakkor a közéletben felmerülő és az alkotmányos gondolkodást provokáló kérdések az ombudsman fellépési lehetőségeinek határát feszegetik, elsőként írta alá a Hajléktalanokért Közalapítvánnyal közösen megfogalmazott Chartát.

november 14. Hajléktalanok éjszakája. Az évről évre megrendezett program ezúttal az ombudsman és munkatársai jelenlétében folytatódott, mely alkalommal „Alkonyattól pirkadatig” címmel a hajléktalan művészek antológiájának megjelenését a Hősök terén felállított sátorban méltatta az országgyűlési biztos.

november 17. Zárókonferencia a projekt eredményeiről

A Sztrájkjogi projekt keretében

december 12. Műhelybeszélgetés a sztrájk jogi szabályozásáról

Egyéb rendezvények

április 15. A logópályázat eredményhirdetése

június 2. „Az emberi méltóság tisztelete” címmel meghirdetett gyermekrajzpályázat eredményhirdetése

augusztus 13–16. Részvétel a Sziget fesztiválon. A közel egyhetes programon az OBH sátorban alapjogi totókkal és négy kerekasztal-beszélgetéssel vártuk a látogatókat. A gyermekjogi projekthez kapcsolódó beszélgetés a fiatalok által elkövetett bűncselekményekről, azok várható következményeiről szólt. A gyűlekezőjogi projekthez kapcsolódó gyakorlati ismereteket nyújtott a gyűlekezői jog gyakorlásához. A harmadik beszélgetés a pénzügyek, banki ügyek világában, útvesztőiben kalauzolta a fiatal érdeklődőket, illetve a Civil Sziget nagyszínpadán a zéró toleranciáról, az objektív felelősségről vitatkoztunk a vendégekkel.

december 15. A fotó- és esszépályázat eredményhirdetése

1.1.2.

Nemzetközi kapcsolatok

2008-ban az Országgyűlési Biztos Hivatala a nemzetközi jogi életben, nemzetközi szervezetek (Nemzetközi Ombudsmani Intézet (IOI), Európai Ombudsmani Intézet (EOI) munkájában való részvétele még intenzívebbé vált és fejlődött.

Hivatalunk nemzetközi jogi referense létrehozta a biztosok munkáját, híreket, jogszabályi tájékoztatásokat, hasznos linkeket tartalmazó Hungarian Ombudsman Newsletter című, nemzetközi szervezeteknek és partnerintézményeknek szóló hírlevelet, melynek első száma 2008 novemberében jelent meg.

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosával, az Európai Ombudsmannal, a Visegrádi Négyek ombudsmanjaival és egyéb társintézményekkel a kölcsönös együttműködésen alapuló munkakapcsolat tovább élénkült és fejlődött.



*A Visegrádi
Négyek
Ombudsman-
találkozó
részvevői*



*Nikiforos
Diamandouros
európai
ombudsman
látogatása*

1.1.3.

Pályázatok, kiállítások

Az országgyűlési biztos logópályázatát hirdetett, amelynek célja az „emberi méltóság – korlátok nélkül” programsorozat logójának megterveztetése volt. Művészeti tagozatos középiskolás diákok adhatták be műveiket. A díjnyertes logó tervezője Lakatos Gábor a budapesti Képző- és Iparművészeti Szakközépiskola tanulója volt.



A díjnyertes logó

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008. évi pályázatait a Csányi Alapítvány, a Fővárosi Állat- és Növénykert, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Magyar Fotográfusok Háza, a Magyar Fotóművészek Szövetsége, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Szociális és Munkügyi Minisztérium támogatta.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban is különös figyelmet fordított az emberi méltóság és az abból fakadó alapvető jogok érvényesülésére, különösen a gyermeki jogokra, a gyülekezési jogra, valamint a hajléktalanok problémáira. Az országgyűlési biztos munkája során nemcsak egyes konkrét esetek vizsgálatára koncentrált, hanem fontosnak tartotta, hogy az általa az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban feltárt problémák, visszaállások minél szélesebb körben ismertté váljanak, a társadalom minél szélesebb rétegei érezzék felelősséget e problémák, visszaállások megoldása iránt.

Ennek érdekében gyermekrajz-, fotó- és tudományos esszé pályázatot írt ki. A díjazott pályaművek egy általunk szerkesztett tanulmánykötetben, 2009-ben fognak megjelenni.

„Az emberi méltóság tisztelete” címmel meghirdetett gyermekrajzpályázatra érkezett mintegy másfélezer pályaműből a – Beke Kata, Erkel László „Kentaur”, Gosztola Gábor, Prónay Zita, Radoszav Miklós, Sipos Endre, Szarka Attila, Szövényi Balázs alkotta – zsűri kettőt első, három második és ugyancsak kettőt harmadik díjjal, tizenegyet pedig különdíjjal jutalmazott. A pályázaton általános és középiskolások indulhattak, külön kategóriában a művészeti oktatásban részesülők és a hátrányos helyzetű



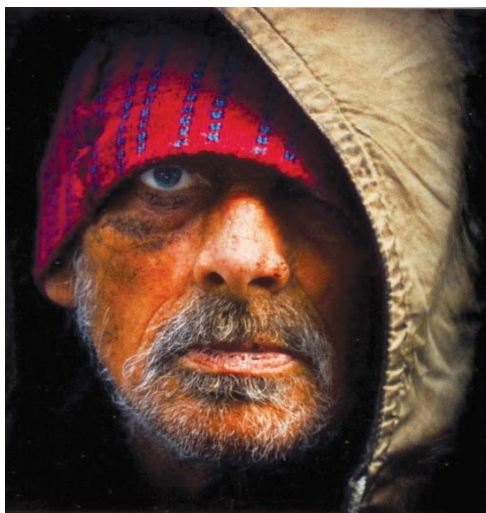
Az egyik díjnyertes rajz: Orsós Alexandra 11 éves „Szeretet”

gyerekek. Az ombudsman célja az volt, hogy a gyerekek képi ábrázolással járuljanak hozzá munkájának minél szélesebb körben történő megismertetéséhez. A Csányi Alapítvány négy pályázatot, az Országos Rendőr-főkapitányság három művet a Szociális és Munkaügyi Minisztérium pedig tízet talált különdíjára méltónak. 257 alkotást ki is állítottunk, amelynek 2008. június 2-i megnyitóján és díjátadóján Sebestyén Márta Liszt Ferenc- és Kossuth-díjas énekes, valamint Tordy Géza Jászai Mari- és Kossuth-díjas, érdemes és kiváló művész adott műsort a megjelent vendégeknek.

„Az emberi méltóság tisztelete” címmel főiskolai és egyetemi hallgatók számára meghirdetett tudományos esszépályázatra összesen 29 pályamű érkezett. A pályázaton az ELTE, a Miskolci Egyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, valamint a Szegedi Tudományegyetem jogi karai mellett a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Karán valamint Nemzetközi tanulmányok Szakán, az ELTE Társadalomtudományi Karán, a Kodolányi János Főiskolán, a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Karán, továbbá a Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti Karán tanulmányokat folytató hallgatók indultak. A Balogh Zsolt, Bencze József r. altábornagy, Chronowski Nóra, Draskovics Tibor miniszter, Finszter Géza, Gaudi-Nagy Tamás, Kádár András Kristóf,

Kardos Gábor, Korinek László és Takács Albert által alkotott szakmai zsűri a díjak mellett az ORM és az ORFK különdíjait is odaítélte. A nyertes és különdíjas pályaművek közzétételére 2009-ben egy az országgyűlési biztos által gondozott kötetben kerül sor.

A fotópályázatra beküldött alkotások a gyermeki jogok érvényesülését és a hajléktalanok helyzetét mutatták be. A pályaművek értékelésére Dékán Istvánt, Féner Tamást, Gordon Esztert, Kudász Gábor Ariont, és Szamódy Zsoltot kértük fel. A zsűri a legjobbnak ítélt művek mellett az ORFK különdíjait is odaítélte. Ezeken kívül egy különdíjast a Magyar Fotóművészek Szövetsége tárgyjutalomban részesített. A december 15-én megnyitott kiállításhoz szükséges installációkat a Magyar Fotográfusok Háza biztosította. A fotópályázat felhívására 35 pályázótól összesen 148 alkotás érkezett. A nyertes alkotások a Digitális Foto Magazin január–februári számában jelentek meg.



Az elsődíjas kép: Madácsi Zoltán „Az lenne jó”

Az Országgyűlési Biztos Hivatalában megrendezett kiállítások

Különös kapcsolat jött létre a „Vagyunk – Hajléktalan Emberek alkotóművészeti Egyesülete”-vel, amelynek művészei az OBH épületében kiállíthatták alkotásaikat, előadhatták műveiket. Ezzel az eseménnyel kezdődhetett 2008 tavaszán az intenzív figyelemfelkeltés.

A „Félelem a gyermekirodalomban” című kiállításon – amely a Csodaceruza folyóirat és a Gyermekkönyvszerzők és Illusztrátorok Egyesülete által meghirdetett pályázatra beérkezett pályaművekből készült – gyermek-könyv-illusztrátorok mutatták be műveiket. A kiállítás fontos kérdésekkel

szembesíti a nézőt: Mitől elhagyatott egy gyerek, s miért lesz azzá? Honnan erednek a gyermekek félelmei, szorongásai? Mit tegyünk, ha a gyerekünk rágja a körmét, ha éjszaka bepisil, ha nem szeret elaludni?

1.1.4.

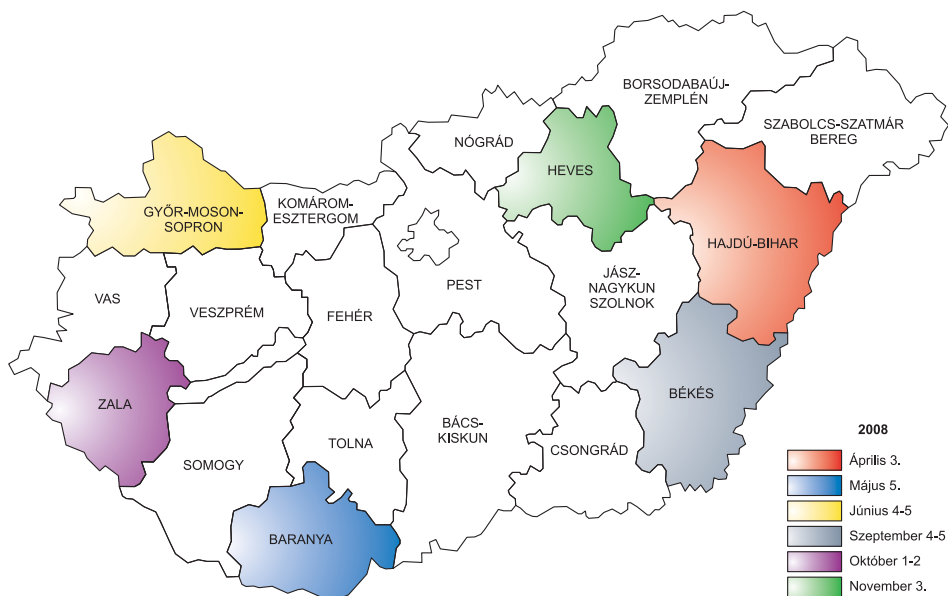
Megyelátogatások

Az ombudsmani intézmény ismertsége és elfogadottsága az állampolgárok körében az elmúlt majd 14 év alatt jelentősen megnőtt. A tapasztalat mégis azt mutatja, hogy a panaszosok között – lélekszámukhoz viszonyítva – kisebb arányt képeznek a kisebb településeken élők. A biztos ezért a korábbi gyakorlatot követve, de annál nagyobb gyakorisággal kívánja lehetővé tenni a vidéki lakosságnak, hogy a megyeszékhelyükön személyesen mondják el panaszukat.



A helyi sajtóban meghirdetett „panasznapon” az előre bejelentkezett, illetve a bejelentés nélkül megjelent állampolgárok meghallgatásáról a biztos munkatársai jegyzőkönyvet vették fel. Az előadottak alapján vagy megfelelő információkkal látták el a panaszosokat ügyük lehetséges rendezése érdekében, vagy már a helyszínen megkezdték az ügy vizsgálatát és az érintett hatóságoktól a szükséges adatok beszerzését.

A látogatások szervezéséért köszönetet kell mondanunk a közigazgatási hivatalok vezetőinek és munkatársaiknak. A fenti képen a biztos a közigazgatási hivatalvezetőkkel konzultál – többek között – a megyei látogatásokról.



A megyelátogatások időpontjai és helyszínei

A meglátogatott megyékben jelentősen megnőtt az állampolgári aktivitás. A kihelyezett panaszgyűjtő ládába bedobott leveleken túl megszorodott az OBH címére megküldött panaszok száma is, valamint összességében jelentős volt azok száma is, akik a látogatás napján előre be sem jelentkezve, személyesen megjelentek panaszuk előadása céljából.

1.2.

Sajtóvisszhang

Az országgyűlési biztos tevékenységének médiatükre 2008-ban

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenysége 2008-ban nyomon követhető volt publikációkban, a hivatala honlapján és a hír-ügynökségek közvetítésével közzétett közleményeiben, a nyomtatott és az elektronikus média híreiben, tudósításokban, interjúkban, riportokban. A biztos újságokban, szakkiadványokban megjelenő cikkekben is bemutatta legfontosabb vizsgálati témáit, azok tétjét, fontosságát, a munkamódszerét és megállapításait, esetenként a jogfilozófiai és joggyakorlati meggondolásait. Az ombudsman nyilvánosságfelfogásában egymás mellett szerepeltek a tudatosan alkalmazott aktív és a reaktív elemek, a biztos i eszköztárban újdonságként megszületett a gyermekjogi honlap és a média révén általa-

nosságban is ismertté lett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának irányadó jelmondata: *Emberi méltóság – korlátok nélkül.*

Megbízható, nagy mintavételen alapuló statisztikai adatok az Observer Budapest Médiafigyelő Kft.-vel kötött szerződés életbe lépése, 2008 áprilisa óta állnak rendelkezésre, azt megelőzően a megjelenések regisztrálása viszonylag szűk bázison folyt.

A 2008. április–december közötti időszakról készített kimutatás szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (illetve azal kapcsolatban) a nyomtatott sajtóban 4279, a rádiókban-televíziókban 2843, az online médiában 4532 megjelenés számolt be.

A média az éves vizsgálati tevékenység egészéből a közérdeklődésre leginkább számot tartó, a legtöbb olvasót-nézőt foglalkoztató megállapításokat, közleményeket, ajánlásokat kísérte igen nagy figyelemmel és főként a napi hírekhez is köthető állásfoglalásokat kereste. Kiemelkedő volt a 2008-as év három központi vizsgálati témájának (gyülekezési jog érvényesülése, gyermekjogok, hajléktalanság) visszhangja.

A gyülekezési joggal kapcsolatos cikkek, interjúk részben a nyilvános köztéri rendezvények, demonstrációkat közvetlenül követő időszakban, részben a helyszíni vizsgálatok jelentésének közzététele után sokasodtak meg. A gyermekjogok a napi sajtóhírek, valamint a panaszbeadványok nyomán és a hivatalból indított vizsgálatok eredményének megjelentetése után kerültek előtérbe, 2008-ban jellemzően a gyermekvédelmi jelzőrendszer és a gyermekjóléti szolgálatok problémás működése kapcsán. A hajléktalansághoz vezető körülményeket, a hajléktalan lét sajátosságait, a kivezető utak lehetőségét a média a biztos kezdeményezésére, de alkalmanként általában a hajléktalanok számára legkeservesebb időszakokban „fedezte fel” (a nyár tipikusan nem kedvez a probléma felvetésének). A napi híreken túlmutató riportokban és interjúkban érvényesült a Biztos üzenete, a mindenkit megillető emberi méltóság és a jog előtti egyenlőség követelménye.

A legnagyobb médiaérdeklődést kiváltó további témák 2008-ban – a teljesség igénye nélkül – a következők voltak: az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet, valamint az Országos Addiktológiai Intézet megszüntetése és az annak következtében sérülő betegjogok; a sztrájkok jogi szabályozása és a még elégséges szolgáltatások problematikája; az iskolai erőszak terjedése; a parkolási rendszerek és parkolási társaságok, a pótdíjazás gyakorlata; a BKV ellenőreinek és biztonsági őreinek magatartása; a bankok hitelnyújtása, a gyorskölcsönök és a regisztrációs adó; a külföldi rendszámmal közlekedő járművek ellenőrzése; illetve az ombudsman munkatársainak védelme hivatali munkájuk során.

Ugyancsak nagy figyelemmel fogadta az országos média a Szonda Ipsos – tíz év után 2008-ban megismételt – közvélemény-kutatásának eredményét, amely szerint az ombudsman valamennyi magyarországi intézmény között a harmadik a közbizalmi rangsorban.

Sajátosságainak megfelelően az országos média jelzésszerűen, a helyi azonban nagy terjedelemben foglalkozott a biztos megyei panaszfelvételi napjainak kezdeményezésével, előkészítésével és eseményeivel. A megyei és a települési lapok, a helyi rádiók-televíziók mindenekelőtt azt emelték ki, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa azok jogérvényesítését is segíti, akik valamilyen okból nem képesek közvetlenül az Országgyűlési Biztos Hivatalához fordulni. Ezzel és a további tudnivalók megismertetésével a helyi média hozzájárult a lokális jogtudatosság javításához.

2.

Az alkotmányos jogok helyzetének értékelése

2.1.

Projektek

Az országgyűlési biztos az egyéni és kollektív állampolgári panaszok vizsgálatát, orvoslását végzi. A hatékonyságra, a visszasságok, jogsérelmek megelőzésre is törekvő, az európai sztenderdek szem előtt tartó modern alapjogvédő intézmény feladatai azonban – amennyiben erre hatásköri korlátai lehetőséget adnak – nem érhetnek itt véget.

Az ombudsman-intézmények egyik jellegadó sajátossága az, hogy a biztosoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük (így a hatásköri határok) értelmezésében, az emberi jogok védelmének érdekében. Az alkotmányos jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel az ombudsmantörvény viszonylag tág határok között adja meg a hivatalból való eljárás lehetőségét az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Ez egyben felelősséget is jelent, és lehetőséget amellyel a biztosnak élnie kell. Az ombudsmani jogértelmezés ugyanis képes lehet pótolni a – mai magyar közjogi rendszerből sajnálatos módon hiányzó – alapjogi bírászkodás értelmező funkcióját.

A reagáló (reaktív) jellegű ombudsmani szerep mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva – véleményünk szerint – szükség van tehát a proaktív szerepfelfogásra. A (pro)aktivitás korántsem példa nélküli: ez részben a korábban már bevált átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet. Az ún. projektmódszer alkalmazása 2008-ban egy további fontos lépést jelentett a proaktív alapjogvédelem útján. A korábbi ombudsmani gyakorlatra építve a biztos – hosszú távon, legalább egyéves időkeretben gondolkodva – három alapjogi projektet indított el, a szám az év második felére már négyre bővült. A projektek elindításakor – a témakör aktualitásán túl – két előkérdest kellett vizsgálni: az adott alapjog tartalmát, jellemzőit, valamint azt, hogy vannak-e olyan szervek, amelyek az ombudsman által vizsgálhatóak (pl. rendőrség, önkormányzatok stb.), következésképp van-e lehetősége az ombudsmannak – a jogszabályi környezet feltérképezése mellett – a jogalkalmazási gyakorlat alapjogi szempontú formálására.

A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálatán túl – különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak – különösen emberi méltóságának – sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy tömeges jogsérelem tapasztalható.

A kommunikációs szabadságjogok közül a fenti feltételek alapján a választás a békés gyülekezéshez való jogra esett (gyülekezési jogi projekt). Az ombudsman a gyermekvédelmi törvényből következő kvázi gyermekjogi biztosi szerepre is tekintettel a gyermekjogok érvényesülését – ezen belül különösen a jogtudatosítás lehetőségeit és formáit – ugyancsak önálló alapjogi projekt (gyermekjogi projekt) keretében vizsgálja. A 2007-es ombudsmani vizsgálat alapján pedig az országgyűlési biztos (időben elsőként) „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel meghirdette a hajléktalanok emberi jogainak, emberi méltóságának védelmével, a hajléktalanság állami kezelésének és megelőzésének rendszerével foglalkozó alapjogi projektjét. 2008 második felében került sor a negyedik projekt elindítására, amely a sztrájkhoz való joggal összefüggő akut, alapjogokban más és más szempontú problémákat kívánta feltárni.

Természetesen eltérő ombudsmani vizsgálatokban más és más hangsúlyok érvényesülnek egy klasszikus szabadságjog vagy egy szociális jog esetében, mivel azok eltérő pozíciót foglalnak el az alapjogok rendszerében, másfajta állami szerepvállalás kapcsolódik hozzájuk. A szabadságjogok szférájában – és különösen az emberi méltóság, jogegyenlőség biztosításában – az országgyűlési biztos jogvédő attitűdje a meghatározó, míg a szociális jogok, az esélyegyenlőség biztosítása területen alapvetően a probléma-felvetések és a koordináció, a felek közötti párbeszéd előmozdítása az elsőrendű cél.

A projektek keretében végzett munka meghatározott koreográfia szerint zajlott: az elvi alapul szolgáló tézissor megszövegezését részletes problématerkép kidolgozása követte, majd ezek alapján részletes, éves vizsgálati terv készült. A biztos hangsúlyos célként fogalmazta meg az érintett hatóságokkal, szakemberekkel, civil szervezetekkel való együttműködést és kommunikációt, a gyakorlat javításának elősegítését az adott területen, sőt az ezen is túlmutató információcserét és szemléletformálást. Az egyes projektek közös pontjai voltak a rendszeres konzultációk, a szakmai konferenciák és műhelybeszélgetések, továbbá a meghirdetett szakmai és művészeti pályázatok. A jogtudatosító és közvélemény-formáló tevékenység változó élcsoporthoz szólított meg: ebbe a körbe tartoztak – magukon az érintett személyeken kívül – az érintettek szűkebb környezete, a velük kapcsolatba kerülő szakemberek, illetve a társadalom, közvélemény általában.

A projektek keretében lefolytatott vizsgálatokról, ombudsmani intézkedésekről, a szakmai konzultációk és konferenciák tapasztalatairól, az elért eredményekről rövidített formában a beszámoló jelen fejezetében, részletesebb formában pedig – a még le nem zárult sztrájkjogi projekt kivételével – az ombudsmani beszámolóhoz szervesen kapcsolódó projektfüzetekben olvasható tájékoztatás.

2.1.1.

A gyermekjogi projekt

A gyermekvédelmi törvény különös hangsúllyal az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nevesített feladatává teszi a gyermeki jogok védelmét.¹ A törvény alapján a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti. Ennek során a biztos feladata, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. A felhatalmazás alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mandátumának teljes ideje alatt, mintegy gyermekjogi különbiztosként eljárva fokozott figyelemmel kíséri a gyermekek jogainak érvényesülését, illetve kiemelten kezeli a gyermekektől érkező vagy érdekeikkel kapcsolatos panaszok vizsgálatát.

A törvényben kapott feladaton és felhatalmazáson túl számos fontos érv szól amellett, hogy az országgyűlési biztos a gyermeki jogok védelmét és érvényesülését, valamint a jogtudatosság növelését a teljes hatéves mandátuma alatt – egy-egy területet évente külön is kiemelve – a fókuszba kívánja állítani. A ma gyermekeiből lesznek a jövő társadalmának felnőtt polgárai, amilyen most a gyermekek jogismerete, jog- és érdekérvényesítő képessége, olyan lesz majd a felnőtteké is. A gyermekek mellett, rajtuk keresztül megszólíthatóak a szülők, illetve a gyermekkel kapcsolatba kerülő szakemberek is. Így a biztos befolyással lehet a társadalom széles körének jogismerete, jogérvényesítő képessége fejlesztésére.

A gyermekjogi projekt hosszú távú célja a gyermekjogok érvényesíthetőségének javítása, ezzel együtt a gyermekek társadalmi helyzetének jobbítása. A gyermekjogi projekt elsődleges célcsoportja tehát a gyerekek. A projekt célja, hogy a társadalom fiatal, még gyermekkorú része számára a gyermekjogok, az alapvető jogok ne csak elvont és bonyolult jogi

¹ A gyerekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. 11. § (2)–(3) bek.

fogalmakat jelentsenek, hanem azokkal valódi, élő kapcsolatuk legyen. Elgondolkodjanak azon, hogy a jogok hogyan jelennek meg életükben, mit jelentenek és miért fontosak, kérdéseket tegyenek fel, problémákat fogalmazzanak meg.

A gyermekjogok megismertetésének egyik legfontosabb csatornája az oktatás. Az általános és középiskolai tantervekben és a tényleges napi oktatásban is hangsúlyozottan meg kell jelenniük nemcsak a jog, hanem az emberi jogi és gyermekjogi ismereteknek – ez nem csupán európai uniós trend és követelmény, hanem az ország felelőssége. A projekt másik célcsoportja a gyermekekkel kapcsolatba kerülő felnőttek. A gyermeki jogok tényleges érvényesülésének ugyanis előfeltétele, hogy a közvetlenül gyermekeket érintő ügyekben döntést hozók, a gyermekekkel hivatásszerűen foglalkozó szakemberek is megfelelő és naprakész gyermekjogi ismeretekkel rendelkezzenek, a gyermeki jogokban megtestesülő értékrend áthassa szemléletmódjukat is. A projekt célja, hogy mind a gyerekek, mind a velük foglalkozó felnőttek, a szülők, pedagógusok, gyámhivatali ügyintézők, gyermekvédelmi szakemberek gyermekjogi és alapjogi ismereteinek folyamatos monitorozását az államtól „számon kérje”, az ismeretek bővülését a maga sajátos eszközeivel is elősegítse.

A gyermekek jogaival kapcsolatos vizsgálatokra jellemző, hogy azok többségében felnőttektől, elsősorban a szülőktől származó beadványok alapján indulnak. A panaszok jellemzően két tárgykört érintenek: a gyámhivatalok eljárását, valamint a közoktatási intézmények intézkedéseit. Ezen túlmenően a projekt keretében az idén az országgyűlési biztos hivatalból több átfogó vizsgálatot is lefolytatott.

Ezek közül kiemelendő a *gyermekjóléti alapellátás Pest megyei vizsgálata*² annak feltárására, hogy a települési önkormányzatok miként tesznek eleget a gyermekvédelmi törvényben a gyermekjóléti alapellátások működtetésére előírt kötelezettségeiknek. A vizsgálat előzménye a korábbi ombudsmanok által 2006-ban Komárom-Esztergom megyében, hasonló tárgykörben indított vizsgálat, amelyet – megválasztását követően – az országgyűlési biztos a gyermekjogi projekt keretén belül Pest megyében folytatott tovább.

Vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy sérülhetnek a gyermekek Alkotmányban garantált jogai, nem jut mindenki egyenlő eséllyel a gyermekjóléti alapellátásokhoz, kevés a szakember, a törvényi szabályozás lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok akár formálissá is tehessék a gyermekvédelmi kötelezettségük teljesítését.

Jelentésében a biztos rámutatott, hogy a kisebb településeken heti né-

² OBH 5158/2007

hány órában jelenlévő családgondozók, illetve az önálló családgondozóval működő gyermekjóléti szolgálatok nem tudják maradéktalanul ellátni a feladataikat, többnyire a krízishelyzeteket sem képesek kezelni. Kevés a szakember, nem elérhetők a gyermekjóléti központok speciális szolgáltatásai. A helyettes szülők, illetve az átmeneti otthonok hiányában nem megoldott a gyermekek átmeneti gondozása. Összességében a különböző méretű településeken élő gyermekek és családjaik nem juthatnak hozzá egyenlő eséllyel a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz. Ez visszás helyzetet teremt a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz fűződő alapjogainak érvényesülésével kapcsolatban.

Az egyes intézményeknek és fenntartóinak szóló kezdeményezésein túl a biztos javasolta a Kormánynak, hogy a szociális szaktárca segítségével tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását. A Magyar Orvosi Kamara elnökét felkérte, hogy az orvosok továbbképzése során fordítsanak kiemelt figyelmet a gyermekvédelmi jelzőrendszer működtetésével kapcsolatos kötelezettségükre. Az ombudsman az oktatási és kulturális minisztert arra kérte, vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a gyermekvédelmi alapismeretek bekerüljenek a pedagógusképzés, továbbképzés tananyagába.

A *gyermeki jogok érvényesülésének és a média felelősségének összefüggéseit* feltáró vizsgálata³ során a biztos megállította, hogy a gyermek- és ifjúsági műsorokat ténylegesen (de legalábbis reálisan) el kellene juttatni a címzetekhez. Ennek komoly akadálya, hogy sem a szülők, sem pedig a gyermekek nem vonhatnak le a műsorszám klasszifikációjából messzemenő következtetéseket. A biztos rámutatott arra is, hogy valamennyi magyarországi műsorszolgáltatónak feladata kell hogy legyen a gyermekek jogtudatosításában való aktív és felelősségteljes részvétel.

A megállapított alkotmányos visszasságok orvoslása érdekében a biztos felkérte az ORTT-t, úgy is mint a Műsorszolgáltatási Alap kezelőjét, hogy vizsgálja meg, miként biztosítható, hogy a műsorszolgáltatók a gyermeki jogokat ismertető műsorszámokat gyártsanak és tegyenek közzé. A hazai műsorszolgáltatóknál kezdeményezte, hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a műsor-előzetesek, valamint a műsorszám bemutatása során a nézők, illetve hallgatók figyelmét megfelelően felhívják a kifejezetten gyermekeknek szánt műsorokra. Kezdeményezte továbbá, hogy vizsgálják meg a gyermeki jogok jelenleginél magasabb színvonalon megvalósuló tudatosításának lehetséges alternatíváit. Az Országgyűlésnek irányában a biztos kezdeményezte, hogy vizsgálja felül a közszolgálati műsorszolgáltatók fi-

³ OBH 2057/2008

nanszírozásának rendszerét annak érdekében, hogy azok maradéktalanul elláthassák törvényi kötelezettségüket.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot a *fiatalkorúak fogvatartási intézeteiben tapasztalható körülmények feltárására* is.⁴ E vizsgálat megállapításait bővebben az emberi méltósághoz való joggal foglalkozó fejezetben fejtük ki. A gyermekjogokhoz kapcsolódóan azonban meg kell jegyezni, hogy a biztos munkatársai a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei mellett – összehasonlítóképpen – három, előzetes letartóztatást is végrehajtó javítóintézetben (Debrecenben és Budapesten a Szőlő utcában, illetve Rákospalotán) is helyszíni vizsgálatot tartottak, feltárva az ottani elhelyezés körülményeit. A tapasztalatok alapján készült jelentésében a biztos rámutatott, hogy az előzetes fogvatartás javítóintézetben történő végrehajtása jobban szolgálja a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való alkotmányos jogának érvényesülését. A biztos ezért javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a vonatkozó jogszabályok módosításával biztosítsa az előzetesen letartóztatott fiatalkorúak esetében is – speciális helyzetüknek megfelelően – az alkotmányos jogaik érvényesülését.

A vizsgálatok által elért eredmények között kell említeni, hogy jelenleg a jogalkotó előtt van a gyermekvédelmi törvény módosítása, amely meghatározza, hogy milyen következményekkel jár, ha a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai elmulasztják jelzési és együttműködési kötelezettségüket. Az országgyűlési biztos egy sajtóhír kapcsán hivatalból indított vizsgálatot⁵ a *gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének hiányosságaival* összefüggésben. A vizsgálat feltárta, hogy a gyermekjóléti szolgálat családgondozójának évek óta tudomása volt a családban nevelkedő gyermekek veszélyeztetettségéről. A hét gyermeket nevelő családdal kapcsolatban állt a családgondozó, a védőnő, a gyermekorvos, a pedagógusok, a jegyző. A családon belüli erőszak miatt már korábban rendőri intézkedésre is sor került. A vizsgálat megállapította, hogy – bár tudtak a csecsemő veszélyeztetettségéről – a gyermek védelmére köteles hatóságok, valamint szolgáltatók nem tettek eleget a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési, együttműködési és tájékoztatási kötelezettségüknek. Nem hozták meg időben azokat a hatékony intézkedéseket, amelyek a gyermek akut veszélyeztetettségét megszüntették volna, ezzel a mulasztással pedig a gyermek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszasságot okoztak, és nem tudták megelőzni a tragédia bekövetkeztét.

⁴ OBH 4841/2007

⁵ OBH 1024/2008

Az országgyűlési biztos gyermekjogokkal kapcsolatos tevékenysége nem korlátozódik a hagyományos ombudsmani eszközök igénybevételére. A biztos a gyermeki jogokat az érvényesülésük elősegítéséhez illeszkedő sajátos eszközrendszerrel védi, és azon túl, hogy az egyedi panaszügyek intézése mellett nagyobb hangsúlyt fektet a hivatalból indított vizsgálatokra, a proaktív jogvédelem jegyében a rendelkezésére álló erőforrásokkal maga is közreműködik a jogtudatosító és közvélemény-formáló, a célcsoportokkal közvetlen kapcsolatot teremtő akciókban, az együttműködési mechanizmusok szervezésében.

A gyermekekkel, fiatalokkal való közvetlen kapcsolatteremtés legjelentősebb eleme a biztos által létrehozott *gyermeknek szóló honlap* (www.gyermejjogok.obh.hu). A honlap célja, hogy az országgyűlési biztos a projekt elsődleges kedvezményezettjeit az általuk előszeretettel használt virtuális térben szólítsa meg, és adjon tájékoztatást számukra az alkotmányos és gyermeki jogokról, az ombudsman tevékenységéről, vizsgálatairól, az általa biztosított jogvédelem lehetőségeiről és a gyermekeket érintő egyéb fontos kérdésekről. A honlap elsősorban gyerekeknek szól, az ő nyelvükön, azonban a visszajelzések alapján eddig sok felnőtt látogatója is volt. Fontos, hogy a honlap tartalmát a gyerekek saját maguk is alakíthatják: kérdésekkel, javaslatokkal.

A másik, a projekt elsődleges célcsoportjához közvetlenül eljutó akció volt, hogy az idén először a biztos és munkatársai részt vettek a Hajógyári szigeten rendezett Gyermeksziget elnevezésű, május végétől, július elejéig több hétvégét felölelő programsorozat első hétvégéjén. A gyermekeknek és szüleiknek szóló, az alapjogok ismeretének fejlesztését segítő tesztek mellett több interaktív programot is szerveztünk, amelyekről részletesebben a Gyermekjogi Projektfüzetben számolunk be.

A biztos a projekt keretén belül a gyermekekkel foglalkozó szakemberekkel is közvetlen kapcsolatot keres és épít ki, hiszen a projekt céljának – a gyermeki jogok és mindenekfelett álló érdekek érvényesülésének – megvalósítása érdekében nélkülözhetetlen, hogy vizsgálatainak tapasztalatait megossza a gyermekekkel, a gyermeki jogok védelmével foglalkozó civil és más szakmai szervezetekkel, szakemberekkel. Az idei eredmények megtárgyalására két eseményen került sor. Az Országgyűlési Biztosok Hivatalában október 16-án tartott szakmai műhelymegbeszélésen a biztos a meghívott gyermekvédelmi szakemberekkel a gyermekjóléti alapellátás vizsgálatának tapasztalatait tekintette át, a lehetséges további lépéseket vitatta meg. A projekt másik fontos 2008-as eseménye az október 27-én a Magyar Telekom Székházban tartott gyermekjogi konferencia volt, ahol a projekt első éves témaköréhez – a jogismeretek növeléséhez – kapcsolódó eredményekről és kérdésekről esett szó. A rendezvényekről, az azokon elhangzott

előadásokról, és más eseményekről részletesebben ezekről is a Gyermejjogi Projektfüzetben olvashatnak.

Védelem az erőszaktól

Az országgyűlési biztos a 2009-es évben év témájaként a gyermekekkel szemben elkövetett (családon belüli, intézményi, szexuális) erőszak, valamint a gyermekek által elkövetett (bűncselekmények, iskolai és egyéb) agresszív megnyilvánulások hátterében álló okok feltárását, és az azok megelőzése irányába tehető rövid és hosszú távú lépéseket jelölte meg.

A biztos ugyanakkor e fókuszpont kijelölése mellett továbbra is különösen hangsúlyosnak tartja az alapjogi és gyermekjogi ismeretek bővítésének kérdését. Általános és pozitív tapasztalat ugyanis, hogy azok a gyermekek és fiatalok, akik valóban ismerik az alapvető jogaikat és az ahhoz szorosan kapcsolódó értékeket (pluralizmus, tolerancia, demokratikus döntéshozatal, a másik meghallgatása etc.), azok kevésbé tanúsítanak másokkal szemben olyan magatartást, amelynek végállomása az erőszakos cselekmények elkövetése.

2.1.2.

A gyülekezési jogi projekt

A gyülekezés joga egyrészt egy kiemelt kommunikációs alapjog, másrészt a tüntetések, demonstrációk problémája fontos indikátora a demokrácia stabilitásának, az országgyűlési biztos ezért 2008-ban önálló alapjogi projekt keretében kiemelt figyelmet fordított a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének, valamint az e jog gyakorlásához kapcsolódó kérdéseknek.

E projekt keretében egyebek mellett vizsgálta azt is, hogy a jogalkalmazó szervek, jelen esetben a Rendőrség, milyen módon kezeli a bejelentéseket, valamint, hogy a rendezvényeken alkalmazott intézkedései, a gyülekezési jog biztosításával összefüggő rendőrségi gyakorlat, a törvényi szabályozás garanciális elemeivel együttesen mennyiben felel meg az Alkotmány támasztotta követelményeknek, biztosított-e az alapvető jogok érvényesülése. A projekt során a biztos a hagyományos ombudsmani eszközök mellett más – korábban szokatlan – utakat, vizsgálati megoldásokat, együttműködési formákat keresett, amelyek együttesen hatékonyabban segítették alapjogvédő tevékenységét.

Ha kizárólag a száraz tényeket tekintjük, kitűnik, hogy a biztos munkatársaival ötvennél több rendezvényen vett részt, amelyek jellemzően a

gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) hatálya alá tartoztak, vagy azzal szorosan összefüggtek. A mindenki előtt nyitva álló állami és önkormányzati rendezvényeken való részvételt – amellet, hogy azokat a rendőrség többször is a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényként vette tudomásul – az azokat kísérő, különböző csoportos véleménynyilvánítási módok is indokolták. Utóbbiak estében a véleményszabadságon kívül, az önrendelkezési jog (magánszféra) védelme állt a középpontban, ennek megfelelően a munkatársak a rendezvények helyszínein nyomon követték az igazoltatást, a beléptetést mikéntjét, a ruházat- és csomag átvizsgálását, a biztosítást stb.

A biztos a gyülekezési jog érvényesülésére vonatkozó, 41 rendezvényen szerzett helyszíni vizsgálatait tapasztalatait eddig öt átfogó jelentésben foglalta össze:⁶

Emellett a biztos több, kifejezetten a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos panaszt is vizsgált.⁷ Több olyan eset – pl. a Kendermag-tüntetés, Trianon-tüntetés vagy az Egységes Községi Sztrájkbizottság felhívására tartott szakszervezeti tüntetés – is volt, amelyet a biztos munkatársai figyelemmel kísértek ugyan, azonban alappal összefüggő visszafizetésre utaló körülmény nem jutott tudomásukra, így az ügyben nem készült jelentés.

Összességében kimondható, hogy 2008-ban nem volt olyan nagyobb közterületi tömegrendezvény Budapesten, amelyen az országgyűlési biztos és munkatársai ne folytattak volna vizsgálatot.

A biztos jelentéseiben a gyülekezési joghoz kapcsolódó problémák szerkezetragasztó térképét rajzolta meg. Vizsgálatai során a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggésben

- a rendezvény bejelentésének módjával [elektronikus bejelentés]⁸,
- a bejelentés időszereűségével [a 3 napos határidőn belül bejelentett rendezvények],⁹
- a be nem jelentett rendezvény szervezőjének megállapításával,¹⁰
- a bejelentés nyomán megteendő intézkedésekkel [egy civil szervezet tagjainak „várakozása” a Fővárosi Bíróság előtt],¹¹

⁶ 2008. március 7–15. (OBH 2058/2008); 2008. április 11. (OBH 2452/2008); 2008. július 5., LMBT-menet (OBH 3262/2008); 2008. szeptember 20. (OBH 5266/2008); 2008. október 22–23. (OBH 5642/2008)

⁷ OBH 2952/2008; OBH 3628/2008; OBH 3765/2008 OBH 5593/2008; OBH 3197/2007; OBH 4583/2007; OBH 4685/2007; OBH 5642/2007

⁸ OBH 5642/2007

⁹ OBH 2642/2008

¹⁰ OBH 3628/2008

¹¹ OBH 3765/2008

– a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével,¹²

– az ún. versengő (konkuráló) rendezvényekkel [az LMBT-menetet kísérő jelenségekkel összefüggésben],¹³

– az egyes rendezvényekre történő beléptetés gyakorlatával [2008. október 22–23.],¹⁴

– az ún. intézményvédelmi kérdésekkel [LMBT-menettel kapcsolatban]¹⁵, valamint a szeptember 20-i rendezvényekkel kapcsolatban],¹⁶ továbbá

– a gyülekezési jog gyakorlása során történő véleménynyilvánítás korlátaival (a felvonulók tömeges megdobálása),¹⁷ valamint

– a felosztatással [Clark Ádám téri intézkedések]¹⁸ kapcsolatban állapított meg visszásságot.

A döntően nem gyülekezési jogi, de a gyakorlatban azt is érintő kérdések közül az országgyűlési biztos a rendőrök azonosíthatóságát¹⁹, valamint a rendőri jelentések és azok parancsnoki kivizsgálását²⁰ problematizálta, és tapasztalatai alapján visszásságot is megállapított. A biztos e vizsgálatai során több esetben is alapvető joggal összefüggő visszásságot észlelt, melyek orvoslására csaknem valamennyi, az Obtv.-ben biztosított eszközével élt.

A jelentésekben a Gytv. és az egyes szabálysértésekről szóló Korm. rendelet²¹ egyes rendelkezéseinek utólagos normakontrollját indítványozta. Előbbi okafogyottá vált, mert az indítvány előterjesztését követően, de attól függetlenül az Alkotmánybíróság részben azonos, részben pedig hasonló indokok alapján a támadott rendelkezéseket megsemmisítette. Utóbbi indítvány elbírálása folyamatban van.

A biztos az Országgyűlésnek javasolta, hogy – a jelentésében megfogalmazott szempontrendszer figyelembevételével mellett – a Gytv. kiegészítésével alkossa meg a versengő gyülekezésekre vonatkozó garanciális szabályokat, valamint határozza meg a rendezvény bejelentésének rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontját. A gyülekezési törvény módosításáról eddig nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés.

A gyülekezési való joggal összefüggő visszásság orvoslása, megelőzése

¹² OBH 5593/2008 és OBH 3765/2008

¹³ OBH 3262/2008

¹⁴ OBH 5642/2008

¹⁵ OBH 3262/2008

¹⁶ OBH 5266/2008

¹⁷ OBH 3262/2008

¹⁸ OBH 2452/2008

¹⁹ OBH 2057/2008, OBH 5266/2008 és OBH 5642/2008

²⁰ OBH 2452/2008

²¹ Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-a.

érdekében, a biztos azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy a szabálysértési törvény pontosításával gondoskodjon arról, hogy az a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfeleljen. Az ombudsmani jelentést követően kihirdetett közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló törvény módosította a szabálysértési törvényt.

A véleménynyilvánítási szabadság értelmezéséhez kapcsolódóan a Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesét és a legfőbb ügyészt kérte, hogy fontolják meg jogegységi eljárás indítványozását. A Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettese megküldte a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának idevágó, a biztos levele nyomán keletkezett kollégiumi állásfoglalását. Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés 2008 végén módosította a garázdaság büntető törvénykönyvi tényállását.²² Eszerint egyrészt a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva történő elkövetést minősítő körülménnyé vált, és 2009. február 1-jétől súlyosabban rendelik büntetni. A jogalkotó másrészt a Btk. 271. §-át egy értelmező rendelkezéssel egészítette ki, amely szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására”.

A biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, biztosítsa, hogy a jövőben megrendezésre kerülő állami rendezvényen ne vagyonszármazéki vállalkozások, hanem – amennyiben az szükséges – a rendőrség vizsgálja át a résztvevők csomagját, és ruházatát. A miniszter differenciált álláspontja szerint az állami szervek által közterületen szervezett olyan rendezvények esetében, amelyek a kulturális jelleg kerül előtérben, és nincs olyan veszélyre utaló körülmény, amely a rendőrség közreműködését indokolná, a beléptetést továbbra is vagyonszármazéki vállalkozások látják el. Az olyan állami rendezvények esetében azonban, ahol a hivatalos állami megemlékezésre kerül sor az egyes ünnepi események kapcsán, a rendezvény rendjének biztosítását, valamint a résztvevők ruházatának és csomagjainak átvizsgálását elsődlegesen a rendőrségnek kell végeznie. A biztos ezt a választ elfogadta.

Az országos rendőrfőkapitánynak tett kezdeményezések fogadtatása és hatása meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegoszlatással és a tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét vitatta, közülük csak a rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki

²² A közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény. Az ombudsman a törvényjavaslatot nem véleményezte.

kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmeni megállapításokat, és a kapcsolódó kezdeményezést fogadta el.

A rendőrök azonosításának kérdése az egyetlen terület, ahol – annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát – nemhogy érdemi előrelépést nem tapasztaltunk, hanem jelentéseiben²³ újabb visszasságot tárt fel a biztos. Jelzésértékű, hogy e problémakörön kívül – ugyanazon vagy hasonló probléma miatt – a biztos nem fogalmazott meg ismételt ajánlást.

Összességében azonban elmondható, hogy az ombudsmeni kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőr főkapitány elfogadta, és

- elrendelte a rendezvények bejelentésével kapcsolatos témakört érintő belső útmutatójuk olyan kiegészítését, mely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell;

- amennyiben a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, úgy fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a hatályos jogszabályoknak²⁴ megfelelően, joghatással bíró formában ismételje meg;

- a gyülekezési joggal gyakorlásához elengedhetetlen intézményvédelmi kötelezettség tényleges megvalósulása érdekében a biztosítási tervekben rögzített intézkedések maradéktalan megvalósításának garanciális jelentőségére a végrehajtói állomány figyelmét felhívta;

- a fokozott ellenőrzések egységes végrehajtása érdekében kidolgozandó módszertani útmutató előkészítése során figyelembe fogják venni az OBH 5642/2008 sz. jelentés megállapításait;

- intézkedett arra, hogy a Készenléti Rendőrség és a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok állománya ismerje meg az Obtv. országgyűlési biztosokat illető jogosítványokat, intézkedett továbbá, hogy a rendőri szervek vezetői az állomány képzése során ismertessék alárendeltjeikkel a jelentésben foglaltakat;

- az Öltözködési Szabályzat – a vonatkozó miniszteri rendeleti szabályozás átfogó felülvizsgálatát követő – közeljövőben várható módosítása során megvizsgálják, hogy a rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatos ombudsmeni javaslatok figyelembevételével milyen egységes szabályozása garantálhatja még inkább a rendőrök azonosíthatóságát;

- a BRFK vezetőjének rendészeti helyettese a megfelelő azonosíthatóság érdekében ismételten felhívta az érintett állomány figyelmét a vonatkozó normák maradéktalan betartására és előírászerű alkalmazására;

²³ OBH 5266/2008 és OBH 5642/2008

²⁴ A rendezvények biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 3. §.

– különös figyelmet fordítanak a rendőrök azonosíthatóságát biztosító szabályok betartásának ellenőrzésére;

– a rendőrség – a honlapján még nem szereplő, régebbi – normák megismerésére irányuló állampolgári kéréseknek eleget tesz;

– annak érdekében, hogy a rendezvénybiztosítások, és az ehhez kapcsolódó rendőri intézkedések megfeleljenek a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, több segédlet, módszertani útmutató, valamint kézirat megküldésre került a Rendőrtiszti Főiskola és valamennyi rendészeti szakiskola, továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok részére.

Voltak továbbá olyan ombudsmani intézkedések is, amelyeket az országos rendőrfőkapitány részben vagy egészben nem fogadott el. Ezen intézkedésekkel kapcsolatos korábbi álláspontját az országgyűlési biztos fenntartotta. Az ismételt válaszra nyitvaálló határidő a kézirat lezárásáig még nem telt el.

Ha csak a fentieket tekintjük, azokat – különösen a vizsgálatok lefolytatását, valamint az azok alapján tett intézkedéseket – formálisan akár a hagyományos ombudsmani eszközök közé sorolhatnánk. A helyszíni vizsgálatok módszertana, és a csaknem folyamatos közterületi jelenlét tapasztalatai azonban messze nem voltak „hagyományosak”. A projekt pedig nemcsak a már említett vizsgálatok lefolytatására szorítkozott, hanem széles szakmai és civil nyilvánosság érdeklődésének felkeltése mellett, a tárgykör tudományos igényű megközelítését, és az ehhez kapcsolódó színvonalas szakmai vita kialakítását is megcélozta.

Az országgyűlési biztos ezért munkája során nemcsak egyes konkrét esetek vizsgálatára koncentrált, hanem fontosnak tartotta, hogy az általa az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban feltárt problémák, visszasságok minél szélesebb körben ismertté váljanak, és a társadalom minél szélesebb rétegei érezzék felelősséget e problémák, visszasságok megoldása iránt. Ezt szolgálta a gyermekrajz-, fotó- és tudományos pályázatok kiírása. A beérkezett pályaművek – a fotópályázat kivételével – jelentős arányban a gyülekezési szabadság aktuális kérdéseivel foglalkoztak.

Annak ellenére, hogy a gyülekezési joggal foglalkozó kutatók között kevesen szereztek olyan direkt tapasztalatokat (ideértve akár a könnygázt, tojászáport stb.), mint az ombudsman munkatársai, a mindennapi munka szempontjából a projekt kezdetétől kiemelkedő jelentőségű volt, hogy széles tudományos- és civil kapcsolatrendszer gondozzanak. A gyülekezési jogi projekt keretében a biztos 2008. május 19-ére és november 27-ére, volt és jelenlegi alkotmánybírák, országgyűlési képviselők – köztük az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának, Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Önkormányza-

ti és területfejlesztési bizottságának, valamint Honvédelmi és rendészeti bizottságának elnökei és alelnökei –, az adatvédelmi biztos, a Független Rendészeti Panasztestület, a legfőbb ügyész, a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője, az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az IRM államtitkárai és szakállamtitkárai, az „Új rend és szabadság” program kormánybiztosa, a Rendőrség vezetői és a témával érintett vezető beosztású munkatársai, a magyarországi jogi, igazgatási és rendészeti felsőoktatás képviselői, civil szervezetek (TASZ, Helsinki Bizottság, NJA) képviselői, valamint ügyvédek meghívásával műhelybeszélgetéseket szervezett.

Ugyancsak szoros és hatékony együttműködést alakított ki a biztos az Eötvös Lóránt Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékeivel. Az országgyűlési biztosnak és munkatársainak – a gyűlekezősi jogi projekt eredményeit bemutató – tanulmányai jelentek meg a Rendészeti Szemle, a Közjogi Szemle, és a Fundamentum című tudományos folyóiratokban, valamint Magyarország politikai évkönyve 2008-ról című tanulmánykötetben.

2.1.3.

A hajléktalanok jogainak védelmében indított projekt

„Emberi méltóság – korlátok nélkül”

A 2007 őszén indult következő – immár harmadik – ombudsmani ciklusban számos újítást, eddig kevésbé kihasznált lehetőséget kívánunk az emberi jogok érvényesülése érdekében feléleszteni. Néhány nagy horderejű, a társadalmi problémákat jól tükröző, kreatív és együttműködő megoldást igénylő kérdést egy-egy projekt keretében, pontos forгатatókönyv, program alapján, kellő szakmai háttérrel dolgozunk fel, és tártunk a szakma, a nyilvánosság és a politikai döntéshozók elé.

A projekt elindításának az volt az oka, hogy élnek közöttünk olyan emberek, akik nem tudnak „hazamenni”, egyszerűen azért, mert nincs hova, se ház, se lakás, de még egy kis szoba sem, ami az övék, vagy egyáltalán a hajlékuk lehetne: ezek az emberek az utcán, fedél nélkül élnek. Főként tavasszal és nyáron, ha a parkokban sütérező ráérők tekintetét figyeljük, vagy a ruhájukra téved a szemünk, nyomban látnivaló, hogy ezek az emberek nem a szabadidejüket, hanem az életüket töltik éppen ott, azon a padon. Ahhoz, hogy valaki az utcákon, parkokban, pályaudvarokon tengődő

emberré váljon, néha elegendőnek bizonyul egy családi tragédia, egy válás vagy éppen a magány, néhány rossz döntés, esetleg rossz társaság. Egyre gyakrabban a munkahely elvesztése is az okok közé sorolható, de sok esetben az alkohol vagy a kábítószer kényszeríti végül az utcára az embert. Jól tudjuk azt is mindannyian, hogy gyakrabban veszítheti el mindenét egy magányos ember, hogy ha nincs, aki gondoskodik róla vagy segítsen neki egy válságos helyzetben.

A hajléktalanság számos kiváltó oka között vannak olyan tipikus élethelyzetek, amelyekből egyenes út vezethet a nyomor és kilátástalanság felé. Különösen veszélyeztetettek az idősek, az állami gondozásból kikerült fiatalok, a mentális betegségekben szenvedők vagy éppen olyan betegek, akiket a „leépített” kórházakból – például az OPNI bezárása során – „hazaküldtek”, de sok esetben valójában az utcára kerültek. Kiemelten foglalkoztunk a hitelezés és az ún. adósságspirál kialakulásával, ennek kapcsán a banki ügyfelek hatékonyabb jogvédelmének eszközeivel és az adósságrendezés fontosságával. Szó esett emellett a börtönökből szabaduló emberek esélyeiről, az országos lakáshelyzet ellentmondásairól, a bírósági végrehajtás automatizmusának anomáliáiról. A kényszerből utcán élők között egyre több a fiatal, az iskolázatlan, akinek eleve esélye sincs elhelyezkedni, így szinte teljesen kilátástalan helyzetben van.

Minden lehetséges megoldásra igaz az, hogy komplex és hosszú távra szól. Ide tartozik a szociális bérlakások építése, az otthonteremtési és albérleti támogatások vagy a szakképzettség megszerzésének segítése. Léteznek jó példák, működő rendszerek: egyes esetekben a törvényi szabályozás tud segíteni, máshol inkább jogtudatosításra, ügyfélbarát eljárásra, emberségre van szükség. A közkeletű hiedelemmel szemben a hajléktalanná válás hatékonyabb megelőzését nem csupán a forráshiány hátráltatja: súlyos problémát jelent az a társadalmi előítélet, mely szerint hajléktalanná csak önhibájából válik az ember.

Társadalmi és szakmai párbeszédre van tehát szükség, amelyben az egyetértés az alapjogok, az emberi méltóság védelme körül alakul ki, az állampolgári jogok biztosa pedig továbbra is koordinálja ezt a párbeszédet. A hajléktalanok jogainak védelmével foglalkozó, s egyben a kiút lehetőségeit elemző konferenciabeszélgetésre ősszel került sor.

A projekt integráns elemeiként olyan műhelybeszélgetéseket szerveztünk, amelyeken a láthatatlan háttér is kirajzolódik. A szakmai párbeszéd sorozatban a biztos a hajléktalanná válás, a hajléktalan lét és a kiutak problémáinak alapjogi szempontú feltárására, a hajléktalansággal kapcsolatos társadalmi-szakmai vita ösztönzésére tett kísérletet. A hajléktalan emberek jogainak érvényesítése ugyanis – miközben társadalmi és

jogi kérdések sokaságát veti fel – nem, vagy csak szórványosan jelenik meg a tudományos, szakmai, intézményi struktúrákban. Ugyanakkor van lehetőség és példa a megoldásra, vagy legalább a nagyobb bajok enyhítésére. Időszerű a hazai tapasztalatok, eredmények összefoglalása, de szükséges az európai modell megismerése is.

Mindezen célok érdekében, **„Karfa helyett párbeszéd”** címmel műhelybeszélgetést hívott össze az ombudsman 2008 áprilisában.

A műhelybeszélgetés egyértelmű tapasztalata, hogy a hajlék nélkül, mély nyomorban élő emberek jogainak védelme, a társadalomba való integrálása, a margóra szorult méltóság helyreállítása hosszú, nehéz és összetett feladat, amely elhivatott szakembereket, közös állami és civil, társadalmi erőfeszítést igényel. Az ombudsman kezdeményezésére első ízben folytattak párbeszédet erről a hajléktalanokkal foglalkozó szervezetek, intézmények szakértői. Bár a hajléktalanokat ellátó intézmények, a civil szervezetek, egyházak, a mentőszolgálat, a rendőrség szakemberei, a polgármesterek és az ombudsman más szempontok szerint közelít ugyanahhoz a problémához, ami összeköti őket, az az emberi méltóság mint alapvető jog tisztelete.

Az OBH dísztermében rendezett tanácskozáson elhangzott, hogy a látható hajléktalanság „a jéghegy csúcsa”, potenciálisan százezreket fenyeget a hajléktalanná válás veszélye. A fenyegetés közé tartozik számos dolog, a lakásmaffiótól a bankok hitelezési politikájáig, a közműdíjak drágulásától az állami gondoskodásból kikerülő sorsáig.

A hajléktalanság problémája nem egyszeri vagy rövid távú cselekvést igényel. Egyszerre jelentkezik ugyanis a megelőzés, az ellátás-gondozás és a társadalomba való visszavezetés igénye. A hajléktalanlétből eredő problémák kezelése nem pusztán pénzkérdés. Nyíregyháza önkormányzata például a civil és egyházi szervezetekkel együtt foglalkoztatást, nappali ellátást szervezett és lakbértámogatással előzi meg a hajléktalanná válást. Az egyéni autonómiára, együttműködésre építő hajléktalan ellátás ráadásul kevesebbe is kerül, mint a sok hátrányos mellékhatással járó intézményi elhelyezés.

Kirekesztéssel a hajléktalanok ügye nem oldható meg, a hajléktalanság és a bűnözés közé nem tehető egyenlőségjel. Rendőrségi statisztikák szerint évente 300–400 bűncselekmény kapcsolható hajléktalanokhoz, akik egyben sokszor kiszolgáltatott áldozatok is.

A tanácskozás egybehangzó megállapítása volt, hogy a szakembereknek figyelembe kell venniük az önkormányzatok és a társadalom szempontjait is. Nem fogadható el azonban, hogy a „társadalmi érdekre” hivatkozva – jelképesen is és a gyakorlatban is – karfákat szereljenek a hajléktalanok

„szállásaul” szolgáló padokra, hogy elűzzék, más önkormányzatok területére száműzzék őket.

Az **„Első lépcső a megelőzés legyen”** mottóval folytatódott a tanácskozássorozat a hajléktalanná válásról 2008 májusában.

Kezdeményezésünkre a hajléktalanság kiváltó okairól folytattak újabb párbeszédet az érintett civil szervezetek, intézetek szakértői, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Bankszövetség, az önkormányzatok és a rendőrség képviselői. A résztvevők egyetértettek abban, hogy az államnak komolyabb energiát kell fordítania a megelőzésre. Ez a szabadságbarát megoldás hatékonyabb és olcsóbb, mint a már kialakult hajléktalanság kezelése. Fel kell lépni a megbélyegzés, az előítéletek ellen, szankciók helyett meg kell találni az együttműködés formáit, ahol az állam – a civilekkel karöltve – a bajba jutott polgárok szövetségeként lép fel.

Társadalmi és szakmai párbeszédre van tehát szükség, amelyben az egyetértés az alapjogok, az emberi méltóság védelme körül alakul ki, az állampolgári jogok biztosa pedig továbbra is koordinálja ezt a párbeszédet – utalt a projekt vezérfonalára zárszavában az ombudsman. A hajléktalanok jogainak védelmével foglalkozó következő, s egyben a kiút lehetőségeit elemző konferenciabeszélgetésre ősszel került sor.

„Kiutak” címmel rendeztük meg a projekt záró konferenciáját, amelynek központi témája a hajléktalanságból kivezető utak keresése. A konferencián a Kormány álláspontját is ütköztethettük a szakemberek véleményével. Abban egyetértés volt, hogy az ún. intézményi ellátó rendszer képes és alkalmas a helyzet akut kezelésére. Elegendő éjszakai menhely vagy átmeneti szálló áll rendelkezésre, van „alacsony küszöbű” befogadó hely, működik a 24 órás egészségügyi ellátás, és meleg ételhez is hozzájut, aki az utcán él. A civil szervezetek képviselői szerint a két végpont nincs sem struktúrájában, sem koncepciójában átgondolva: sem a megelőzés, sem az integrálás, vagy visszavezetés nem hatékony az otthontalanná válás kérdéskörében.

Noha léteznek kidolgozott programok,²⁵ van határozott szándék, szükség volt egy még erősebb hívó szóra. Ezt az erőt és összefogást hangsúlyozta a „Szociális Charta – Emberi méltóság – Korlátok nélkül” elnevezésű dokumentum,²⁶ melynek első aláírójaként az országgyűlési biztos hívta – és következetesen továbbra is hívja – csatlakozásra a hajléktalan emberek

²⁵ 2008 őszén készült el a „Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei” című szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére, szerzői Győri Péter és Maróthy Márta.

²⁶ A dokumentum kiadását Vecsei Miklós a Hajléktalanokért Közalapítvány elnöke és Dr. Szabó Máté ombudsman kezdeményezte.

érdekében tenni tudó állami, önkormányzati vezetőket, és a szakma jeles képviselőit.

Különleges kapcsolat jött létre a „*Vagyunk – Hajléktalan Emberek alkotóművészeti Egyesülete*”-vel, amelynek művészei az OBH-ban kiállíthatták alkotásaikat, előadhatták műveiket. A projekt előkészítését követően lényegében ezzel az eseménnyel vette kezdetét 2008 márciusában az intenzív figyelemfelkeltés, mely során ugyancsak a nagy nyilvánosság elé tárhatta ennek a kemény létformának testi-lelki küzdelmeit az otthontalan művész is.

Az évről évre megrendezett „Hajléktalanok Éjszakája” program (2008. november 14.) ezúttal ugyancsak az ombudsman és munkatársai jelenlétében folytatódott, mely alkalommal „Alkonyattól pirkadatig” címmel a hajléktalan művészek antológiájának megjelenését a Hősök terén felállított sátorban méltatta az országgyűlési biztos.

A projekten belül *konkrét ombudsmani vizsgálat* folyt az alábbi kérdésekben

- a köztéri padokon elhelyezett karfák és a hajléktalanok városképi szempontú eltávolítása (a projektet megalapozó, ún. „karfás” jelentés);²⁷
 - az adósságszpirál hajléktalanságot előidéző aspektusai;²⁸
 - a bírósági végrehajtás megkérdőjelezhető gyakorlata;²⁹
 - a BKV Zrt. biztonsági őrinek eljárása a Kőbánya-Kispest Metróállomáson, a biztonságiak éjszakai buszjáratokon végzett tevékenysége;³⁰
 - az igazolványokhoz, egészségügyi ellátásra jogosító kártyákhoz való hozzáfutás;³¹
 - a kispesti kilakoltatás;³²
 - a NATO-csúcs és a hajléktalanok kispesti kiserdőből való eltávolításának tervei;³³
 - egy veszprémi lakótelep utcai hajléktalanjainak helyzete;³⁴
 - a lakcím, tartózkodási hely, pénzbeli ellátások jogszabályi anomáliái;³⁵
 - a nappali melegedők működtetése, hétvégi zárva tartása.³⁶
- A hajléktalan emberek bemutatását célzó valóság-show emberi jogi ag-

²⁷ OBH 2641/2006

²⁸ OBH 1600/2008

²⁹ OBH 4027/2006

³⁰ OBH 5009/2007

³¹ OBH 3761/2008

³² OBH 4976/2008

³³ OBH 5094/2008

³⁴ OBH 2347/2007

³⁵ OBH 2560/2007

³⁶ OBH 1916/2007

gályaira a biztos külön is felhívta az ORTT figyelmét, amely megállapította az emberi méltóságot sértő körülményeket.

Az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel tartott tanácskozássorozat egyfajta „probléma és szakmai ötletbörzét” is jelentett. Ezen valamennyi, a szakmában érintett szakember megbeszélhette egymással, hogyan és miképpen lehet elérni a hajléktalanok jogainak hatékonyabb védelmét és az emberi méltóságon alapuló megoldási javaslatok tényleges megvalósítását. A szakmai programba bevont állami és társadalmi szervezetek, jogvédők és jogalkalmazók számára megfogalmazott, és első helyen deklarált alapjogi tézis, az emberi méltósághoz való jog, mely mindenkit egyformán megillet.

2.1.4.

A sztrájkjogi projekt

A sztrájkjoghoz való alkotmányos alapjog érvényesülése, illetve a gyakorlatban való kimunkálása érdekében az országgyűlési biztos átfogó, a kérdés valamennyi releváns alapjogi szempontját feltáró projektet indított. A 2008 őszén indult sztrájkjogi projekt már a negyedik az ombudsman proaktív projektjeinek sorában. A közelmúlt nagy tömegeket érintő sztrájkjai, az azokkal kapcsolatban megnyilvánuló, széles körű jogi, szakmai és társadalmi viták ugyanis azt bizonyították, hogy a sztrájk jogszerű gyakorlásának szabályai még nincsenek kellőképpen kidolgozva a magyar jogrendszerben. A sztrájkjogi projekt keretében az alapjogi dilemmák megfogalmazásával, a felmerülő kérdések feltérképezésével, illetve mindezeknek az érintett szervezetek és a nyilvánosság felé történő kommunikálásával a biztos azt kívánja előmozdítani, hogy mind a sztrájkjog gyakorlói, mind a sztrájkot „elszenvedő” állampolgárok az Alkotmányban biztosított keretekben, jogállami garanciák mellett gyakorolhassák jogaikat.

A projekt keretében elsőként az elvi tézisek és a problématérkép kidolgozására került sor, amelyben összegyűjtötték és rendszereztek kerültek a hazai sztrájkjog leginkább neuralgikusnak tekinthető pontjai. Bár a sztrájkjog a munkavállaló számára a munkáltatóval szembeni fellépés lehetőségét biztosítja, azaz nem közhatalmi, hanem többnyire munkaviszony keretében merül fel – amely esetekben a biztosnak nincs hatásköre eljárni –, figyelemmel kell lenni arra a sajátos helyzetre is, hogy a sztrájk mint a nyomásgyakorlás eszköze, egyes esetekben szükségképpen hátrányt okozhat a *munkaviszonyon kívül eső személyek körének is*. Ez a hátrány a gyakorlatban azokkal a szervekkel kapcsolatban jelenik meg, amelyek *tevékenysége a lakosságot alap-*

vetően érinti, vagyis, amikor közszolgáltatásokat ellátó (ritkábban hatósági jogkört gyakorló) szervek munkavállalói szüntetik be a munkát. Az eddigi „sztrájk történelem” egyes eseményeit áttekintve, a lakosság számára nyújtott szolgáltatásokat jelentősen érintette (csökkentette vagy felfüggesztette) a vasúti, illetve közúti személyszállítást végző szervezetek dolgozói, a köz- és felsőoktatásban dolgozók, továbbá az egészségügyi foglalkoztatottak által folytatott sztrájk. Az e dimenzióban keletkezett alapvető jogokkal összefüggő visszasságok gyanúja már *megalapozza az országgyűlési biztos hatáskörét*. Az elvi tézisek és a problématérkép kidolgozása alapján, az országgyűlési biztos négy kiemelt területen indított vizsgálatot.

A sztrájk törvénnyel összefüggő egyes jogalkotási problémák feltárását tűzte ki célul az a vizsgálat,³⁷ amely a sztrájk törvény, illetve a Munka Törvénykönyvének (a továbbiakban Mt.) koherenciáját vizsgálta. A sztrájk törvény normaszövegének vizsgálata során, az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogalkotó a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz azzal, hogy nem kezdeményezte a sztrájk törvény módosítását annak érdekében, hogy a normaszöveg igazodjon az ebben hivatkozott, hatályos Mt.-hez. A jogbiztonság követelményével összefüggésben aggályos, hogy a jogszabály folyamatos közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte. Fentiek miatt, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében, az országgyűlési biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy kezdeményezze a szóban forgó törvény módosítását.

A közszolgáltatók tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos vizsgálata³⁸ során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez és a közlekedés szabadságához (szabad mozgáshoz) való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz, ha a közszolgáltató, illetve a közszolgáltatás megrendelője a sztrájkkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget.

A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy sztrájkfenyegetettség esetén az állampolgárok hol és milyen formában kaphatnak felvilágosítást a lehetséges sztrájkokról, annak kezdetéről és időtartamáról, illetve a sztrájk esetén biztosítandó elégséges szolgáltatásról. Az országgyűlési biztos ezzel kapcsolatban tájékoztatást kért a Magyar Államvasutak (MÁV) Zrt., és a Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) Zrt. vezetőitől, illetve a közszolgáltatás megrendelőitől, a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztertől, valamint Budapest főpolgármesterétől. Az igazságügyi és rendészeti

³⁷ OBH 3060/2008

³⁸ OBH 2533/2008

minisztert azzal a kérdéssel kereste meg az ombudsman, hogy a minisztériumban készültek-e olyan jogszabálytervezetek, amelyek az egyes közszolgáltatók esetében elősegítenék az elégséges szolgáltatás mértékének meghatározását, illetve – amennyiben erre még nem került sor – tervezik-e, vagy folyamatban van-e ilyen jogszabályok megalkotása.

A beérkezett válaszok alapján, a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban az ombudsman megállapította, hogy a sztrájkkal kapcsolatos minden információ, tény (a sztrájk bejelentése, kezdete, időtartama, a sztrájk során nyújtandó szolgáltatás, annak mértéke stb.) közérdekű adat, amelyet a közfeladatot ellátó szervnek haladéktalanul nyilvánosságra kell hoznia. A közlekedési közszolgáltatók kötelessége elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, amennyiben a megfelelő tájékoztatás elmarad, a tömegközlekedésben résztvevő munkavállalók nem tudnak időben a sztrájkhelyzethez alkalmazkodni és ez munkaidő-kieséshez és egyéb károk bekövetkezéséhez vezethet.

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében a biztos jogszabály-alkotási megoldást javasolt, továbbá azt, hogy a közlekedési közszolgáltatók üzletszabályzatába bekerüljön a sztrájk esetére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség, annak pontos formája, valamint azok a jogi lehetőségek, amelyek annak elmaradása esetén a közszolgáltatás igénybevevőit megilletik.

A sztrájk esetén nyújtandó elégséges szolgáltatás tárgyában folytatott ombudsmani vizsgálatra³⁹ a 2007 decemberében a Liga Szakszervezetek által bizonytalan időre meghirdetett általános sztrájkkal kapcsolatos panaszok nyomán került sor. A sztrájk miatti járatkimaradásokkal kapcsolatban többen fordultak a biztoshoz, elsősorban olyan panaszosok, akik előre váltott havibérlettel naponta vonattal közlekednek a munkahelyükre. A panaszosok azt sérelmezték, hogy a sztrájk miatt nem vagy csak jelentős többletköltséggel tudtak a munkahelyükre eljutni. Mindannyian olyan településen élnek, ahová a vasúton kívül más tömegközlekedési eszközzel nem lehet eljutni, és mivel a szolgáltató a járatkimaradások miatt az előre megváltott jegyek árából csak azoknak adott visszatérítést, akik a vonat helyett más tömegközlekedést, pl. a Volánbusz járatait vették igénybe, a panaszosok a visszatérítés lehetőségétől elestek, többletköltségeiket nem térítették meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy sérülhet a jogbiztonság követelménye, illetve a szabad közlekedéshez való alkotmányos alapjog, ha a tömegközlekedési dolgozók általános sztrájkja esetén a lakosság azért nem juthat hozzá a tömegközlekedési közszolgáltatáshoz, mert – a jogi szabályo-

³⁹ OBH 5649/2007

zásból következő hiányosságok miatt – a munkavállalóknak és a munkáltatónak nem áll érdekében, hogy megállapodást kössenek a még elégséges szolgáltatásról.

A biztos arra is rámutatott, hogy a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közszolgáltató az üzletszabályzatában indokolatlanul korlátozott szűk körben, illetve – ahogyan a vizsgált esetben – nem előre kiszámítható módon biztosítja a közszolgáltatás kiesése esetére helytállási kötelezettségét, vagyis a kártalanítás (kártérítés) iránti igények érvényesíthetőségét.

Az országgyűlési biztos jelentésében elvi jelleggel megállapította, hogy a közszolgáltatások alapvető, elemi és tömeges szükségleteket elégítenek ki, amelyek nélkülözése jelentős hátránnyal jár az állampolgárok számára. A közszolgáltatást ellátó szervnek ezért kötelezettsége az, hogy a közszolgáltatást igénybe vevőket a megfelelő, de legalább az elégséges mértékű szolgáltatással ellássa. Az adott ügyben – de a tapasztalatok szerint általában is – a még elégséges szolgáltatás biztosítása azért marad el, mert a sztrájkot megelőző egyeztető tárgyalások során a felek nem tudnak megállapodni annak mértékéről. A biztos álláspontja szerint a kompromisszumkésztség hiánya a jogszabályi rendelkezésekre vezethető vissza, ezért ismételten a problémát rendező jogalkotási megoldást sürgetett.

A biztos jelentésében rámutatott arra is, hogy a közszolgáltatások biztosításáról végső soron az államnak, illetve az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Abban az esetben tehát, ha a közszolgáltatás az állampolgárok alapvető igényeit kielégítő, még elégséges szinten nem biztosítható, az állam (önkormányzat) feladata az is, hogy a közszolgáltatás kiesése miatt az állampolgárokat ért kár megtérítésének lehetőségéről – megfelelő jogalkotás útján – gondoskodjon. A jelenleg hatályos jogi szabályozás szerint azonban kártérítés csak abban az esetben jár, ha a sztrájk jogellenességét a bíróság megállapította.

A biztos kiemelte, hogy bár a sztrájktörvény a közszolgáltatóknál a sztrájk-jog gyakorlását csak úgy engedi, ha a még elégséges szolgáltatást biztosítják, a bírósági gyakorlat az ennek hiányában megtartott sztrájkot jogszerűnek tekinti. Ez azt jelenti, hogy azok az állampolgárok, akik a sztrájk miatt többletköltségek megfizetésére kényszerültek, a megfelelő jogi szabályozás hiányában a szolgáltatótól csak akkor kaptak költségtérítést, ha azok egyfajta méltányosságot gyakoroltak. A biztos e tekintetben is a probléma mielőbbi jogi szabályozásának szükségességére hívta fel a figyelmet.

A hivatásos szolgálati viszonyban állók sztrájkjoga tekintetében a rendvédelmi dolgozók sztrájkhoz való jogával kapcsolatban az országgyűlési biztos levélben fordult az igazságügyi és rendvédelmi miniszterhez, amelyben

azzal kapcsolatban kérte állásfoglalását, hogy megítélése szerint szükséges és megalapozott-e a rendvédelmi szervek hivatásos állománya sztrájk jogának teljes körű tiltása. Kérdésként fogalmazta meg továbbá azt, hogy ki lehet-e alakítani egy olyan mechanizmust, amely rugalmasabb, lazább eszközökkel tölti ki azt a rést (azokat a hátrányokat), amit a sztrájkjog totális tiltása e területen okoz.

Az országgyűlési biztos a projekt első szakmai programjaként, 2008. december 12-én, „*A sztrájk jogszerű gyakorlata*” címmel műhelybeszélgetést szervezett az OBH dísztermében, amelyen a sztrájjal leginkább érintett közszolgáltatók képviselői, minisztériumi szakemberek, sztrájküggyekkel foglalkozó munkaügyi bíró, továbbá neves elméleti jogászok vettek részt. Az elhangzott előadások írásos anyaga megjelent a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szerkesztett, Pécsi Munkajogi Közlemények című folyóiratban.

2.2.

Az alkotmányos jogok érvényesülését feltáró vizsgálatok

Az országgyűlési biztos parlamenti beszámolási kötelezettségének tartalmáról az ombudsmantörvény 27. § (1) bekezdése tartalmaz eligazítást, ennek alapján a biztos *tevékenységének tapasztalatairól* – ennek keretében az *alapvető jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelme helyzetéről*, valamint az *általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről* – évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az egyes országgyűlési biztosok beszámolójának felépítése és tematikája – az alkotmányi, a törvényi és a szakmai keretek között – az adott ombudsman által követett szerepfelfogásból építkezik. Ez a szerepfelfogás és látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak pontos meghatározáskor. A 2008. év országgyűlési biztosi beszámolója nemcsak tartalmában kíván részben eltérni a korábbiaktól, hanem formájában is megújult. A szerkezetátalakítás során a cél – továbbgondolva a lassan másfél évtizedes működés tapasztalatait és a nemzetközi tendenciákat – a modern, európai alapjogvédelmi szemléletmódhoz és fogalmi rendszerhez jobban igazodó felépítés kialakítása volt.

E fejezet az állampolgári jogok biztosának gyakorlatán keresztül kívánja tömör és közérthető formában bemutatni az *alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2008-as tendenciát*, összegyűjteni és elemezni a levonható *következtetéseket*, és ezeket a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára *közzétíteni*.

A biztos a beszámolási időszak ombudsmani gyakorlatának rendszerezése, a témakörök meghatározásának és sorrendiségének kialakítása során egyfajta zsinórmértékként vette figyelembe az Alkotmányból – és annak alkotmánybírósági értelmezéséből – következő alkotmányos alapjogi rendszer sajátosságait, rendező elveit és szabályait. A gyakorlat bemutatása összesen négy tematikus alfejezetben történik, amelyek az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a kommunikációs jogokkal, a szociális jogokkal, valamint a jogállamiságból következő követelményekkel összefüggő tendenciákat ismertetik.

Az alfejezetek sorrendje egyrészt megfelel az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének, tudományos rendszerezési sajátosságainak, másrészt a gyakorlati ombudsmani munka módszerébe, irányába is betekintést enged. Az országgyűlési biztos ugyanis elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben megvalósult-e alanyi alapjog-sérelem (ezen belül különösen az emberi méltóság sérelme), ezt csak ezt követően veszi számba, hogy a jogállamiság-jogbiztonság elvének szempontjából aggályos-e az adott eljárás, döntés vagy mulasztás.

Valamennyi tematikus alapjogi alfejezet rövid elvi bevezetéssel kezdődik, amelyet az általános tendenciák bemutatása követ, ezután pedig a 2008-ban érkezett ügyek tapasztalatai alapján fókuszpontok (kiemelt területek) irányítják rá a figyelmet az adott alapjogi területhez tartozó legfontosabb jelentésekre, jelentéscsoportokra. A 2008-as év ombudsmani jelentéseinek megjelenítése mellett a Beszámolóban hangsúlyosan szerepelnek a kiadott állásfoglalások, továbbá azok az elutasított panaszok is, amelyekben a biztosnak hatáskör hiányában nem volt jogi lehetősége eljárni, de tendenciózusak, tipikusak, ezért érdemesek arra, hogy a politikai döntéshozók és a jogalkalmazók figyelmét ráirányítsuk.

Tekintettel arra, hogy az Obtv. lehetővé teszi azt is, hogy a biztos az éves beszámoló keretében azokat a „problémás” ügyeket, amelyek esetében a megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását vagy az intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az állásfoglalással, intézkedéssel nem ért egyet, az Országgyűlés elé terjessze, attól kérve annak kivizsgálását. A 2008. évi beszámoló szövege ezért ezen ügyeket a – parlamenti előterjesztés szándékával – külön kiemelve is jelzi.

Az országgyűlési biztos hatáskörével kapcsolatos alapkérdések

Az ombudsmantörvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy

alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott.⁴⁰ A „bárki” alatt minden magyar, külföldi, vagy hontalan, természetes, vagy jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet érteni kell. A bekezdés második fordulata az eljárás feltételeként írja elő a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítését, kivéve, ha a jogorvoslati lehetőség eleve nem volt biztosítva. A törvény 16. § (2) bekezdése szerint alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében – az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállása esetén – a biztos hivatalból is eljárhat (például akár egy hozzá érkezett jelzés, bejelentés vagy sajtóhír alapján).

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

A záró rendelkezések precízen meghatározzák a hatóság fogalmát. Hatóságnak kell tekinteni eszerint a közigazgatási feladatot ellátó szervezetet, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervet e jogkörében⁴¹. Hatóságnak minősülnek a Magyar Honvédség⁴², a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálat⁴³), a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is⁴⁴. A hatóságok közé tartoznak továbbá a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat, a köztestület, 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 közszol-

⁴⁰ 2007. december 1-je óta az ombudsmantörvény – az országgyűlési biztos több mint egy évtizedes gyakorlatából kiindulva – meghatározza az alapvető joggal kapcsolatos visszásság fogalmát, eszerint ide sorolható az alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.

⁴¹ A közigazgatási jogkör gyakorlására törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet jogosíthat fel. Vö. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 12. § (3) bekezdés d) pont és 12. § (4) bekezdés.

⁴² Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény

⁴³ Vö. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (5) bekezdés

⁴⁴ Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 36. §

gáltatások alapvetően három formában teljesíthetők: elláthatja azokat a közigazgatás saját maga, elláthatják közintézmények, vagy egyes közszolgáltatások ellátásával megbízhatóak a versenyszférában működő vállalkozások. Indokolt kiemelni ezzel kapcsolatban, hogy a szolgáltatásnak a lakosság nagy részét kell érintenie: a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki, nem tartoznak ide a nélkülözhető, luxus jellegű szolgáltatások.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekinti a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. E teszt alapján az ombudsmani gyakorlat – a teljesség igénye nélkül – közszolgáltatást végző szerv körébe tartozónak tekinti:

- az önkormányzati törvényben meghatározott feladatot ellátó szervezeteket,⁴⁵

- az állami támogatások lebonyolításában résztvevő szervezeteket (a lakáscélú állami támogatások, elkülönített állami pénzalapok, egyéb, állami támogatások nyújtásában részt vevő szervezetek),

- az egészségügyi intézményeket,⁴⁶

- a helyközi (távolsági) tömegközlekedési társaságokat,⁴⁷

⁴⁵ Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-a alapján a helyi közszolgáltatások közé tartozik a településfejlesztés és a településrendezés; az épített és természeti környezet védelme; a lakásgazdálkodás; a vízrendezés, a csapadékvíz-elvezetés és a csatornázás; a köztemető fenntartása; a helyi közutak és közterületek fenntartása; a helyi tömegközlekedés; a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

⁴⁶ Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

⁴⁷ Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény értelmében a menetrend szerinti személyszállítás – az utazási feltételek megtartásával – bárki által igénybe vehető közszolgáltatás. A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény értelmében vasúti közszolgáltatás: a vállalkozói vasúti társaságnak az állammal (települési önkormányzattal) kötött közszolgáltatási szerződése alapján, külön jogszabályban meghatározott hatósági ár ellenében végzett, a közszolgáltatási menetrendben előírt személyszállítási tevékenység.

- az egyetemes elektronikus szolgáltatókat,⁴⁸
- az egyetemes postai szolgáltatót,⁴⁹
- a műsorszolgáltatókat, a közszolgálati műsorszámok tekintetében,
- az MTI-t,⁵⁰
- a felsőoktatási intézményeket,
- a kötelező felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítókat,
- a közüzemi szolgáltatókat,
- az autópálya-üzemeltetőket.⁵¹

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

2.2.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kimondja, hogy „minden emberi lény szabadon születik, és egyenlő méltósága és joga van”, valamint rögzíti az élethez való jogot és a kínzás tilalmát is.⁵² Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya részletesen szabályozza az élethez való jogot és a kínzás tilalmát, az emberi méltósághoz való jogot viszont e dokumentumok nem tartalmazzák.⁵³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint ugyanakkor az Egyezmény alapja és átfogó célja az emberi méltóság és szabadság tisztelete.⁵⁴

⁴⁸ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 117. §-a meghatározza az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás fogalmát.

⁴⁹ A postáról szóló 2003. évi CI. törvény határozza meg az egyetemes postai szolgáltatás fogalmát.

⁵⁰ A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 2. § (1) bekezdésében meghatározott feladatai tekintetében az MTI közszolgáltatást végző szerv, azon kívül éppúgy nem tekinthető annak, mint a többi hírügynökség.

⁵¹ Vö. a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Közúttv.) 3. § (1) bekezdése és 9/B. § (1) bekezdése.

⁵² Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948) 1., 3. és 5. cikkét.

⁵³ Lásd az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezményt az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről (2. és 3. cikk), illetve az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (2. és 3. cikk).

⁵⁴ Pretty v. United Kingdom, judgment of 29 April 2002, Application no. 2346/02. 65. pont.

A magyar alkotmány – az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott alkotmánymódosítás óta – az *ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között elsőként, az élethez való joggal együtt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot*. Az Alkotmány 54. §-a szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyekről senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

Az *élethez való jog* abszolút jellegű, korlátozhatatlan, minden más jogot megelőz. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a 8. § (1) bekezdése „*az állam elsőrendű kötelességévé*” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság az *emberi méltósághoz való jogot* az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, mely további részjogosítványokat is magában foglal: önrendelkezési jog, általános cselekvési szabadság, magánszférához való jog, a személyiség szabad kibontakoztatásának joga, önazonossághoz való jog, névjog. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.⁵⁶

A kínzás, valamint a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalmának értelmezése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában merült fel.⁵⁷ A *kínzás* olyan súlyos és szándékos kegyetlenséget feltételez, amit komoly testi-lelki sérülések nélkül nem lehet megállapítani. Az *embertelen bánásmód* vagy *büntetés*, ha nem is feltétlenül testi sérülést, de mindenképpen erős testi és lelki szenvedést okoz. A *megalázó bánásmód* vagy *büntetés* lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje. Elsősorban a hierarchikus, zárt szervezeteknél, intézményeknél fordulhat elő, ahol az érintettek kiszolgáltatott helyzetben vannak (rendőrség, katonaság, büntetés-végrehajtás, pszichiátria, bentlakásos intézmények).

⁵⁵ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat

⁵⁶ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

⁵⁷ Ireland v. the United Kingdom, judgement of 18 January 1978, Series A no. 25.

Az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének tendenciái

Az országgyűlési biztosok mindig is kiemelt figyelmet fordítottak az élethez és az emberi méltósághoz való jog érvényesülésének vizsgálatára. E jogok sérelmét állapították meg több esetben a bentlakásos intézményekben (idős-, fogyatékos- vagy gyermekotthonok), illetve az egészségügyi, pszichiátriai, idegenrendészeti, rendőrségi, büntetés-végrehajtási, honvédségi intézményekben tapasztalt nem megfelelő elhelyezési és munkakörülmények miatt, gyakran halálesetekkel kapcsolatban. A személyi és tárgyi feltételek hiányosságai mindenkor szoros összefüggésben állnak az intézményben elhelyezettek és az ott dolgozók emberi méltósághoz való jogával.

Az ombudsmanok eddig egyetlen vizsgálatuk eredményeként sem tártak fel kínzást. A kínzás elleni védelem elsősorban a büntetőjogi szankcionálás révén valósul meg (kényszervallatás, bántalmazás hivatalos eljárásban). Az embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmával összefüggő visszásságot rendszerint a vizsgált intézmények zsúfoltsága, az egyes helyiségek (lakóhelyiségek, zárkák, illemhelyek) elhanyagolt állapota, az élelmezés vagy az ivóvíz hiánya, illetve az orvosi ellátás elégtelensége esetén állapították meg. A biztosok a fogva tartási helyszíneken végzett vizsgálatok során többször is felhívták a figyelmet arra, hogy a fogva tartottakkal való bánásmód nagyban függ a velük foglalkozó személyzet élet- és munkakörülményeitől. Amennyiben ugyanis a hierarchikus struktúrában dolgozó ember frusztrált vagy elégedetlen, azt azok felé továbbítja, akik neki kiszolgáltatottak, illetve akikről gondoskodni köteles.

A rendőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban folytatott vizsgálatok eredményeként – az arányosság követelményének megsértése miatt – a biztosok számos esetben tártak fel az élethez, illetve az emberi méltósághoz, továbbá a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot. A biztos megállapította, hogy a szabálysértési eljárásban sértett tanúként elővezetett, az intézkedés során a rendőrséggel együttműködő személy előállító helyiségben való elhelyezése, valamint megbilincselése súlyosan sértette az arányosság követelményét, és ezáltal a panaszos *személyes szabadsághoz való jogát*. A budapesti és az országos rendőrfőkapitány többször is vitatták a biztos álláspontját, de végül elfogadták az érvelését.⁵⁸

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog védelme – hasonlóan az eddigi gyakorlathoz – 2008-ban is központi helyet foglalt el az ombudsman tevékenységében.

⁵⁸ OBH 3251/2007

Az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságok***Az állam életvédelmi kötelezettsége***

Az országgyűlési biztos – *a gyermeknek az élethez, valamint a kiemelt védelemhez való jogára* tekintettel – hivatalból indított vizsgálatot, miután a sajtóból értesült arról, hogy 2007 novemberében egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kistelepülésen éhen halt egy 13 hónapos csecsemő.⁵⁹ A vizsgálat megállapította, hogy a csecsemő veszélyeztetettségéről tudomással bíró személyek (házi orvos, szakorvos, védőnő, családgyógyász, rendőrök) súlyos mulasztása is szerepet játszott a tragédia bekövetkeztében. A gyermek veszélyeztetettségét sem a gyermekjóléti szolgálatnak, sem a gyermekvédelmi hatóságnak nem jelezték, ezért annak megszüntetésére irányuló intézkedés nem történt.

Az ombudsman javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a gyermekvédelmi törvény olyan módosítását, ami a jelzési-tájékoztatási kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket is tartalmazza. A miniszter a javaslatot elfogadta, de a módosításra ebben a beszámolási időszakban még nem került sor. A biztos kezdeményezése nyomán az érintett szervek fegyelmi eljárást indítottak a családgyógyászval és az eljáró rendőrökkel szemben, valamint elrendelték a védőnő és a házi orvos továbbképzését. Az ügyet részletesen a gyermekjogi projektről szóló fejezet mutatja be.

Az ombudsman – az élethez való jog sérelmére tekintettel – hivatalból indított vizsgálatot a Szent János Kórház Pszichiátriai Osztályán 2007 novemberében történt emberölés kapcsán, amit az egyik pszichiátriai beteg egy betegtársa sérelmére követett el.⁶⁰ A biztos azt vizsgálta, hogy – a pszichiátriai osztály betegeinek és személyzetének az élethez való jogának védelme érdekében – *milyen mértékben és módon korlátozható a veszélyeztető állapotban levő beteg személyes szabadsághoz való joga.*

Az egészségügyi törvény szerint személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, mely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges. Ezek a korlátozások azonban a konkrét esetben nem bizonyultak elegendőnek ahhoz, hogy a beteg veszélyeztető magatartását megszüntessék. A biztos megállapította, hogy az elégtelen terápiás körülmények, valamint az egészségügy, illetve a rendőrség szakemberei folyamatos együttműködésének hiánya a pszichiát-

⁵⁹ OBH 1024/2008

⁶⁰ OBH 5112/2007

riai osztály betegeinek és személyzetének az élethez és emberi méltósághoz, valamint a személyi biztonsághoz fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben visszasságot okozott.

A biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy rendeletében egyértelmű együttműködési kötelezettséget írjon elő az intézkedő rendőr számára a pszichiáter szakorvossal. Az egészségügyi miniszternek pedig azt ajánlotta, hogy a súlyponti kórházakban hozzon létre a veszélyeztető és/vagy közvetlenül veszélyeztető, de bírósági határozat hatálya alatt még nem álló betegek biztonságos és adekvát ellátása számára egy speciális pszichiátriai osztályt vagy részleget. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a javaslatot nem támogatta, mert álláspontja szerint nem a rendőrség, hanem a pszichiátriai betegeket kezelő szakszemélyzet feladata az agresszív betegek megfékezése. Az egészségügyi miniszter összességében egyetértett a jelentés megállapításaival, és a fokozott biztonsági rendszerű pszichiátriai osztályok vagy részlegek létrehozásának megfontolását ígérte. A biztos a válaszokat elfogadta.

Az országgyűlési biztos – az *élethez való jog védelme* érdekében – hivatalból indított vizsgálatot, miután Pécsen egy 20 hónapos kisgyermek és a nagymamája, Bonyhádon pedig egy négyéves kislány veszítette életét az előírásoknak megfelelően kijelölt gyalogos-átkelőhelyen, közlekedési balesetben. Az ombudsman szükségesnek tartotta *felmérni* az érintett szervek intézkedéseit, valamint általánosságban a *gyalogosközlekedés helyzetét*.⁶¹

2007-ben Magyarországon csaknem háromezer-ötszáz embert gázoltak el, közülük minden harmadikat kijelölt gyalogos-átkelőhelyen. A közúti közlekedésről szóló törvény szerint a közúti forgalmi rend kialakításánál különös figyelmet kell fordítani a gyalogos-átkelőhelyek elhelyezésére és megjelölésére, a gyalogos- és kerékpáros forgalom biztonságára. Fokozottan védeni kell a közúti forgalomban részt vevő gyermekeket, időskorúakat, valamint a mozgáskorlátozottakat és más testi fogyatékkal élőkkel.

Az országgyűlési biztos leszögezte, hogy a gyalogos-átkelőhelyek létesítése, karbantartása és indokolt esetben fejlesztése közvetlen összefüggésben áll az *állam életvédelmi kötelezettségével*. Ennek során pedig kiemelt fontosságú a gyermekek védelme, biztonságos közlekedésre nevelése. Az ombudsman – az önkormányzati, valamint a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter útján – felkérte a közutak kezelőit, hogy vizsgálják meg az átkelők megfelelőségét, és szükség esetén készítsenek intézkedési tervet a gyalogos-közlekedés biztonságának növelése érdekében. A minisz-

⁶¹ OBH 3045/2008. A biztos már ezt megelőzően is folytatott vizsgálatot egy Pátyi közlekedési életveszélyes – nem az előírásoknak megfelelően kialakított – gyalogátkelő ügyében (OBH 4737/2007). A képviselő-testület a csomópont átépítéséről döntött.

ter a jelentést azzal küldte meg a Magyar Közút kht. vezérigazgatójának, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket. A biztos felkérte az oktatási minisztert is, hogy vizsgálja meg, megfelelő-e a diákok biztonságos gyalogközlekedésre nevelésének jelenlegi gyakorlata. A miniszter a beszámoló lezárásának időpontjáig még nem adott választ.

Az országgyűlési biztos – az élethez való joggal összefüggésben – már több alkalommal vizsgálta a *tűzserészek élet- és munkakörülményeit*. 1997-ben hivatalból indult vizsgálat egy tűzszerész-baleset miatt, melynek során szolgálatteljesítés közben ketten életüket veszítették. A biztos az ügyben több ajánlást is tett, melyek teljesítését 1999-ben vizsgálta. Az ajánlások nyomán adták ki a tűzszerészeti mentesítési feladatok ellátásáról szóló kormányrendeletet. Egy mentesítési feladat végrehajtása során bekövetkezett halálos baleset miatt 2000-ben újabb vizsgálatra került sor. Az eltelt időre, valamint a feladat fontosságára és veszélyességére tekintettel 2008-ban utóvizsgálat lefolytatása vált indokolttá. Az ombudsman hivatalból vizsgálta a Magyar Honvédség 1. Honvéd Tűzserész és Hadihajós Zászlóalj működését, kiemelt figyelmet fordítva a személyi és tárgyi feltételekre valamint a járandóságokra.⁶²

Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az is következik, hogy az államnak olyan intézményeket kell fenntartania és hatékony működésükről folyamatosan gondoskodnia, amelyek a polgárok életét, testi épségét, egészségét védik. Ilyenek a rendőrség, a mentőszolgálat, a tűzoltóság és a tűzszerészeti feladatok ellátásra jogosult szervek is. Az állampolgárok joggal várhatják el, hogy közvetlen krízishelyzetben – mint egy robbanászerkezet megtalálása – az állam gyorsan, hatékony segítséget nyújtson, ilyen esetekben az állam teherbíró-képességére való hivatkozásának csak korlátozott mértékben lehet helye. Az állam életvédelmi kötelezettsége azonban nem csupán kifelé, a polgárok irányában áll fenn, hanem befelé, azon szervek dolgozói felé is, akik nap, mint nap életük kockáztatásával óvják a polgárok életét. A honvédségi tűzserészek a rendvédelmi szervek dolgozóival összehasonlítva is állandó életveszélynek vannak kitéve. Az államnak a fokozott kockázatvállalást fokozott kötelezettségvállalással kell ellensúlyoznia: nem csupán fizikai védelmüket kell megerősítenie, hanem emelt szintű infrastrukturális feltételeket is biztosítania kell: kiemelt jövedelmet, az egymás közti hatékony kommunikációt, az oktatási lehetőségeket és a megfelelő pihenést is.

Az ombudsman megállapította, hogy a tűzserészek esetében nem kivé-

⁶² OBH 1259/2008 A korábbi jelentések ügyszámai: OBH 6883/1997, OBH 4908/1999, OBH 5274/2000

teles, hanem általános gyakorlat a túlszolgálat és annak kizárólag díjazással történő ellentételezése. A szabadságok kiadásának ez a rendje visszasságot okoz a pihenéshez való joggal összefüggésben. A jelentésben a biztos hangsúlyozta, hogy a tűzserészek jövedelme nem tükrözi az általuk végzett tevékenység fontosságát, társadalmi hasznosságát és kiemelt veszélyességét. A honvédségi tűzserészek illetménypótlékuk szempontjából emellett indokolatlanul hátrányt szenvednek a rendőrségi tűzserészekkel szemben, ami sérti az egyenlő bánásmód követelményét, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bérhez van jogot.

A biztos felkérte a honvédelmi minisztert, hogy gondoskodjon a tűzserészek megfelelő elhelyezési és munkakörülményeiről; vizsgálja meg a rendszeresített és a feltöltött létszámot, továbbá a túlszolgálat ellátásának, ellentételezésének és a szabadságok kiadásának rendjét, valamint a tűzszerészmunka fontosságának és veszélyességének megfelelő jövedelem biztosításának, illetve a tűzserészeknek járó pótlék emelésének a lehetőségét.

A miniszter tájékoztatása szerint a zászlóalj technikai felszereltségének korszerűsítését kiemelt feladatként kezelik, és intézkedéseket tettek a létszámhiány kezelésére. A létszámhiány megszüntetéséhez azonban a biztos továbbra is elengedhetetlennek tartotta a pótlék emelését, ezért a miniszter pótlékrendszerrel kapcsolatos álláspontját nem fogadta el. A honvédségi tűzserészek a mentesítések alkalmával állandó életveszélynek vannak kitéve, ezért az államnak az alapvető életvédelmi köteletségét a pótlékrendszer tekintetében is érvényre kell juttatnia. A fenntartott ajánlásra válasz nem érkezett, de a T/6748. számú törvényjavaslat tartalmazza a pótlék emelését.

A kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma és a fogva tartás

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot, miután tudomására jutott, hogy 2007 októberében, Tökölön, a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében egy fiatalkorú fogvatartott meghalt.⁶³ Először öngyilkosságot állapítottak meg, de pár nap múlva már alapos gyanú merült fel arra, hogy a fogvatartottat – szintén fiatalkorú – zárkatársa ölte meg.

Statisztikai adatok szerint 2007-ben növekedett a fogvatartottak által egymás sérelmére elkövetett, erőszakos bűncselekmények száma. Különösen aggasztó a helyzet a fiatalkorúak körében, a szemérem elleni erőszak tekintetében (2006-hoz képest több mint kétszeresére nőtt az esetek száma). A vizsgálatot a biztos ezért kiterjesztette a *fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek feltárására*, melynek keretében munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak a fiatalkorúak bv. intézeteiben (Tökölön, Kecskeméten,

⁶³ OBH 4841/2007

Szirmabesenyőn és Pécsen), valamint az előzetes letartóztatást is végrehajtó javítóintézetekben (Debrecenben és Budapesten).

A fogvatartottak csak a nagy létszámú *fiatalkorúak bv. intézeteiben* (Tökölön és Szirmabesenyőn) követnek el súlyos, erőszakos cselekményeket egymás sérelmére, Pécsen és Kecskeméten nem történt ilyen eset.⁶⁴ A fogvatartottak egymással szembeni agressziója nem tartozik a büntetés végrehajtásához, azt az államnak minden lehetséges eszközzel meg kell akadályoznia. A fiatalkorú fogvatartottak speciális helyzetének megfelelő jogaik érvényesülését így a kis létszámú intézetben, egy-két-három fős zárkában való elhelyezés biztosítja.

A biztos megállapította, hogy a fiatalkorú fogvatartottak elhelyezése Tökölön, valamint Szirmabesenyőn *közvetlenül veszélyezteti az élethez és az emberi méltósághoz való jogukat*, valamint sérti a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogát. Ajánlást tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy dolgozzon ki konkrét intézkedési tervet a fiatalkorúak törvényes fogva tartásának biztosítására. A miniszter tájékoztatása szerint Tökölön egy új körletrész kialakítása révén csökkent a két nagy létszámú bv. intézet telítettsége, valamint jogszabály-módosítást készítettek elő a fiatalkorúak és a fiatal felnőttek elkülönítésére. Álláspontja szerint a tisztálkodási lehetőségek bővítése érdekében jogszabály-módosításra és szemléletváltásra van szükség. A biztos felkérte az intézetek parancsnokait, hogy minden esetben írásban jelezzék az illetékes ügyészségnél, ha a fiatalkorú veszélyeztetettsége miatt indokolt a végrehajtás helyének megváltoztatása.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt működő *javítóintézetekben* sokkal kedvezőbbek voltak mind a fiatalkorúak, mind a dolgozók elhelyezési és munkakörülményei, mint a fiatalkorúak bv. intézeteiben. A fiatalkorúak nem követtek el súlyos erőszakos cselekményeket egymás sérelmére. Az előzetesen letartóztatott fiatalkorúak fogva tartási körülményeit részletesen a gyermekjogi projektet bemutató fejezet tartalmazza.

Az ombudsman három megyei bv. intézetben (Kecskeméten, Pécsen és Debrecenben) is folytatott helyszíni vizsgálatot, és megállapította, hogy az elsősorban előzetesen letartóztatottakat (mind felnőtt-, mind fiatalko-

⁶⁴ Tökölön 192, Szirmabesenyőn 115, Pécsen 50, Kecskeméten pedig 30 (ebből 10 női) férőhely van. A Szirmabesenyőn tartott helyszíni vizsgálatot követően a biztos megkereste a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei főügyészt, és felhívta a figyelmét egy fiatalkorúra, ugyanis a munkatársai megítélése szerint az esetében fokozottan fennállt a (többszöri) áldozattá válás veszélye. A megyei főügyész tájékoztatása szerint a védő kérelme nyomán az ügyészség – a fiatalkorú sérelmére időközben elkövetett szemérem elleni erőszakra és az elkülönítés lehetőségének hiányára tekintettel – indítványozta a fiatalkorú fogva tartási helyének megváltoztatását és a Debreceni Javítóintézet kijelölését.

rúakat) fogva tartó bv. intézetek (ún. előzetesházak) telítettsége rendkívül magas (több mint 200%-os!) volt, ami nemcsak a fogvatartottak, hanem a személyi állomány helyzetét is rendkívül hátrányosan érinti.

Az előzetes letartóztatás nem lehet előrehozott büntetés; jelenleg viszont egyáltalán nem érvényesül a helyzetüknek megfelelő „külön elbánás” elve. A biztos megállapította, hogy az előzetesen letartóztatottak és a szabálysértési elzárást töltő személyek háromemeletes ágyakon való elhelyezése, és *a zárkák zsúfoltsága embertelen, megalázó bánásmódot, illetve büntetést jelent.* Ajánlást tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy – szükség esetén jogszabály módosításával – gondoskodjon az előzetesházak telítettségének csökkentéséről. A miniszter az ajánlást nem fogadta el, a biztos azonban fenntartotta, ugyanis az előzetesen letartóztatottak száma egy év alatt, 2008 decemberére 510 fővel emelkedett.

Az ombudsman a jelentését megküldte a Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének, valamint a legfőbb ügyésznek is, és kérte, hogy hívják fel a büntetőeljárásokat folytatató bírák, illetve ügyészek figyelmét a vizsgálat megállapításaira.

Az országgyűlési biztos gyülekezési jogi projektjéhez kapcsolódó vizsgálatok során kiemelt figyelmet fordított a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatosan előállított személyek előállításának körülményeire, a fogvatartás jogszerűségére és az alapvető jogok érvényesülésére. A 2008. szeptember 20-i rendezvényeket követő előállítások ellenőrzése során a biztos munkatársai az egyik előállítottak elhelyezésére kijelölt kerületi rendőrkapitányságon találkoztak egy – feltehetően erősen ittas állapota miatt – öntudatlan férfival is, akit átkísérésig egy lépcsőfordulóban, két raklapra fektetve helyeztek el. A helyszínen a rendőrök arra hivatkoztak, hogy a férfi az orvosi szobát már beszennyezte, és állapota miatt másokkal elhelyezni sem lehet. Jelentésében a biztos – a strasbourgi bíróság gyakorlatára⁶⁵ is hivatkozva – megállapította, hogy az ittas személy ilyen elhelyezése az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszászágot okozott. A rendőrség eljárása attól függetlenül minősül súlyosan visszásnak, hogy az elhelyezési körülmények a fogdaszemélyzet szándékos magatartása, vagy éppen nem kellő körütekintéssel meghozott döntése okozta. A biztos kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy az embertelen bánásmód tilalmának sérelmét nemcsak a célzatos magatartás (bántalmazás, megalázás), hanem az olyan mulasztás is okozhatja, amelynek eredményeként az állapota miatt (pl. ittasság) „szokásos módon” el nem helyezhető személy számára az emberhez méltó körülmények nem

⁶⁵ Lásd különösen: Kalashnikov v. Russia, judgement of 15 July 2002, no. 47095/99.

biztosítottak. Az országos rendőrfőkapitány szerint – és ezen a véleményén annak ellenére sem változtatott, hogy a biztos az álláspontját változatlanul fenntartotta – az ittas, rendőröket szidalmazó személy fentiekben említett elhelyezése nem volt embertelennek tekinthető.⁶⁶

Az országgyűlési biztos hagyományosan kiemelt figyelmet fordít az *idegenrendészeti célú fogva tartás alatt álló külföldiek* alkotmányos jogainak védelmére, hiszen ők a magyar nyelv, illetve a hazai viszonyok ismeretének hiányában különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak, így az esetleges panaszkodási képességük is korlátozott. Az ombudsman munkatársai a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság őrzött szállásán 2008 májusában előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tartottak, és ellenőrizték az ott tartózkodó külföldiek elhelyezési körülményeit. A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, de a biztos azt javasolta, hogy a megyei rendőrfőkapitány gondoskodjon a közösségi helyiségben lévő eszközök, valamint a szabad levegőn tartózkodásra szolgáló területen lévő padok karbantartásáról, illetve pótlásáról.⁶⁷

Az emberi méltósághoz való jogból levezethető alapjogok

Egy szabálysértési elzárást töltő nő panasza az *emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jog*, valamint a *jogorvoslati jog* súlyos megsértését vetette fel.⁶⁸ A panaszost a bíróság tiltott kéjteljes elkövetése miatt 30 nap elzárással sújtotta. A bv. intézetben – 10 hetes terhességére tekintettel – kérelmet terjesztett elő az elzárás félbeszakítása iránt, ugyanis a gyermeket nem tudta volna megtartani, mert nem volt fedél a feje felett, és egy kiskorú gyermek eltartásáról már gondoskodnia kellett. A kérelmet a Gödöllői Városi Bíróság az alábbi indoklással utasította el: „...a bíróság nem nyújt segítséget olyan – egyébként törvényben, bizonyos körben meghatározott és engedélyezett – deviáns magatartás végrehajtásához, mely a magzati élet kioltásához vezet, s az általános erkölcsi felfogás szerint elítélendő. A gyermek megszületését követően, ha az eljárás alá vont személy a neveléséről gondoskodni nem tud, lehetőség van örökbe adásra.” A döntés ellen nem lehetett fellebbezni.

A terhesség megszakításának lehetőségét – az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén, a terhesség 12. hetéig – a magzati élet védelméről szóló törvény biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányellenes, ha a törvény az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén lehetővé teszi a terhesség megszakítását.⁶⁹ A szabálysértési törvény szerint a

⁶⁶ OBH 5266/2008

⁶⁷ OBH 2886/2008

⁶⁸ OBH 5124/2007

⁶⁹ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat

bíróságnak mérlegelés nélkül félbe kell szakítania az elzárás végrehajtását, ha az elkövető kórházi gyógykezelése szükséges. Az elzárást töltő személyek ugyanis nem helyezhetők el a tököli bv. kórházban.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény értelmében a bíróság nem tekinthető hatóságnak, ezért a bírói döntést az ombudsman nem vizsgálhatta felül. A panaszost ugyanakkor tájékoztatta, hogy bírósági jogkörben okozott kár miatt kártérítési pert indíthat a Pest Megyei Bíróság ellen, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordulhat. A biztos emellett felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy az új szabálysértési kódex kidolgozása során fordítsanak fokozott figyelmet a bírói döntések elleni jogorvoslat megteremtésének szükségességére. A szabálysértési törvény megfelelő módosítása 2009. február 1-jén hatályba lépett.

Az országgyűlési biztos Hajdú-Bihar megyei munkalátogatása során vizsgálta a megyei egészségügyi intézmények munkáját, a mentés és a sürgősségi betegellátás működését, az egészségügyi szolgáltatók együttműködését. Jelentésében megállapította, hogy *a mentőszolgálat objektív életvédelmi kötelezettsége és az egyén önrendelkezési jogának ütközése* gyakran nehéz helyzet elé állítja a mentésben részt vevőket. A speciális alapjogi konfliktusban csak a konkrét körülményeket mérlegelve lehet eldönteni, meddig terjed a közvetlen sürgősségi ellátás kötelezettsége, és mikortól írja ezt felül a betegjogok körében garantált önrendelkezési jog. Ennek példája, amikor a közvetlen életveszélyben, de öntudatánál lévő beteg az ellátását a helyszínen visszautasítja, vagy a primer ellátást követően a kórházba szállítástól elzárkózik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan. Anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint pl. az önrendelkezéshez való jog) azonban – az Alkotmánybíróság által felállított szükségességi-arányossági tesztnek megfelelően – korlátozhatók. A biztos hangsúlyozta ezzel összefüggésben, hogy a testi épség és egészség joga nem értékesebb vagy védelemre érdemesebb az individuális szabadságjogoknál vagy például az önrendelkezési jognál.⁷⁰

Az ombudsman áttekintette az ittas járművezetés objektív alapú szankcionálásának (az ún. zéró toleranciának) jogszabályi háttérét és rendőrségi gyakorlatát, a vizsgálat során pedig több alapvető joggal összefüggő vizsszásságot, alkotmányos aggályt fogalmazott meg. A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy az ittas vezetés veszélyezteti a közlekedésben résztvevők alapvető jogait, életét és testi épségét. A szűrőpróbaszerű ellenőrzések,

⁷⁰ OBH 2453/2008

az ittas vezetés szankcionálása önmagában nem kifogásolandó, sőt mások alapvető jogainak védelmében megkövetelhető. Az államtól azonban elvárható, hogy a szankciórendszer megalkotása és alkalmazása során tekintettel legyen az alapvető jogok érvényesülésére.

A jelentés kitért arra, hogy az ittas járművezetés szankcionálásnak alapjogi indoka mások életének, testi épségének védelme: aki ilyen állapotban vezet járművet, az nem okoz ugyan feltétlenül balesetet, de közvetlenül és súlyosan veszélyezteti a többi közlekedőt. A biztos szerint lényeges ugyanakkor, hogy a szankciókat és az intézkedéseket meg kell különböztetni egymástól. A két kategória nem mosható egybe: intézkedés járhat alapjog-korlátozással (mint például az előzetes letartóztatás), de alkotmányosan soha nem válhat egyfajta előrehozott büntetéssé. A szabálysértési hatóság az ittas sofőrrel szemben szankciót – például járművezetéstől való eltiltást – a szabálysértési eljárás során szabhat ki. A vezetői engedély azonnali, helyszíni elvételét indokolhatja például az, hogy a sofőr valamilyen közlekedési bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, vagy egyszerűen további biztonságos vezetésre képtelen állapotban van. Nem tekinthető viszont arányos korlátozásnak az olyan intézkedés, hogy a szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személytől pusztán a gyanú miatt a helyszínen, mérlegelés nélkül bevonják a vezetői engedélyt.

Az ombudsman szerint a hatóság számára ugyan lényegesen egyszerűbb, ha a gyanúsítottól már az eljárás megindításakor elveszik a vezetői engedélyt, de az ilyen „eljárás-egyszerűsítő” megfontolások nem vezethetik a jogalkotót aránytalanul korlátozó szabályok meghozatalára. Az ittas járművezetéssel szembeni hatékonyabb fellépést a kiszámítható szabályozás és a következetes jogalkalmazás teremtheti meg, a szankciókon túl pedig komoly szerepe van a rendőrség felvilágosító kampányaiknak, kezdeményezéseinek.⁷¹

Az országgyűlési biztos a gyermekjogi projekt keretében hivatalból vizsgálta a Bezerédj-Kastélyterápia Alapítvány fenntartásában működő, a vizsgálat idején 11 alkohol- és/vagy drogfogyasztásból eredő problémával küzdő fiú ellátását biztosító, szedresi speciális gyermekotthonban nevelkedők alapvető jogainak érvényesülését.⁷²

Az ombudsman megállapította, hogy az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata a gyermekek eltávozásról való visszatérése után személyi motozást, szükség esetén alsónadrágra történő vetkőztetéssel történő ellenőrzést, illetve alkoholteszt vizsgálatnak való alávetést írt elő. Ha a gyermek

⁷¹ OBH 2567/2008

⁷² OBH 1748/2008

a kimenőről pszichoaktív szer hatása alatt tér vissza, 1 hónapos izolációval és kimenőmegvonással, szökés esetén pedig 2 hónapos izolációval büntetik. A biztos szerint a rendelkezések inkább büntetés-végrehajtási, mint gyermekvédelmi intézményre utaltak. Az alapjogok korlátozása a drog és/vagy alkoholproblémákkal küzdő gyermekek esetében – önmaguk védelme érdekében – indokolt lehet, a *személyes szabadsághoz fűződő alapjog korlátozása* azonban csak törvényi felhatalmazáson alapulhat. A biztos felkérte a szociális és gyámhivatal vezetőjét az intézmény szakmai ellenőrzésére, és a szükséges intézkedések megtételére.

Az ombudsman hivatalból indított eljárást *a gyermekek kiemelt védelemhez és az emberi méltósághoz fűződő jogát ért sérelem* miatt abban az esetben is, amikor egy kaposvári szakközépiskola 16-18 éves tanulói – igazgatójuk engedélyével – részt vettek a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság tömegosztatási gyakorlatán.⁷³ A biztos rámutatott arra, hogy a diákok a gyakorlat alatt potenciális veszélyhelyzetben voltak, egyikük könnyebben meg is sérült, noha az intézménynek gondoskodnia kell róla, hogy a gyermekek, tanulók nevelése, oktatása biztonságos, egészséges környezetben történjék. A tanulók tanóra keretében vettek részt a gyakorlaton, nem volt választási lehetőségük. Az iskola nem kérte írásban a szülők véleményét, és nem is tájékoztatta őket előzetesen.

A rendőrségi gyakorlaton iskolai tanóra keretében való közreműködés során a diákok úgy voltak fizikai és/vagy pszichés bántalmazás veszélyének kitéve, hogy ennek lehetőségéről, esetleges következményeiről sem ők, sem a szüleik nem rendelkeztek kellő információval. E mulasztással az oktatási intézmény és a rendőrség is visszásságot okozott a diákok emberi méltósághoz való jogával összefüggésben. A jelentésben foglaltakkal a polgármester és a jegyző is egyetértett, az országos rendőrfőkapitány pedig gondoskodott a csapaterőbe szervezett rendőri állomány egységes képzési gyakorlatának kialakításáról.

A biztos a BKV Zrt. menetjegy-ellenőrzési tevékenységét vizsgáló jelentésében külön is kiemelte, hogy az utasok emberi méltósághoz fűződő jogát sérti, ha a BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársa az utas magatartását – jogszerűségétől függetlenül –, illetve menetjegyének hiányát kifogásolható hangnemben minősíti, vagy az utasokkal szemben más, őt megalázó módon viselkedik. Hangsúlyozta azt is, hogy az utazási jogosultság ellenőrzése során a BKV Zrt. munkatársai nincsenek az utasokkal szemben fölérendelt helyzetben, pusztán egy szerződés teljesítését ellenőrzik. Még az ellenőrzés és a pótdíjazás lehetősége sem jelenti azt, hogy az e feladatot

⁷³ OBH 4685/2007

ellátó személyek hatósági jogkört gyakorolnak, hiszen a szolgáltató BKV Zrt. is ugyanolyan magánfél a szóban forgó szerződések tekintetében, mint a szolgáltatását igénybe vevő utasa. A magyar jogrendszerben hatósági jogköre az állami és önkormányzati szerveknek van, magánszemélyek igazoltatására pedig a rendőrség jogosult, magánjogi jogalanyok hatósági jogkört nem gyakorolhatnak.⁷⁴

Egy gyülekezési jog korlátozása miatti panasz vizsgálata során a biztos – a megküldött rendőri jelentés alapján – arra a következtetésre jutott, hogy egy politikai rendezvény közreműködőit a rendezvény befejezettnek nyilvánítását követően rendőrök követték vagy megfigyelték, ennek célja pedig kizárólag egy lézervetítés megakadályozása volt. A biztos szerint a személyiségi jogok védelme szempontjából is súlyosan aggályos, hogy a rendőrség a garanciális törvényi feltételek (bűncselekmény elkövetésének a gyanúja) hiányában bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésnek minősülő tevékenységet folytat. A biztos álláspontja szerint megengedhetetlen, hogy bárkit, különösen pedig egy politikai mozgalom tagjait ebbéli tevékenységükkel összefüggésben megfigyeljenek vagy kövessenek. A biztos megállapította, hogy a rendőrség eljárása az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot okozott. Kezdeményezései között ezért azzal a kéréssel fordult az országos rendőrfőkapitányhoz, hogy hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazására kizárólag a törvényben rögzített feltételek esetén kerülhet sor. Az országos rendőrfőkapitány válaszában rámutatott, hogy a követés ténye a panaszos számára ismertté vált, így az nem volt titkosnak tekinthető. Emellett azt is elismerte, hogy az érintettek követése indokolatlan volt.⁷⁵

Az ombudsman panasz alapján folytatott vizsgálatot azokban az esetekben, amikor, okmányok kiadásának az elmulasztása akadályozta a panaszosok alapvető jogainak a gyakorlását. Egy Németországban letelepedett magyar állampolgár sérelmezte, hogy az okmányiroda többszöri kérése ellenére sem volt hajlandó kiállítani semmilyen, személyazonosításra, illetve az állampolgársága igazolására alkalmas okmányt.⁷⁶ Egy másik panaszos pedig azt kifogásolta, hogy a nyomozó hatóság a személyi igazolványát tárgyi bizonyítékként lefoglalta, és új személyi igazolványt sem igényelhetett, vagyis a személyazonosságát és az állampolgárságát – a büntetőeljárás befejezéséig – semmiféle hivatalos okmánnyal nem tudta igazolni.⁷⁷

⁷⁴ OBH 3078/2008

⁷⁵ OBH 5593/2008

⁷⁶ OBH 4796/2006

⁷⁷ OBH 5217/2006

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az alkotmányos jogok érvényesülésének egyik alapvető feltétele, hogy a jogosult mind a személyazonosságát, mind a magyar állampolgárságát igazolni tudja. A panaszosok önhibájukon kívül, a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságának eredményeként kerültek abba a helyzetbe, hogy semmilyen, az alapvető jogaik gyakorlásához szükséges hatósági igazolványra nem voltak jogosultak, ami az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége szempontjából is visszásságot okozott. A biztos javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter kezdeményezze a vonatkozó jogszabályok módosítását. A miniszter a kezdeményezést elfogadta, annak végrehajtása még nem történt meg.

Az országgyűlési biztos – panasz alapján – *az emberi méltósághoz való jogból levezethető névviselési jog* sérelmét is vizsgálta.⁷⁸ A panaszos és felesége még az egyetemi tanulmányaik alatt kötöttek házasságot, és később mindketten doktori címet szereztek. A feleség személyazonossági igazolványának érvényességi ideje lejárt, azonban az okmányiroda arra hivatkozva, hogy a férj a házasságkötést követően szerzett doktori címet, megtagadta, hogy a férj doktori címét a feleség személyi igazolványába bejegyezze.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló törvény szerint amennyiben mindkét házastárs jogosult a doktori cím használatára, a feleség személyazonosító igazolványába a férj doktori címe akkor jegyezhető be, ha a feleség a férje teljes nevét viseli a házasságra utaló toldással, amelyhez a maga teljes nevét hozzákapcsolja, vagy a férje családi nevét viseli a házasságra utaló toldással és ehhez a maga teljes nevét hozzákapcsolja. A vizsgálat megállapította, hogy a jogalkotó elmulasztotta a személyazonosító igazolvány kiadásáról és kezeléséről szóló kormányrendelet szövegét harmonizálni a hivatkozott törvénnyel.

A házasság és a család intézményének védelméből, valamint a névjog, mint alkotmányos alapjogból következik az az alanyi jog, hogy a feleség úgy viselhesse férje nevét, ahogy azt a férj is viseli, ezzel is kiemelve egy családba való tartozásukat. Az ombudsman megállapította, hogy a Kormány mulasztása – amellet, hogy a jogbiztonság követelményét sérti – a névjoggal, mint alkotmányos alapjoggal összefüggésben is visszásságot idézett elő, ezért javasolta a rendelet módosítását. A javaslatot elfogadták, de a jogszabály-módosításra még nem került sor.

⁷⁸ OBH 1132/2008. Az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) AB határozatában megállapította, hogy már önmagában a saját névhez való jog emberi jog, amely abszolút alkotmányossági védelmet élvez.

A menedékjog és az emberi méltósághoz való jog érvényesülése

Az ombudsman – sajtóhírek alapján – hivatalból folytatott vizsgálatot a *Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson élő külföldiek* ügyében.⁷⁹ 2008 júniusában a befogadó állomás öt afgán állampolgárságú lakója felmászott az intézmény közelében lévő, mintegy 30 méter magas mobil átjátszó toronyra, mert ügyüket az illetékes hatóságok túl lassan intézték, és nem kaptak megfelelő okmányokat. 2008 júliusában pedig tömegverekedés tört ki a befogadó állomáson az internethasználat miatt, majd az ezt követő rendőri beavatkozás során történt atrocitások elleni tiltakozásul az intézmény mintegy hatvan lakója szándékozott a „toronyra” felmászni, másnap pedig a külföldiek nagyobb csoportja demonstrált békésen az állomás bejáratánál.

A külföldiek a menedékjogi kérelmük elbírálásának fázisához igazodóan tartózkodnak a Magyarországon működő három befogadó állomás valamelyikén. A kérelem benyújtását követően átlagosan 15 napig Békéscsabán, majd a menedékjogi kérelmük jogerős elbírálásáig – ami a bírói felülvizsgálat igénybe vétele esetén akár évekig is elhúzódhat – Debrecenben, a menekülteként elismertek pedig Bicskén élnek. A menedékjogi eljárás szakaszaihoz igazodó elhelyezés azonban figyelmen kívül hagyja, hogy egyes nemzetiségekhez, illetve népcsoportokhoz tartozó külföldieket nem célszerű azonos intézményben elszállásolni, ugyanis különféle vallási, történelmi, kulturális, ellentétek miatt esetleg más okokból a békés együttélésük nem vagy csak nagy nehézségek árán biztosítható. A befogadó állomások lakóinak többsége súlyos traumákon átesett, a menekülésre okot adó események, valamint az utazás közben elszenvedett viszontagságok által megviselt emberek, közülük sokan poszttraumás tünetektől szenvednek.

A vizsgálat megállapította, hogy az állomáson nincs sem hivatalos traumafelmérés, sem intézményesített pszichés gondozás. A háromtagú szociális és menekült-ellátási csoport kapacitása – az általuk végzett adminisztrációs és egyéb feladatokat figyelembe véve – a speciális gondozást igénylő, mintegy negyven országból származó, közel négyszáz külföldi létszámához viszonyítva rendkívül alacsony. Megfelelő létszámú és képzettségű szociális munkás hiányában nem működik a befogadó állomáson intézményesített konfliktuskezelés, mediáció. A sokféle kultúrából érkező, traumatizált, gyakran írni-olvasni sem tudó, a magyar nyelvet és a helyi viszonyokat nem ismerő, az összezártságot és a tétlenséget nehezen viselő külföldiek együttélése során gyakoriak a súrlódások, amit az érintettek – szakszerű segítség hiányában – a saját kultúrájukban szokásos módon próbálnak rendezni.

⁷⁹ OBH 3339/2008

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a korábbi évekhez képest a befogadó állomáson megszorodtak az erőszakos, nem ritkán személyi sérüléssel járó rendbontások, és megállapította, hogy a hivatalos traumafelmérés elmaradása, valamint az intézményesített pszichés gondozás hiánya visszásságot okoz a *menedékjoggal* összefüggésben. Ajánlást tett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) főigazgatójának, hogy intézkedjen a hivatalos traumafelmérés, valamint a pszichés gondozás biztosítására. Ajánlást tett továbbá az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a befogadó állomás állománytábláját vizsgálja felül, és intézkedjen további szociális munkások alkalmazása érdekében.

Az ombudsman azt is megállapította, hogy a jogbiztonság követelménye mellett az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége szempontjából is aggályos az, hogy az oltalmazottként elismert külföldiek semmilyen, a személyazonosságuk, a jogállásuk igazolására szolgáló személyi okmányt nem kaptak. Ennek oka az volt, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) nem kezdeményezte a szükséges jogszabály-módosítást, valamint az oltalmazottak okmányaira vonatkozó szabályok megalkotását. Az országgyűlési biztos ezért egyes jogszabályok módosítását, illetve kiegészítését javasolta a miniszternek.

A befogadó állomáson történt rendőri intézkedésekkel kapcsolatban az ombudsman megállapította, hogy a rendőrkapitányság munkatársai 2008 júniusában az *emberi élet védelmére vonatkozó kötelezettségükkel* összefüggő visszásságot okoztak azzal, hogy – a mobil átjátszó tornyot körülvevő terület, illetve az odavezető út lezárását elmulasztva – lehetővé tették, hogy az ötödik demonstráló is feljusson az építményre. A megyei rendőrfőkapitány intézkedett a mulasztást elkövetők fegyelmi felelősségre vonására.

Önmagában az a tény, hogy a befogadó állomáson 2008 júliusában kitört tömegverekedés megszüntetésére rendőri erőket vettek igénybe, nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A befogadó állomás női szállására, továbbá az egyedülálló férfiak lakóhelyiségeibe történő rendőri behatolás, különösen azok átvizsgálásának módja azonban visszásságot okozott a *magánlakás sérthetetlenségéhez való joggal* összefüggésben. A női szállás lakóit az is sokkolta, hogy az ő ruházatuk átvizsgálását is az Akció Osztály férfi rendőrei végezték. Az *emberi méltósághoz való joggal* összefüggő visszásságot okoztak a rendőrök azzal, hogy az iszlámot és követőit sértő, becsmérlő megjegyzésekkel illették.

A júliusi események kapcsán elrendelt rendőri intézkedések végrehajtásának módja azt bizonyítja, hogy a rendőri állomány az eltérő kultúrából származó külföldiekkel történő bánásmódra, az esetleges konfliktusaik bé-

kés kezelésére nincs kiképezve, valamint hiányosak a multikulturális ismereteik. A biztos a megyei rendőrfőkapitány intézkedését kezdeményezte az állománynak a békés konfliktuskezelésre, illetve mediációra történő felkészítése, továbbá multikulturális képzése érdekében. A rendőrfőkapitány a kezdeményezést elfogadta.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése

Az országgyűlési biztos – egyes panaszok alapján – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését is vizsgálta. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.⁸⁰ Az Alkotmány nem bármifajta különbségtételt tilt, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő – önkényes, ésszerű indok nélküli – megkülönböztetéseket. Ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely homogén csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.

Az ombudsman megállapította a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot abban az esetben, amikor a fővárosi önkormányzat egyik kórházának főigazgatója által kiadott, új – a fenntartó által jóvá nem hagyott – szabályzat az intézmény más egészségügyi dolgozóival szemben eltérő díjfizetési kötelezettséget ír elő a kórházban működő és egészségügyi közszolgáltatást nyújtó Dialízis Centrum dolgozóira nézve. A biztos ajánlást tett az intézményt fenntartó Fővárosi Közgyűlésnek a szabályzat felülvizsgálatára.⁸¹

Nem állapított meg azonban visszásságot az országgyűlési biztos az egyenlő bánásmód követelményével, valamint az *egyenlő munkáért egyenlő bérhez való joggal* összefüggésben, mikor a munkáltató az általa fizetett munkabért egy meghatározott időponttól kezdődően egységesen, valamennyi munkavállalóra nézve megváltoztatja.⁸² Közel kétszáz, Afganisztánban és Koszovóban szolgálatot teljesítő hivatásos, illetve szerződéses katona fordult az ombudsmanhoz, azt sérelmezve, hogy az egy évvel korábban, ugyanott, ugyanolyan beosztásban szolgálatot teljesítő katonatársaik lényegesen magasabb ellátmányban részesültek, mint ők. Korábban ugyanis a devizaellátmány összegét euróban állapították meg, jelenleg azonban dollárban fizetik ki. A különböző időszakban szolgálatot teljesítő

⁸⁰ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

⁸¹ OBH 5303/2008

⁸² OBH 3349/2008

katonák ugyanakkor nem tekinthetők azonos helyzetben levő, homogén csoportnak, ezért az általános diszkriminációttilalomnak a munka világára vonatkoztatott konkretizálásaként értelmezhető „egyenlő munkáért egyenlő bér elvének” sérelme nem állapítható meg.

A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának (VPOP) gyakorlatában, az *adóelkerülési szándékkal külföldön nyilvántartásba vett járművek üzemeltetőinek kiszűrését célzó ellenőrzéssel* kapcsolatban merült fel a hátrányos megkülönböztetés veszélye. A biztos megállapította, hogy a külföldi rendszámú járműveket érintő vizsgálatok nem az okok feltárását, a probléma orvoslását szolgálják, hanem a probléma „tüneti kezelését” jelentik, ezen belül pedig alkotmányos szempontból aggályos, ha a VPOP csak a Szlovákiában regisztrált autók üzemeltetőit vizsgálja.⁸³

2.2.2.

A kommunikációs szabadságjogok

Az Alkotmány 61. §-ában deklarált véleménynyilvánítási szabadság kitüntetett szereppel bír az alkotmányos alapjogok között: az Alkotmánybíróság értelmezése szerint⁸⁴ közvetlenül az alapjogi katalógus élén álló élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet az alapjogok hierarchiájában. Ennek oka a vélemény szabadság kiemelkedő jelentősége, amely ráadásul kettős alapon nyugszik: egyrészt lehetőséget biztosít az egyén számára a szubjektív önkifejezésre, ezáltal személyisége szabad kibontakoztatására, másrészt teret nyit, lehetőséget nyújt a – szinte – korlátozásmentes társadalmi kommunikációra, amely a demokrácia megvalósulásának egyik legjelentősebb előfeltétele. A vélemény szabadság értelmezése – megjeleneési formáira is tekintettel – mára igen kiterjedt, helyesebb tehát inkább kommunikációs jogokról, semmint pusztán a vélemény nyilvánítás szabadságáról beszélni. A kommunikációs jogok körébe tartozik minden olyan jog, amely valamely információ (kommunikációs üzenet) bármely formában történő közzétételének lehetőségét biztosítja. Ide sorolható a média szabadság, a művészi kifejezés szabadsága, de tágabb kört tekintve akár a gyülekezési- vagy a panaszjog is. Ezt az összetett képet mutatják a jogokkal kapcsolatban felmerült vizsgálatok szerteágazó témakörei.

Az országgyűlési biztos jelentéseire jellemző, hogy tükröződnek bennük azok a kommunikációs jogokra vonatkozó alapvető elvek, amelyek elsősor-

⁸³ OBH 3596/2008.

⁸⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

ban az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatában alakultak ki. Ezek közül kiemelés érdemel az ún. „külső korlátok” elve, amely szerint e jogokat csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok – korlátozhatják.⁸⁵ A kommunikációs jogok át- meg átszövik az országgyűlési biztoshoz érkező panaszok jelentős részét. E kiterjedtség miatt ritkán merülnek fel olyan ügyek, amelyek kizárólag a kommunikációs jogokkal kapcsolatosak. A Beszámoló ezen részébe kizárólag azok az ügyek kerültek, amelyeknél a kommunikációs jogokkal kapcsolatos kérdések az ügy jellegét meghatározták, vagy a vizsgálat egyik jelentős szempontját képezték. A kommunikációs jogok közé sorolt gyülekezési joggal összefüggő vizsgálatok tárgyalására – amennyiben nincs kifejezetten a véleménynyilvánítás szabadságával szorosan összefüggő aspektusuk – a gyülekezési jogi projektet bemutató fejezetben kerül sor. Más, e jogokat csak csekélyebb mértékben érintő ügyek a többi fejezetben kerülnek ismertetésre.

A médiaszabadság

A műsorszolgáltatók, illetve a médiahatóság eljárását érintő vizsgálatok száma 2008-ban a korábbi évekhez képes jelentősen csökkent: mindössze két vizsgálatot indított a biztos hivatalból, egyet pedig panasz alapján. Az „Igazság ára” című műsorral összefüggő, hivatalból indított vizsgálatát az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) – műsorszolgáltatót szankcionáló – eljárását követően megszüntette, mert a nem közszolgálati műsor vizsgálatára nem volt hatásköre. A Nagy lehetőség című műsorral kapcsolatban, panasz alapján indult vizsgálata, melynek során a médiahatóságot kereste meg, a beszámolási időszakban nem fejeződött be. A gyermekjogi projekthez kapcsolódóan a médiaszabadság és a gyermekek tájékozódáshoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogának összefüggéseit vizsgálta az országgyűlési biztos. A jelentés főbb megállapításai között szerepelt, hogy a műsorszolgáltatók pusztán a műsorszámok megfelelő klaszifikációjával nem tesznek eleget a törvényi kötelezettségeiknek, amelyek előírják a megfelelő számú, színvonalas gyermek- és ifjúsági műsor, valamint gyermekek és fiatalok számára is hasznos tartalom sugárzását. Az országgyűlési biztos több műsorszolgáltatót keresett meg, hogy számoljanak be a gyermekeknek szóló műsorszámokról. A válaszok tanúsága szerint a szolgáltatók a kötelező klasszifikáció mellett nem fordítanak kellő figyelmet arra, hogy valóban gyermekeknek szóló műsorszámot sugározzanak, egyik műsorszolgáltató sem mutat be továbbá kifejezetten a gyermeki jogok tu-

⁸⁵ 30/1992 (V. 26.) AB határozat

datosítását célzó műsorszámot. Az ombudsman az ORTT-t és a műsorszolgáltatókat is felhívta arra, hogy megfelelően hívják fel a nézők és hallgatók figyelmét a kifejezetten gyermekeknek szánt műsorokra, illetve gyermeki jogokat ismertető műsorszámokat is tegyenek közzé. Az érintettek válaszaikban a biztos kezdeményezéseit elfogadták, egyúttal pedig azok megvalósítása érdekében megtett, illetve tervezett intézkedéseikről (pl. a kifejezetten gyermekeknek készült műsorszámok arányának növeléséről, vagy a gyermekeknek szóló, jogtudatosító műsorok tervéről) tájékoztatták.⁸⁶

A gyülekezési jog kommunikációs aspektusai

Több, elsősorban a gyülekezési jogra fókuszáló jelentésben felmerült a szabad véleménynyilvánításhoz való jog tartalmának, az állami korlátozhatási lehetőségek vizsgálata is. Bár a gyülekezési jog politikai jogi jellemzőkkel bír, mégsem tekinthetünk el attól, hogy egyike a legjelentősebb kommunikációs jogoknak is: egyrészt maga a rendezvény megvalósulása is egyfajta kommunikációs tartalmat hordoz, másrészt a rendezvény alkalmat biztosíthat a véleménynyilvánításra.

Jelentésében a biztos leszögezte, hogy a különféle tárgyak (tojás, kő, Molotov-koktél) dobálása, mint véleménynyilvánítási forma semmilyen körülmények között nem részesülhet alkotmányos védelemben. Megállapította továbbá, hogy a gyülekezési terület (útvonal) hermetikus lezárása esetén a kommunikációs jogok csorbát szenvednek, mivel épp a kommunikációs folyamat címzettjeihez, a nézőkhöz nem juthat el az üzenet. A demonstráció terepének kiürítése így a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos visszasság közvetlen veszélyét hordozza magában. A vizsgált ügyben a 2008. július 5-i LMBT⁸⁷-felvonulás résztvevőit érte támadás – dobálás formájában – az út mentén állók részéről, annak ellenére, hogy a rendőrség a rendezvényt a legtöbb helyen teljes mértékben elzárta az utcai környezettől. Az ombudsman azt vizsgálta, hogyan biztosíthatta volna a rendőrség a felvonulást úgy, hogy a résztvevőket ne érje atrocitás, ám a kifejezni kívánt vélemény mégis eljuthasson a címzettekhez. Jelentését a biztos tájékoztatásul megküldte a Legfelsőbb Bíróság (LB) elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének és a legfőbb ügyésznek, kérve, hogy fontolják meg – a dobálással összefüggésben induló eljárásokkal egységes lefolytatása érdekében – jogegységi eljárás indítványozását. A Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettese arról tájékoztatta a biztost, hogy az LB

⁸⁶ OBH 2057/2008

⁸⁷ A július 5-i felvonulást a Szívárvány Misszió Alapítvány szervezte, a rövidítés a szexuális kisebbségek összefoglaló megjelölése: leszbikusok, melegek, biszexuálisok és transzneműek.

Büntető Kollégiuma 2008. szeptember 29-i ülésén megtárgyalta a garázdaság bűncselekményének egyes jogértelmezési kérdéseit, és megalkotta a BKv. 71. sz. kollégiumi véleményét. Ennek értelmében más személynek sérülés okozására tipikusan nem alkalmas tárggyal (pl. tojással) megdobása tetteles becsületsértést valósíthat meg. A nyilvános helyen elkövetett tetteles becsületsértés – ha az elkövetés módja folytán kihívóan közösséggellenes – garázdaság megállapítására lehet alkalmas, ezért vizsgálni kell, hogy e bűncselekmény feltételei hiánytalanul megvalósultak-e.⁸⁸

A közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló törvény módosította a garázdaság törvényi tényállását. A jogalkotó – amellet, hogy a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva történő elkövetést minősítő körülménnyé tette, és 2009. február 1. napjától súlyosabban rendeli büntetni – a Btk. 271. §-át értelmező rendelkezéssel egészített ki, amely szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására”. (Az ombudsman a törvényjavaslatot nem véleményezte.)

Szintén a gyülekezési jog keretében megvalósuló kommunikációra irányult a rendőrség eljárását vizsgáló jelentés, amelyben az ombudsman megállapította, hogy a közlés előzetes ellenőrzésével, vagyis a cenzúráéval megegyező hatású lehet, ha a gyülekezési jog keretei között tartott rendezvény bejelentésének tartalmaznia kellene a véleménynyilvánítás módjának leírását. A „Lehet más a politika!” társadalmi kezdeményezés képviselője panaszában sérelmezte, hogy bejelentett rendezvényükön a rendőrség a helyszínen megtiltotta a lézeres színpadi fénytechnika alkalmazását. Az intézkedő rendőrök a tiltás jogszabályi indokát nem jelölték meg, és a jegyzőkönyv felvételétől is elzárkóztak. Szóbeli közlésük szerint a képviselők munkáját zavarta volna, ha az Országház falára vetítenének. A biztos megállapította, hogy a rendőrség eljárása visszas volt többek között a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban, és felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen a gyülekezési joghoz kapcsolódó ismeretek rendőrségen belüli oktatásáról, és hívja fel a rendőrök és közvetlen előjáróik figyelmét arra, hogy az Alkotmány a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Az országos rendőrfőkapitány a biztos megállapításait részben vitatta, azonban a kezdeményezéseket elfogadta.⁸⁹

A 2008. október 23-i állami ünnepségeken, a helyszínen tartózkodó

⁸⁸ OBH 3262/2008

⁸⁹ OBH 5593/2008

rendőri állomány egyértelmű utasítást kapott a kordonkorlátokon kívül véleményt nyilvánító (kiabáló, kereplő, transzparenst hordozó stb.) személyeknek, valamint azoknak az igazoltatására, majd a területről való kivezetésére, akiknek „nemzeti színű szalag, vagy síp lóg a nyakában”. A biztos kiemelte, hogy az elmúlt években a nemzeti színű szalag, vagy a síp viselése önmagában is egyfajta vélemény kifejezéséként (tiltakozásként) jelent meg nagyvárosaink közterületi rendezvényein. Rámutatott, hogy a véleményüket nemzeti színű szalag viselésével, vagy éppen síppal kifejezőkkel szemben a véleménynyilvánítás ténye miatt foganatosított rendőri intézkedés hatását tekintve a közlés (előzetes) betiltásával esik egy megítélés alá, vagyis a cenzúrával azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni. A biztos szerint a Biztosítási Törzs igazoltatásra és kivezetésre vonatkozó utasítása nem felelt meg a véleményszabadság korlátaival szemben támasztott, az Alkotmánybíróság által részleteiben is kidolgozott követelményrendszernek, a Rendőrség szükségtelenül korlátozta, ezzel sértette a szabad véleménynyilvánításhoz való jog lényeges tartalmát. Az országos rendőrfőkapitány a biztos megállapításait vitatta. Az ombudsman a választ – e tekintetben – nem fogadta el, és intézkedéseit változatlanul fenntartotta, valamint az országos rendőrfőkapitányt álláspontja ismételt megfontolására kérte.⁹⁰

Az önkormányzáshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága

A képviselő-testületek működésével kapcsolatos véleménynyilvánítás alkotja a kommunikációs jogokat érintő ügyek másik olyan csoportját, amelyben két jelentés is született. Ezekben az ügyekben a véleménynyilvánítás szabadsága és a helyi önkormányzáshoz való jog kollíziójának vizsgálatára adott alapot két, Mohács Városból érkezett panasz. Az ombudsmani jelentések hatékonyságát mutatja, hogy a második ügyben az érintett polgármester már a biztos első ügy kapcsán tett ajánlásának megfelelően járt el.

Az első ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a képviselőtestület közmeghallgatásán a polgármester megakadályozta, hogy hozzászólását elmondhassa. A polgármester a panaszostól a szó megadása előtt a megkérdezte, milyen ügyben kíván hozzászólni, majd amikor a panaszos a hozzászólását elkezdte, előzetes figyelmeztetés nélkül megvonta tőle a szót. A képviselő-testület közmeghallgatása speciális testületi ülés, vezetésére a testületi ülés szabályai irányadóak, amely szerint a hozzászólót, aki eltért a tárgyalta témától, vagy a tanácskozáshoz nem illő, sértő kifejezéseket használ, a szó megvonása előtt figyelmeztetni kell. A hozzászólás megkezdése előtt, annak tartalmára vonatkozó kérdés, illetve a hozzászólás tartalom

⁹⁰ OBH 5642/2008

alapján történő előzetes megtiltása (mintegy „cenzúrázása”) nem felel meg a véleményszabadság korlátaival szemben támasztott követelményrendszernek. A biztos ezért kezdeményezte a polgármesternél, hogy a jövőben a közmeghallgatások alkalmával az SZMSZ szerint tartsa fenn a tanácskozás rendjét, felhívta továbbá valamennyi önkormányzati szerv vezetőjének figyelmét arra, hogy fordítsanak különös gondot a közmeghallgatások megfelelő lebonyolítására.⁹¹

A kérdéskörhöz kapcsolódó második jelentésben⁹² az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat hatáskörét csak a zavartalan működés biztosítása esetén képes ellátni, az ehhez fűződő alkotmányos értékek akár a szabad – állampolgári – véleménynyilvánítás korlátját is képezhetik. Az ügyben a képviselő-testület nyilvános ülésén az egyik – hallgatósághoz tartozó – állampolgár árpádsávós zászlóval az ülésterem közepére állt. A polgármester ezúttal felszólította, hogy fejezze be demonstrációját, és azonnal távozzék. Az eredménytelen felszólítást követően a rendőrség segítségét kérte, ám az érintett a rendőri kérésnek sem tett eleget. Az intézkedő rendőr ezután közölte, „hogy [az állampolgár], [...] nem valósít meg olyan magatartást, ami további rendőri intézkedést, illetve eltávolítását tenné szükségessé”, ezért a rendőri intézkedést befejezte. A képviselő-testület – amelynek csaknem valamennyi tagját felháborította az állampolgár magatartása – kénytelen volt munkáját zárt ülésen folytatni.

A biztos álláspontja szerint a rendőrség intézkedése elmulasztásával, a jogállamiság elvével, és a helyi önkormányzashoz való joggal összefüggésben visszaállást okozott, amelynek orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket. Az országos rendőrfőkapitány nem osztotta a biztos álláspontját, a jelenlegi szabályozás mellett nem lát jogi lehetőséget arra, hogy hasonló esetekben a rendőrség a képviselő-testületi ülést megzavaró személlyel szemben fellépjen. A biztos a választ nem fogadta el, és kezdeményezését változatlanul fenntartotta.

Egyéb ügyek

Egyetlen ügyben merült fel a véleménynyilvánítás egyik sajátos módjának, a művészi véleménynyilvánítás szabadságának kérdése, ahol az ombudsman a közterületi műalkotások védelmi rendszerének (főként szabályozási) hiányosságaira hívta fel a figyelmet. Megállapította, hogy a hiányos szabályozás az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, a tulajdonhoz

⁹¹ OBH 3139/2007

⁹² OBH 2952/2008

való joggal, valamint a művészeti élet szabadságával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét hordozza. Hangsúlyozta továbbá, hogy a köztéri műalkotások kifejezetten reklámcélú felhasználása nem részesülhet a vélemény-szabadságot megillető, kiemelt védelemben. Műalkotások ilyen célú igénybevételehez a jogosultak előzetes hozzájárulása szükséges. A jelentés alapjául szolgáló vizsgálat egy reklámkampány nyomán indult, amelynek során több budapesti köztéri szobor nyakába piros, gitár alakú papírinstallációt helyeztek el, előzetes engedély nélkül. Sem a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt., sem a Fővárosi Közterület-felügyelet, sem a Budapest Galéria, sem pedig a Főpolgármesteri Hivatal nem tett semmit a tulajdonosi hozzájárulás nélkül folytatott reklámkampánnyal kapcsolatban. Az országgyűlési biztos mindezekre tekintettel felkérte az érintett szerveket, hogy alakítsák ki a közterületen elhelyezett műalkotások együttes védelmének hatékony módszereit, amelynek e szervek eleget tettek. Javaslatot tett továbbá az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy az oktatási és kulturális miniszterrel együtt vizsgálja meg, hogyan biztosítható hatékonyabban a közterületen elhelyezett művészeti alkotások védelme. Az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az oktatási és kulturális miniszter tájékoztatása szerint a problémakör a kormány előtt is ismert, és megoldását – az érintett minisztériumokkal közösen – kiemelt feladatának tekinti az igazságügyi tárca.⁹³ A szobrok védelme érdekében folyamatban van a színesfém-kereskedelemre vonatkozó új szabályozás megalkotása. is

Állásfoglalásban állapította meg a biztos, hogy a rendőrség nem lehetetlenítheti el a rendőrök jogait és érdekeit képviselő szakszervezet munkáját, egyúttal azonban leszögezte azt is, hogy a szakszervezet, illetve annak aktivistája munkája közben nem akadályozhatja a rendőrség működését. A vizsgált ügyben a Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének aktivistái a Rendőrség Biztonsági Szolgálat (jelenleg Készenléti Rendőrség) épületének főbejáratnál kiadványt, szórólapot osztottak a rendőröknek. A szakszervezet főtitkára azt sérelmezte, hogy a kapuügyeletes utasítás alapján igazoltatta és távozásra szólította fel a szóban forgó aktivistákat. A biztonsági kamerák felvételei szerint a szakszervezeti aktivisták nemcsak a kapu előtti közterületen, hanem a kerítésen belül is osztogatták a kiadványokat. Az ott közlekedő járműveket megállították, hogy az ablakon beadhassák a szórólapokat, amivel zavarták a forgalom folyamatosságát. A biztos mindezek figyelembevételével úgy ítélte meg, hogy az igazoltatás indokolt volt, nem állt szemben a hatályos jogszabályokkal, nem minősíthető

⁹³ OBH 4687/2007. Megjegyzendő továbbá, hogy a kapott tájékoztatások szerint folyamatban van a színesfém-kereskedelemre vonatkozó új – a feltárt problémák megoldását is szem előtt tartó – szabályozás megalkotása.

zaklatásnak vagy diszkriminációnak. Bizonyítottnak találta azt is, hogy az aktivisták nem felszólításra, hanem kérésre, önként hagyták el a területet. Az ügyből jelentés nem készült, az ombudsman pusztán tájékoztatta a szakszervezet főtitkárát és az országos rendőrfőkapitányt, a jövőbeni félreértések megelőzése érdekében. A tájékoztatásra egyelőre sem a rendőrfőkapitánytól, sem a szakszervezettől nem érkezett válasz.⁹⁴

Az elsősorban politikai jognak tekinthető, ám a kommunikációs jogok közé is illeszkedő panaszjoggal kapcsolatos, és a jogorvoslathoz való jog sérelmét okozó visszásságot vetett fel az az ügy, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat négy hónapig nem intézkedett a közérdekű bejelentésére, illetve nem tett intézkedést a sérelmezett állapot megszüntetésére. Az állampolgár birtokvédelmi ügyben nyújtotta be indítványát a jegyzőhöz, aki a törvény által előírt 30 napon belül nem adott választ panaszára, csak utóbb, a közigazgatási hivatal közbenjárását követően hozott határozatot. A jelentésben az ombudsman hangsúlyozta, hogy a közigazgatási szerv határozathozatali kötelezettsége garanciális jelentőségű, időben történő kiadása jogos magán- és közérdeket szolgál, akár kérelemre, akár hivatalból indult az adott eljárás. Ennek jelentőségére, valamint a hasonló visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a törvényi határidők pontos betartására hívta fel a jegyző figyelmét. Az érintett település jegyzője az ombudsman felhívását elfogadta.⁹⁵

2.2.3.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

Az alapjogok második generációjába tartozó gazdasági, szociális és kulturális jogok – a továbbiakban röviden *szociális jogok* – érvényesülése a magánszférába való *aktív állami beavatkozást feltételez*. A klasszikus szabadságjogokkal szemben az állam bizonyos „szolgáltatásra” vállal kötelezettséget: az anyagi javak egy részét elvonja és polgárai közt újra elosztja. A szociális jogok körébe tartoznak a *lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog és a szociális biztonsághoz való jog*, ide sorolható továbbá a *munkához való jog*, valamint a *művelődéshez – ezen belül különösen az oktatáshoz – való jog*.

A szociális jogok, így a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* (70/D. §), a *szociális biztonsághoz való jog* (70/E. §) nem minősülnek alanyi alapjognak, biztosításuk olyan alkotmányos feladatot jelent, amelynek

⁹⁴ OBH 4726/2007

⁹⁵ OBH 3706/2007

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 biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

Az Alkotmány szűkszavúan szól a *művelődéshez való jogról*, benne az *oktatáshoz való jogról* (70/F. §), így az oktatáshoz való jog számos alkotmányos jelentőségű, garanciális eleme a köz-, és felsőoktatási törvényekben jelenik meg katalógusszerűen. Az oktatáshoz való jog jellege változik attól függően, hogy a közoktatásban vagy a felsőoktatásban való részvételtől beszélünk. A „*közoktatáshoz való jog*” egyrészt jogosultságot (a tanuláshoz való jog, a tanulás szabadsága), másrészt kötelezettséget is (tankötelezettség) jelent, amelynek a feltételeit az állam teremti meg. A „*felsőoktatáshoz való jog*” az Alkotmány szerint akkor valósul meg, ha a felsőfokú oktatás mindenki számára a képességei alapján hozzáférhető, és az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak.

A *foglalkoztatáshoz való jog* (70/C. §) két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz szorosan kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven – a sztrájk törvényben meghatározott keretek közt – gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Tekintettel arra, hogy a sztrájkhoz való joggal összefüggő hatályos szabályozásban és gyakorlatban számos alapjogi jellegű probléma figyelhető meg, a biztos 2008 őszétől önálló alapjogi projekt keretében foglalkozott ezzel a területtel. A sztrájkjoggal összefüggő vizsgálatokról, tapasztalatokról a projektfejezetben olvasható részletesebb tájékoztatás.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatos kérdések e témakörben való tárgyalását indokolja, hogy számos olyan szociális kötöttséggel bír, amely a köz érdekére tekintettel a tulajdonosi autonómia jelentős korlátozását teszi alkotmányosan lehetővé. A tulajdonhoz való jog az állam által – az Alkotmányban külön deklaráltan – közérdekből is korlátozható, sőt meghatározott, garanciális feltételek mellett el is vonható, kisajátítható (13. §). A tulajdonkorlátozással összefüggő ombudsmani gyakorlat hosszú idő óta a

kényszerű korlátozás és elvonás során, (kivételesség, kártalanítás) valamint az egyes földhivatali hatósági eljárásokkal kapcsolatban a garanciális szabályok betartását és betartatását, a világos jogi környezet alakítását és fenntartását kéri számon a hatáskörébe tartozó szervektől.

Az 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 tartózkodás helyett fokozottabb állami beavatkozás szükségessége – a tipikustól eltérő jogvédelmi szerepfelfogást követel meg a biztostól. Az állampolgári jogok biztosának a szociális jogok esetében a védelmi szint alkotmányosan indokolatlan csökkentése ellenében, a rászorulóknak, kiszolgáltatott társadalmi csoportoknak jogainak védelme érdekében kell felemelnie a szavát. Ez indokolta – többek mellett –, hogy a biztos az egyik leginkább kiszolgáltatott, margóra szorult csoport, *a hajlék nélkül élő emberek jogainak, emberi méltóságának védelme érdekében önálló alapjogi projektet indítson*. A beszámolási időszakban hivatalból vagy panasz alapján vizsgált egészségügyi és a szociális rendszerrel kapcsolatos ügyek egy részéről a beszámoló projektfejezetében olvasható részletesebb tájékoztatás.

A szociális jogok érvényesülésének általános tendenciái

2008-ban sem változott a „szociális ügyekkel” kapcsolatos, hosszú ideje markánsan megfigyelhető *kettős tendencia*: az állampolgároktól ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban érkezik a *legtöbb beadvány, figyelemfelhívás*, ugyanakkor ezekben az esetekben a *leggyakoribb a hatáskör hiánya miatti* – tájékoztatással egybekötött – *elutasítás* is. A beszámolási időszakban számos panaszt kapott az országgyűlési biztos a pénzbeli szociális ellátásokkal összefüggésben. A beadványok nagy részének hangvételéből jól érzékelhető a társadalom szegényebb rétegeinek kétségbeesése életszínvonaluk romlása miatt: a kilátástalan élethelyzetükről, a munkalehetőségek hiányáról, a magas és sokszor kifizethetetlen lakásfenntartási költségeikről, megromlott egészségi állapotukról, vagy megoldhatatlan lakáshelyzetükről írnak és a biztostól segítséget, támogatást kérnek ügyükben.

Az ombudsman számos esetben azt állapította meg, hogy az eljáró hatóság a vonatkozó rendelkezéseket megtartotta, így a biztos hatáskörének hiányában csak annyit tehetett, hogy *felhívta az érintett helyi önkormányzatok figyelmét a nehéz szociális helyzetű személyre*, emellett *tájékoztatta a panaszost a szociális alapellátás keretében igénybe vehető egyéb lehetőségekről*, elsősorban a személyes életvezetési tanácsadást is nyújtó családsegítés intézményéről. A szociális ellátással összefüggő panaszok túlnyomó többsége to-

vábbra is a rendszeres szociális segély és a közgyógyellátás iránti kérelmek elutasítása miatt érkezett.

Előfordultak olyan ügyek is, ahol az országgyűlési biztos szerint a jogalkotási hiányosság, vagy a jogalkalmazás során megfigyelhető probléma *nem éri el a szociális jogokkal vagy más alapjoggal összefüggő visszasság szintjét*, így ajánlás az Obtv. alapján nem is fogalmazható meg. Indokolt esetben azonban ilyenkor is fontosnak tartja *a probléma jelzését, az alternatív megoldási javaslat megfogalmazását*, rámutatva arra, hogy a javasolt jogi megoldás vagy gyakorlat az alapjogok érvényesülésére kedvező hatású. A beszámolási időszak tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az alapjogi-szakmai jellegű ombudsmani figyelemfelhívásoknak és javaslatoknak is *komoly jelentőségük van*.

Az egyik esetben a panaszos kifogásolta, hogy az önkormányzat képviselő-testülete elutasította *az adósságcsökkentési támogatás* iránti ismételt kérelmét. A testület arra hivatkozott, hogy a korábbi adósságcsökkentési támogatást meg kellett vonnia, mert az igénylő megszegte az együttműködési és fizetési kötelezettségét, a támogatás pedig a szociális törvény alapján a megszüntetésétől számított 24 hónapon belül ismételten nem állapítható meg. Az ügyben folytatott vizsgálatban az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy *az önkormányzat eljárása megfelelt a hatályos jogszabályoknak*. A szociális és munkaügyi miniszter véleménye alapján adósságkezelési szolgáltatásban való részvétel feltételeként a jogosultnak tevékenyen részt kell vennie a probléma megoldásában, meg kell fizetnie az adósság egy részét és meg kell jelennie tanácsadáson. A *24 hónapos moratórium* ennek arányos és a jogosultat megfelelően ösztönző eszköze. Válaszlevelében az ombudsman kifejtette, hogy a jogosult ösztönzését és érdekelté tételét alapvető fontosságúnak tartja, ilyen helyzetekben ugyanis csak az állam és polgára közötti együttműködéssel lehet hatékony megoldást találni. A szabályozás problémáját a biztos annak automatizmusában látja, abban, hogy a 24 hónapos moratórium alkalmazásában nem ismer kivételt.

Az átmeneti fizetéseképtelenséghez is különböző okok vezethetnek, az adósságkezelési szolgáltatásban részt vevők személyes körülményeiben is bekövetkezhet jelentős változás, ezért a biztos *megfontolásra javasolta* a miniszternek, hogy *kezdeményezzen rugalmasabb, arányosabb, a megelőzést hatékonyabban elősegítő jogi megoldást*. Ilyen lehetőség lenne például a 24 hónapos határidő rövidítése, vagy az, hogy az önkormányzat kapjon mérlegelési lehetőséget, de érvényesíteni lehetne a fokozatosság elvét is úgy, hogy az első alkalommal rövidebb, a második alkalommal akár hosszabb időtartamú moratóriumot alkalmaznának.⁹⁶

⁹⁶ OBH 2084/2008 (az ügyben nem készült jelentés)

A másik ugyancsak kiemelhető ügy a *táppénz számításáról való tájékoztatással kapcsolatos szabályozás hiányosságára* mutatott rá. Az országgyűlési biztost 2008 nyarán a panaszos azzal kereste meg, hogy az illetékes egészségbiztosítási pénztár nem tájékoztatta, mi alapján számították ki a feleségének járó táppénzt. A pénztár arra hivatkozott ugyanis, hogy a hatályos jogszabályok alapján – az igény elbírálásán és a folyósításon túl – nem köteles írásbeli elszámolást adni. Az egészségügyi miniszter válaszában kifejtette, hogy a megyei egészségbiztosítási pénztár a teljesített igényekről nem hoz ilyen kalkulációt tartalmazó határozatot, az igénylő külön kérésére azonban tájékoztatást ad a táppénz kiszámításának módjáról is. Az esetlegesen téves számítások miatti jogorvoslat érvényesíthetőségével kapcsolatban az Országos Egészségbiztosítási Pénztár nem tapasztalt nehézséget: az elszámolások az esetek jelentős részében megnyugtatóan rendezik a felmerült kérdéseket.

Az ombudsman válaszában megjegyezte, hogy az utólagos tájékoztatásra, valamint a jogorvoslatra vonatkozó szabályokkal és gyakorlattal kapcsolatban *alapjogi szempontból összefüggő visszásság nem állapítható meg*, ezért további intézkedés megtétele nem szükséges. Emellett azonban megfontolásra javasolta a miniszternek, hogy tegyen lépéseket a táppénz számításával kapcsolatos tájékoztatás törvényi szabályozásának módosítása érdekében. A módosításhoz az ombudsman szerint egyfajta mintát jelenthetne a Munka Törvénykönyvének a munkabér részletes írásbeli elszámolását előíró szabálya.⁹⁷ Az egészségügyi miniszter a javaslatra adott válaszában jelezte, hogy az Országgyűlés ugyan 2008 decemberében a szóban forgó törvényi rendelkezést nem módosította, de a minisztérium – a pénzügyi tárcával együttműködve – megvizsgálja annak lehetőségét, hogy ismételten napi-rendre tűzze a módosítást.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog érvénysülése

Az egészségügyi rendszer és az egészséghez való jog

A szociális jogi szférán belül az egészségügyi rendszerrel, az egészséghez való joggal összefüggésben is egyre erősödő tendencia, hogy nő a *biztosok hatáskörén kívül eső segítséget kérő beadványok száma*. A hozzánk fordulóknak ezekben egy konkrét probléma jogi értelmezését, a jogszabályok összevetését, valamely gazdasági, szociológiai tünet elemzését kérik, vagy „csupán” az egészségügyben dolgozók magatartását, hozzáállását kifogásolják.

Az egészségügyi rendszer működésével, az annak átalakításából, részben megkezdett struktúraváltoztatásából adódó problémákkal az országgyűlési

⁹⁷ OBH 3135/2008 (az ügyben nem készült jelentés)

biztos már 2007. évi Beszámolójában is kiemelten foglalkozott. 2007 áprilisában az *Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet (OPNI) bezárása*, majd szeptemberben a *Budai Gyermekkórház aktív ágáinak megszüntetése állásfoglalások*⁹⁸ kiadására hívta, készítette a biztost.

Az országgyűlési biztos minden alkalommal hangsúlyozta, hogy a nagy rendszerek, s így az egészségbiztosítási rendszer megváltoztatása önmagában alapjogilag nem kifogásolható. Az egészségügyben zajló struktúra-változás, a fekvőbeteg ellátók ágykapacitásának átrendezése, a megszűnésre ítélt intézmények átmeneti helyzetének problémája *túlmutat egy-egy intézmény bezárásán*, felveti az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú vizsgálatát.

A nagy visszhangot kiváltó kórházátalakításoknál alkalmazott elvek azonban a biztos szerint továbbra sem, vagy igen kevésbé veszik figyelembe az egyes olyan specifikumokat, mint például a gyermekek vagy a pszichiátriai betegek speciális szükségletei. A 2008-as évre továbbra is vonatkozik az a korábbi megállapítás, hogy a *jogi háttér jelentős változásai*, az intézményi struktúra átalakítása, ezzel együtt a finanszírozás korlátai miatt állandósuló feszültség, és kényszer megoldások számos olyan helyzetet idéztek elő, amely *gyors reagálást, magyarázatot, értelmezést követelt*.

Az *OPNI alaptervékenysége* a felnőtt- és gyermekpszichiátriai, neurológiai és az agyérbetegségben szenvedők járó- és fekvőbeteg-ellátása, rehabilitációja, a klinikai pszichológiai és addiktológiai szakellátás, és a stroke-betegek intenzív ellátása. Az egészségügyi miniszter 2007. március 8-án kelt határozta április 1-jei hatállyal az intézetben az ágyszám megvonásával a fekvőbeteg-ellátást nullára csökkentette. A miniszter egyszemélyi döntése, az általa követett megszüntetési eljárás az államháztartásról szóló törvény szabályainak megsértésével önmagában a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Az OPNI bezárása aggályos helyzetet teremtett mind a mentálisan sérült vagy neurológiai betegségben szenvedő betegek, mind az egészségügyi dolgozók, végső soron pedig az egész társadalom számára. Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló dokumentumok és a helyszínen végzett bejárások tapasztalatai alapján kiadott jelentésében *komoly szakmai, ellátási problémák és az egészséghez való joggal összefüggő visszásságok egész sorát tárta*

⁹⁸ OBH 2465/2007 és OBH 2530/2007. Megjegyzendő itt, hogy az állásfoglalás nyomán 2007. április 17-én az Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil és Vallásügyi Bizottság napirendjére tűzte az OPNI helyzetének megtárgyalását, 2007. május 22-én pedig kihelyezett ülést is tartott, ahol azonban érdemi határozat nem született. Tekintettel arra, hogy az ombudsman állásfoglalásban tett javaslatait sem a szaktárca, sem szakbizottság nem fogadta el, az ombudsman szükségesnek tartotta a helyzet helyszíni vizsgálattal történő feltárását.

fel, egyúttal utalt arra is, hogy az intézet bezárásának valódi indokait sem a szakma sem a közvélemény nem ismerhette meg.

Jelentésében az országgyűlési biztos *egy kilencpontos probléma-összefoglaló* indításaként külön hangsúlyozta, hogy a legkomolyabb alapjogi aggályokat azon betegek sorsa jelenti, akik a megszűnt ágyakon feküdtek, és akiket a minél gyorsabb ágyszámcsökkentés érdekében elbocsátottak az intézményből. Jelentős számban közülük kerültek ki az ellátás nélkül maradó betegek, pszichés zavaruk következtében sokuk nem rendelkezik a betegségükkel kapcsolatos belátási képességgel. E betegek elbocsátásuk után abbahagyják a gyógyszerek szedését, nem mennek el az ideggondozóba, romló állapotuk következtében gyakran az utcán kötnek ki, növelve a hajléktalanok számát.

Az egészséghez való jog védelmi szintjével kapcsolatban azért is problémás az OPNI bezárása, mert ennek nyomán részben *megszűnt az európai színvonalú stroke-ellátás*. A Buda-környéki területek ezen ellátás tekintetben ellátatlanul maradnak, a közlekedés jelenlegi állapota miatt ugyanis nem tartható az a rövid – legfeljebb 3 órás – idő, amelyen belül meg kellene kezdődnie az agyi stroke megfelelő kezelésének. Az előkészítetlen áttelepítés miatt továbbá több száz krónikus pszichiátriai beteg sorsa vált bizonytalan-ná, akik évek óta vártak az OPNI-ban pszichiátriai otthoni elhelyezésre. Ellátás nélkül maradt számtalan drogbeteg is, mert a főváros budai oldalán csak az OPNI-ban működött addiktológiai osztály és drogambulancia. Az ombudsman kiemelte azt is, hogy a fővárosban – az OPNI bezárásának fényében – továbbra is *megoldatlan a 14-18 éves korú serdülők akut pszichiátriai ellátása*. Az intézménybezárás következtében pedig megszűnt egy magas szintű oktatási és kutatási centrum, az OPNI keretében működött ugyanis az orvos-továbbképzés három tanszéke és a pszichológus szakképzés egyetemi tanszéke is.

Összességében az OPNI megszüntetésével együtt járó ellátásszint-csökkenés ellensúlyozásának hiánya, bizonyos földrajzi területeken vagy szakellátások tekintetében az ellátási szint kritikusra csökkenése, betegek százainak veszélybe kerülése *az egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okozott*. Az államnak valamennyi, az egészségügyi ellátórendszer egyes területein tervezett változtatás esetében különös figyelemmel kell lennie arra, hogy az egészséghez való jog védelmi szintje pusztán anyagi megfontolások figyelembevételé miatt veszélyes mértékben ne csökkenhessen. Az állam – jelen esetben az egészségügyi tárca – feladata, hogy a struktúraváltás egyes lépéseinek összehangolásakor a szükségesség-arányosság alapvető alkotmányos szempontjai figyelembevételével tervezze intézkedéseit, és tegye meg a javaslatait.

Jelentésében a biztos felkérte az egészségügyi minisztert, hogy az érintett intézmények, a szakma képviselőinek bevonásával *kezdeményezzen széles körű egyeztetést*, és a jelentés következtetéseit is figyelembe véve fontolja meg egy szakmai bizottság felállítását. Felkérte továbbá az *Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát*, hogy tűzze napirendjére a pszichiátriai, addiktológiai, valamint stroke-ellátás fekvőbeteg-ellátó intézményei helyzetének áttekintését.

Az *egészségügyi miniszter válaszában* a jelentés állításainak és következtetéseinek megalapozottságát vonta kétségbe, utalva arra, hogy abban tárgyi tévedések vannak, a biztos nem kért megfelelő tájékoztatást. A miniszter tájékoztatta a biztost, hogy a figyelemfelhívása alapján a szakma és a tárca közti ismételt, intenzív egyeztető munka megkezdéséről döntött. Kifejtette, hogy az átszervezés során sikerült minden érintett intézményben javítani a betegellátás feltételeit, a Semmelweis Egyetem (SE) Pszichiátriai Klinikája pedig jelenleg eleget tesz a kívánalmaknak, és emellett felesleges fenntartani az OPNI-t is.

Az országgyűlési biztos a miniszteri válasz tanulmányozása után is *változatlan formában fenntartotta a jelentés elvi megállapításait, ajánlásait*. Válaszában utalt arra, hogy a vizsgálat kiindulópontjául kifejezetten az intézmény bezárását kísérő tények és adatok szolgáltak, egy margóra szorult betegcsoport – és az őket gyógyító szakemberek – érdekeinek, méltóságának, emberi jogainak figyelembe vételére hívta fel a nyilvánosság figyelmét.

A *számadatokkal kapcsolatos miniszteri felvetésre* reagálva a biztos kifejtette, hogy az ellátás nélkül maradó betegek konkrét száma tekintetében ugyan nem áll rendelkezésére egzakt számadat, azonban az ombudsmani intézmény látókörébe kerültek olyan aktuálisan gondozás nélkül állók, akik képtelenek voltak az ellátás igénybevételére. A biztos utalt arra is, hogy „irreleváns a betegszámok hangsúlyozásával nyomatékosítani egy eleve elfogadhatatlan helyzetet”, álláspontja szerint, ha csak egy ember is, akár csak ideiglenesen, de kiesett az ellátásból, az már önmagában elegendő az alapjogi visszásság megállapításához. A biztos válaszában ismételten kiemelte, hogy az átszervezés következtében komoly ellátási gondok alakultak ki a gyermekpszichiátria terén.⁹⁹

A biztos az OPNI megszüntetése ügyében folytatott vizsgálattal párhuzamosan, ahhoz szorosan kapcsolódva az *Országos Addiktológiai Intézet (OAI) bezárása* miatt kénytelen volt közleményben felhívni a figyelmet, hogy a budapesti addiktológiai járóbeteg-ellátás a működésképtelenség szélére került. A biztos figyelemfelhívásában utalt arra, hogy az intézet megszüntetése következtében az alkohol-politika koordinációjának nem lesz haté-

⁹⁹ OBH 2464/2007

kony háttérintézménye, a budapesti alkohol- és droghelyzet súlyosan romolhat.¹⁰⁰

Nem voltak előzmény nélküliek – sőt alapjukat tekintve több évre nyúlnak vissza¹⁰¹ – azok a 2008-as ombudsmani vizsgálatok, amelyek a *mentés és sürgősségi ellátás*, ezen belül különösen a *riasztási rendszer működését* tekintették át az egészséghez való jog, illetve az állam életvédelmi kötelezettségének teljesítése szempontjából.

Az országgyűlési biztos a *Hajdú-Bihar megyében tett munkalátogatása* során vizsgálta a megyei egészségügyi intézmények munkáját, ezen belül különös hangsúllyal a mentés és a sürgősségi betegellátás működését (OMSZ Észak-alföldi Regionális Mentőszervezete), az egészségügyi szolgáltatók közötti együttműködést. Az átfogó vizsgálat során a mentőszolgálat szakemberei ismételten életmentő feltételként fogalmazták meg, hogy pontosan meg lehessen határozni a segélyhívások pontos helyét. Ennek különösen a helyismerettel nem rendelkező, úton lévő, vagy utazó segélykérő esetén van kiemelkedő jelentősége. A jelentés ehhez hozzáteszi, hogy a helymeghatározás alkalmas lehet a hívások több mint felét jelentő és sok gondot, jelentős költségeket okozó vakriasztások kiszűrésére is. Ha a hívó nem képes a baleset helyének pontos meghatározására, a hívó fél mobilszolgáltatója a mentőszolgálat diszpécserének kérésére köteles volna az ún. *cellakeresés segítségével* a helyi koordináták pontos megjelölésére.

Az országgyűlési biztos utalt egyik korábbi jelentésére¹⁰², amelyben kiemelte, hogy az elektronikus hírközlésről szóló törvény alapján a segélyhívások megválaszolása céljából a telefonszolgáltató a hívó fél azonosítása kijelzésének letiltására, továbbá a helymeghatározási adatok kezelésére vonatkozó hozzájárulásának hiánya vagy visszavonása esetén is köteles a segélyhívó szolgálatok kérésére rendelkezésre bocsátani a hívó fél azonosítására, illetve a helymeghatározásra vonatkozó adatokat.

A biztos megállapította, hogy a segélykérő rendszer jelenlegi elégtelensége, a segítségre szoruló korrekt helymeghatározásának hiánya alkalmas lehet rá, hogy visszasságot idézzon elő az élethez és testi épséghez, illetve a lehető legmagasabb szintű testi, és lelki egészséghez való joggal összefüggésben.¹⁰³ Az ombudsman ezért kezdeményezte, hogy a Kormány ismételten tekintse át a mentőszolgálat riasztási rendszerét, valamint szükség szerint gondoskodjon a segélyhívó mechanizmus, ezen belül a gyors helyzet meghatározást lehetővé tevő információk tényleges biztosításáról, a biztonsá-

¹⁰⁰ OBH 2371/2008

¹⁰¹ Lásd. OBH 1955/2002 és OBH 4047/2006

¹⁰² OBH 4047/2006

¹⁰³ OBH 2453/2008

gi áttétek minimálisra csökkentéséről. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter tájékoztatása szerint a kormány döntött az Európai Segélyhívó Rendszer megvalósításáról, annak kiépítése folyamatban van.

Egy másik vizsgált ügy hasonlóképp a riasztási rendszer működési problémáira mutatott rá. Az elhúzódó mentés körülményeinek és okainak feltárásával foglalkozó vizsgálatát az országgyűlési biztos *egy súlyos közlekedési baleset híre* nyomán hivatalból indította. A vizsgálatot kiváltó híradás arról számolt be, hogy a mentők 50 perccel a riasztás után érkeztek, mert több bejelentő információi alapján sem találták meg a baleset helyszínét, eközben ráadásul a rendőrkapitányságok között vita folyt az illetékességről.

A vizsgálat azt állapította meg, hogy a *112-es egységes európai segélyhívó hazai működtetése* a mai formájában nem mozdítja elő, esetenként kifejezetten megnehezíti az egységes szemléletű segítségnyújtás megszervezését. A segélyhívó működésével kapcsolatos korábbi tapasztalatok szerint a segítségnyújtás késedelme döntően három okra – a riasztási lánc több áttételére, a hívó fél helyzetmeghatározásának problémájára, valamint az esetleges információ-torzulásra – vezethető vissza.

A baleset helyszínét ez esetben csak hosszabb idő alatt tudták azonosítani, a megküldött iratok és hangfelvételek pedig még utalást sem tartalmaztak arra, hogy a szolgáltatóktól bárki kért volna tájékoztatást. A résztvevők között nem volt érdemi kommunikáció, így egymástól függetlenül próbálták megkeresni a sérültet. Az ombudsman megállapította, hogy *elégtelenül működött a segélykérő rendszer*, ennek eredményeként nem lehetett pontosan megállapítani a baleset helyszínét, ami az objektív életvédelmi kötelezettség és az egészséghez való jog sérelmét jelentette. A változás érdekében a biztos javasolta a Kormánynak, hogy fordítson kiemelt figyelmet az egységes segélyhívó rendszer megteremtéséhez szükséges jogalkotási feladatok elvégzésére.¹⁰⁴

A szociális rendszer működése és a segélyezés

A szociális biztonsághoz való jog tartalmát tekintve kiépített társadalombiztosítási rendszerben, valamint megfelelően működő, alkotmányos értékeket képviselő intézményi rendszerben értelmezhető. Az ombudsmani tevékenység során gyakoriak az olyan panaszok, vagy jelzés, sajtóhír alapján hivatalból indított *komplex jellegű vizsgálatok*, amelyek alapjogi szempontból egy-egy szociális ellátó intézmény működési körülményeit, átszervezését, bezárását járják körül. Lényeges itt felhívni a figyelmet arra, hogy *önmagában egy intézmény bezárása, működési színvonalának csökkentése még nem jelent alapvető joggal összefüggő visszásságot*. A beszámolási időszakban a biztos két

¹⁰⁴ OBH 3595/2008

esetben, egy szociális otthon (a Pest Megyei Speciális Otthon) működésével,¹⁰⁵ valamint egy gyermekotthon (a balkányi gyermekotthon) jogutóddal történő megszüntetésével¹⁰⁶ kapcsolatos, panasz alapján indított vizsgálata sem tárt fel a szociális jogokkal összefüggő visszasságot.

A szociális jogok szféráján belül az egyik nagy társadalmi érdeklődést is kiváltó kérdéskör a 2008-as évben egyértelműen *a szociális segélyezés hatályos rendszerével kapcsolatos problémák*, és azok helyi és országos szintű kezelése volt. A biztosnak alapvetően nem feladata az országos és helyi foglalkoztatáspolitikai, a szociális segélyezési rendszer működésének vizsgálata. A 2008 nyarára kialakult jogi helyzet, az egyes önkormányzatok által – részben a figyelemfelhívást és protestálást célozva – nemegyszer a hatályos törvényekkel szándékosan szembehelyezkedő módon bevezetett „munkához kötött segély” szabályozása és gyakorlata az alapjogok védelme és a jogbiztonság követelményének szavatolása hivatalból vizsgálat indítására készítette a biztost.

2008 májusában sajtóértesülés nyomán rendelte el a vizsgálatot, amely szerint Monok község önkormányzatának képviselő-testülete rendeletben írta elő, hogy a rendszeres szociális segély folyósítása meghatározott időtartamú közmunka elvégzéséhez kötött. Az önkormányzat ugyancsak rendeletben határozott arról is, hogy az arra egyébként jogosult szülők csak abban az esetben kapják meg a gyermekvédelmi támogatásokat, ha gyermekeiket óvodába, iskolába járatják. A szabályozás egyes elemeit – részben vagy egészben – más önkormányzatok (Ivád, Sárospatak) is átvették, és felételhez kötötték a szociális segélyek, támogatások kifizetését.

A vizsgálat csak a már említett önkormányzatok szabályozását érintette, de az elemzett alapjogi dilemmákkal *kapcsolatos megállapítások – a nyilvánosságon keresztül – minden egyes önkormányzathoz szóltak*. A biztos megállapította, hogy a vizsgált önkormányzatok esetenként a törvényi felhatalmazás hiányában, máskor azzal ellentétesen, illetve azon túlterjeszkedve határoztak meg feltételeket a rendszeres szociális segély, valamint egyes gyermekvédelmi támogatások folyósítására. A jelentés megállapításai szerint a megalkotott rendeletek miatt kialakult jogi helyzet a jogbiztonság követelményének sérelmét idézte elő, és az önkényes jogalkalmazás miatt a diszkrimináció veszélyét vetette fel.

A jelentés elvi megállapításai között – az alkotmánybíróági gyakorlatra¹⁰⁷ hivatkozva – a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a szociális bizton-

¹⁰⁵ OBH 3575/2007

¹⁰⁶ OBH 5474/2007

¹⁰⁷ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat és az 59/2006. (X. 20.) AB határozat.

nak, ennél fogva nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerűen ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.

Az államnak tág mozgásteret van a szociális rendszer alakítása során – a teherbíró képességét figyelembe véve –, új támogatási formákat hozhat létre, korábbiakat megszüntethet, rászorultsági prioritásokat határozhat meg, a segélyek összegét növelheti, csökkentheti, de egészében a szociális védelmi szint (a „szociális háló”) nem csökkenhet annyira, hogy a megélhetési minimum valamilyen módon ne legyen biztosítva. A rendszeres szociális segélynek a segélyezett személytől való megvonása a hatályos jogi helyzet alapján a megélhetési minimum biztosítását szünteti meg, ezért ilyen drasztikus lépésre csak igen kivételes esetben, és objektív feltételek megvalósulása esetén kerülhet sor. A rendszeres szociális segély jelenleg az utolsó „védelmi vonal”, amely mögött a rendszerben már nincs olyan anyagi vagy természetbeni támogatás (ellensúly), amely ki tudná váltani. Lényeges, hogy az állampolgárnak nem a rendszeres szociális segélyre van tehát alanyi joga, hanem a megélhetési minimum valamiképpen biztosítására, amelyet jelenleg a rendszeres szociális segély valósít meg.

A tartalmi vizsgálat megállapította, hogy Monok és Ivád község idézett rendeletmódosításai által teremtetett jogi helyzet, *a szociális törvény garanciális, a meglévő korlátozást arányosító rendelkezéseinek áttörése a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.* A rendszeres szociális segély folyósításának közvetlen közmunkavégzéshez kötése a foglalkozáspolitikai kötelezettség teljesítése szempontjából szükségtelen korlátozás.

A jelentésben megállapítottak szerint tartalmilag önmagában nem vizsgás, ha a rendszeres szociális segély folyósítását teljesíthető feltételekhez kötik, és az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, megvonására is. Sőt az sem, hogyha a segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervekkel együtt kell működnie, részt kell vennie egy komplex beilleszkedési programban. A szociális biztonsághoz való jog alapján az állampolgár alanyi joga nem a rendszeres szociális segélyre terjed ki, hanem arra, hogy valamiképpen biztosítva legyen a megélhetési mi-

nimuma. A törvény garanciális, arányosító rendelkezéseinek áttörése, tehát a segély folyósításának közvetlen közmunkavégzéshez kötése a foglalkozáspolitikai kötelezettség teljesítése szempontjából szükségtelen korlátozás.

A szóban forgó önkormányzatok a *gyermekvédelmi kötelezettség* teljesítése szempontjából alkalmatlan módon, aránytalanul kötötték a tankötelezettség teljesítéséhez a segély, valamint a *gyermekvédelmi támogatások* folyósítását. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy a gyermek egészséges szellemi fejlődése érdekében kulcsfontosságú az oktatás, így a tankötelezettség biztosítása. Ezen a téren azonban a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése és a hatályos jogon alapuló hatékony intézkedési lehetőségek alkalmazása az elsődleges. A gondatlan szülők szankcionálására a hatályos jog lehetőséget ad (pl. szabálysértés szankciók), de ez nem terjedhet ki a segélyek megvonására, hiszen az intézkedés éppen azokra üt vissza, akiket az állam védeni és óvni kíván: a gyermekekre.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében felkérte a vizsgálattal érintett képviselő-testületeket, hogy vizsgálják felül és helyezték hatályon kívül azon rendelkezéseket, amelyben a rendszeres szociális segély, valamint a gyermekvédelmi támogatások megállapítását, folyósítását közvetlen módon közmunkavégzéshez, illetve a gyermek tankötelezettségének teljesítéséhez kötötték.

Monok Község Önkormányzata a biztos ajánlására nem adott érdemi választ. Ivád Község önkormányzata pedig a szociális törvény módosítását követően jelezte, hogy a kifogásolt rendelkezések hatályon kívül helyezésére sor került. Sárospatak város polgármestere arról tájékoztatta a biztost, hogy a rendeletet változtatás nélkül hatályában fenntartja, az ajánlást nem fogadja el. Az országgyűlési biztos válaszlevelében azt jelezte, hogy az ajánlást – változatlan indokok mellett – fenntartja, erre az ombudsmani levélre azonban az önkormányzattól már nem érkezett érdemi válasz.

Az ajánlással ugyancsak érintett *Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője* válaszlevelében rögzítette, hogy a jelentésben foglaltakkal egyetért, a három érintett település önkormányzatánál kezdeményezte a kifogásolt rendelkezések hatályon kívül helyezését. A hivatalvezető mellékelte a polgármestereknek, illetve a képviselő-testületeknek címzett, törvényességi észrevételeket megfogalmazó leveleit, amelyekben külön felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben a jogszabálysértéseket az önkormányzatok nem orvosolják, akkor a hivatal haladéktalanul az Alkotmánybírósághoz fordul, amelyre később sor is került.¹⁰⁸

¹⁰⁸ OBH 2972/2008

Az oktatáshoz való joggal kapcsolatos vizsgálatok

Az oktatással összefüggő panaszokra továbbra is jellemző, hogy a *közoktatási intézmények működésével kapcsolatosan* főleg a *szülők*, a *felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatosan* pedig maguk a *hallgatók* fordulnak panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Továbbra is számos esetben kérnek tájékoztatást, ugyanakkor a kifejezetten tájékoztatást kérő panaszok száma csökkenő tendenciát mutat. Ez részben a biztos gyermekjogi projektje keretében készített, kifejezetten és elsődlegesen a *gyermekekhez* szóló „*minisite*” létrehozásának köszönhető. A honlap célja az alapjogokról, gyermeki jogokról szóló tájékoztatáson túl, hogy a gyermekek ezen keresztül – eljárási formaságok nélkül – tájékoztatást tudjanak kérni, kérdést teheszenek fel, véleményt nyilváníthassanak.

Az Obtv. szabályai tételesen nem zárják ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárását azokban az ügyekben, amelyekben az *oktatási jogok biztosa* is vizsgálódik, de az országgyűlés biztosa oktatással kapcsolatos panaszok kapcsán minden esetben azt is vizsgálja, hogy az ügy kizárólag oktatási jogok sérelmének veszélyét veti fel, vagy más alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja is fennáll-e.

Az egyik oktatáshoz való joggal kapcsolatos ügyben a biztoshoz forduló édesanya a panaszában kifogásolta, hogy *gyermekét igazolt mulasztásainak nagy számára tekintettel évfolyamismétlésre kívánta kötelezni iskolája*. A szülő a gyermekét az intézményvezetővel való előzetes egyeztetés nélkül az intézmény egy feltételezett, jövőbeni döntésére alapozva másik iskolába íratta. Az intézmény így ténylegesen nem hozott döntést arról, hogy a tanulónak évfolyamot kell ismételnie. A közoktatási intézmény adott ügygel összefüggő eljárásával kapcsolatosan az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot nem állapított meg, mivel az édesanya az osztályfőnök előzetes szóbeli tájékoztatására alapozva íratta gyermekét másik iskolába, ami nem kérhető számon az iskolán.

Tekintettel azonban arra, hogy a közoktatási intézmény vezetője válaszában azt a kitételt tette, hogy „a törvény világosan kimondja, hogy 250 óra hiányzás fölött évfolyamot kell ismételni”, vagyis arra utalt, hogy egyébként – döntéshelyzetben – ennek megfelelően járna el, az ombudsman szükségesnek tartotta ezen gyakorlat vizsgálatát.

A hatályos szabályozás szerint a tanuló az első–harmadik évfolyamon csak abban az esetben utasítható évfolyamismétlésre, ha a tanulmányi követelményeket az iskolából való igazolt és igazolatlan mulasztás miatt nem tudta teljesíteni. A törvény szerint a tanuló évfolyamismétlésre azonban mulasztások miatt is csak abban az esetben utasítható, ha a tanulmányi követelményeket nem tudta emiatt teljesíteni. A rendeletben meghatá-

rozott mértékű mulasztás önmagában nem eredményezhet automatikus évfolyamismétlési kötelezettséget. Év közbeni érdemjegyek hiányában osztályozóvizsga keretében dönthető el hogy a tanuló el tudta-e sajátítani a tanulmányi követelményeket. Az osztályozóvizsga letételét a nevelőtestület csak akkor tilthatja meg, ha az igazolatlan mulasztások száma meghaladja az igazolt mulasztások számát, igazolhatóan tanulói betegség okán nem, ha a tanuló vagy szülője azt kéri. Az országgyűlési biztos szerint biztosítani kell tehát ezt a lehetőséget az első-harmadik évfolyamosok számára is, akkor is, ha teljesítményüket nem osztályzattal minősítik.

A jelenlegi rendeleti szabályozás a közoktatási törvény értékeléssel kapcsolatos, 2004. szeptember 1-jétől hatályos módosítása óta nem koherens és nem egyértelmű a jogalkalmazók számára. Az ombudsman megállapította, hogy *a vonatkozó rendeleti szabályozás jelenlegi formája a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásság veszélyét hordozza*, és javasolta a jogalkotónak a rendelet megfelelő módosítását. A miniszter kifejtette, hogy az iskola számos jogszabályi rendelkezést sértett meg, a hatályos jogi helyzet alapján azonban álláspontja szerint nem áll fenn a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélye. A miniszter ugyanakkor tájékoztatta a biztost arról, hogy – a teljes egyértelműség megteremtése érdekében – áttekinti a kifogásolt rendeleti szabályozást.¹⁰⁹

Alapjoggal összefüggő visszásságot állapított meg az országgyűlési biztos egy olyan ügy vizsgálata során, amelyben a sajátos nevelési igényű gyermek számára szakértői és rehabilitációs bizottság által kijelölt óvoda az óvodai elhelyezést kötelező „próbaidőhöz” kötötte, és a próbaidőre való hivatkozással – a törvényi rendelkezések figyelmen kívül hagyásával – a gyermek elhelyezését egyoldalúan, határozatban meg is szüntette. A biztos kezdeményezte az óvoda vezetőjénél, hogy a jövőben az óvodai elhelyezés megszüntetésére kizárólag a közoktatási törvény rendelkezéseinek figyelembevételével kerüljön sor, valamint kezdeményezte a szervezeti és működési szabályzat és a házirend felülvizsgálatát. Az ombudsman emellett az óvoda fenntartójához is fordult, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az óvoda belső szabályzatai a jogszabályi rendelkezéseknek megfeleljenek. Az óvodavezető a biztos kezdeményezéseit, a fenntartó a neki címzett ajánlást elfogadta, a módosítások elfogadásáról várhatóan 2009. év elején döntenek.¹¹⁰

Az ombudsman egy hivatalból indított vizsgálat¹¹¹ nyomán azt állapította

¹⁰⁹ OBH 3207/2008

¹¹⁰ OBH 1588/2008

¹¹¹ OBH 2223/2008

meg, hogy az újpesti polgármester azon intézkedése, amelynek nyomán egy tanköteles tanuló adott iskolával fennálló jogviszonya fegyelmi eljárás lefolytatása, a tanuló meghallgatása, illetve jogerős fegyelmi határozat nélkül szűnt meg – a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelme mellett – az oktatáshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

A tulajdonjog-korlátozással összefüggő visszásságok

A tulajdonjog korlátozásával, valamint teljes elvonásával kapcsolatban elsőként a bírósági végrehajtási eljárás területét kell kiemelni. A bírósági végrehajtási ügyekkel kapcsolatosan érkező panaszok jellemzője, hogy számos esetben a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági eljárást és döntést is sérelmezik az ügyfelek, amelyek felülvizsgálatára azonban a *biztosnak nincs hatásköre*. Ugyancsak kizárja a panasz részletes vizsgálatát, ha az kifejezetten olyan kérdésre vonatkozik, amely a bíróság hatáskörébe tartozik. Tipikusan ilyen a bírósági végrehajtó által megállapított becsérték, a behajtott, és a még végrehajtandó tartozás összegének kérdése, vagy például meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a foganatosítás módjának bírósági meghatározása, vagy a bírósági végrehajtási eljárás felfüggesztésének elrendelése. Ezekben az esetekben a panaszt benyújtó ügyfelek a hatáskör hiányáról való tájékoztatáson túl információkat kapnak az esetleges további jogi lehetőségekről (például bírósági eljárás kezdeményezése).

Azokban az esetekben, amikor a biztos rendelkezik vizsgálati hatáskörrel, elsősorban a *végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását kéri számon*. Ezek szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzügyi intézménynél kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, stb. kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. Ezek a szabályok ugyan nem jelentenek kötelező sortartást, azonban olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet a bírósági végrehajtónak megfelelő mérlegeléssel kell alkalmazniuk a gyakorlatban.

Éppen ennek a jelentős alapelvnek a bírósági végrehajtásról szóló törvény szabályaiba „kódolt” csorbulását állapította meg az ombudsman egy hivatalból indult vizsgálat során még 2006-ban a *zálogjogosult bekapcsoló-*

dására vonatkozó rendelkezésekkel összefüggésben.¹¹² Az akkor megfogalmazott jogszabály-módosítási ajánlást 2008-ban fogadta el az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, és a törvény megfelelő módosítását ugyanebben az évben az Országgyűlés is megszavazta.

Az Alkotmánybíróság szerint¹¹³ az *ingatlan-nyilvántartás* egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a *közhitelesség és a nyilvánosság elve* alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága a tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítója. Nagy jelentősége van tehát annak, hogy milyen módon működik az ingatlan-nyilvántartás rendszere a gyakorlatban. Az ingatlan-nyilvántartás hatályos rendszere arra a fő rendező elvre épül, hogy az ingatlanok tulajdonjogának átruházásához, valamint a lényegesebb tulajdoni jogosultságok (pl. földhasználati jog, haszonélvezeti jog, telki szolgálat, jelzálogjog) megszerzéséhez szükséges az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés, amely konstitutív hatályú. Csak kivételesen lehet az ingatlan tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés nélkül megszerezni (pl. hatósági határozattal, elbirtoklás útján).

A jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy közjogi jellegű igények biztosítására különböző, a tulajdonos jogosultságait korlátozó jogok bejegyzésére kerüljön sor az ingatlan-nyilvántartásba (pl. végrehajtási jog, zálogjog). Az adózás rendjéről szóló törvény szerint, ha az ingatlan-végrehajtásnak nincs helye, az adóhatóságot az adótartozás erejéig az adózó ingatlanán jelzálogjog illeti meg. Az adóhatóság, illetve az annak megbízásából eljáró bírósági végrehajtó a jelzálogjog bejegyzése végett megkeresi a földhivatalt, amely a jelzálogjogot soron kívül bejegyzi. A jelzálogjog-bejegyzés érdekében tett intézkedés ellen benyújtott végrehajtási kifogásnak a megkeresés alapján teendő földhivatali intézkedésre halasztó hatálya nincs.

Ahhoz, hogy az adóhatóság felderíthesse az adózó tulajdonában álló ingatlanok létezését, élnie kell a törvény által biztosított lehetőséggel, mely alapján az adóhatóság megfelelő azonosítása mellett a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszer szolgáltatásait igénybe veheti. Az országgyűlési biztos elé került egyik ügyben az adóvégrehajtási eljárás során a TakarNet országos földhivatali számítógépes hálózati rendszert használta az adóhatóságként eljáró önkormányzat adóirodája, téves azonosítás miatt azonban nem az adós, hanem más személyek tulajdonában álló ingatlanra nézve került sor jelzálogjog bejegyzésére.¹¹⁴ Az ombudsmani vizsgálat során fény

¹¹² OBH 4027/2006

¹¹³ 15/1995. (III. 13.) AB határozat

¹¹⁴ OBH 2315/2007

derült arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás hiányosan tartalmazta a személyi adatokat, így történhetett meg a tévedés.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az *önkormányzat és a körzeti földhivatal mulasztása* a panaszosok tulajdonhoz fűződő alapvető jogával összefüggésben visszásságot idézett elő, mivel a hatályos jogszabályok megsértésével került sor a jelzálogjog téves bejegyzésére, amely a tulajdonhoz való alkotmányos jogukat jogszabályi alap (törvényesen fennálló korlátozási indok) nélkül sértette. A jogi szabályozás szerint a földhivatalnak kellett volna gondoskodnia az ingatlan-nyilvántartás közhitelességéről, jogszerűségéről, a megfelelő személyazonosító adatok bejegyzéséről a panaszosok tulajdonjogának bejegyzésekor hatályos jogszabályok és a vizsgálatkor hatályos jogszabályok alapján is. Annak ellenére igaz ez, hogy az önkormányzat megfelelő eljárási lehetőségekkel rendelkezett arra, hogy kellő gondosság esetén az adós személyi adatait ellenőrizze, és így a visszas helyzet kialakulását megelőzze.

Az ingatlan-nyilvántartási terület felügyeletét és szakmai irányítását ellátó földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter az országgyűlési biztos felkérésének megfelelően felhívta a földhivatalok figyelmét arra, hogy fokozottabb körültekintéssel járjanak el a személyes adatok egyeztetése során.

Továbbá arról is tájékoztatta a biztost, hogy folyamatosan vizsgálta és vizsgálja az ingatlan-nyilvántartás országos rendszerét, hogy az a törvény által előírt adatokat teljes körűen tartalmazza-e, különös tekintettel az azonosításhoz szükséges személyi adatokra, és fokozott figyelemmel kíséri a jogszabály-módosításokkal elérni kívánt célok gyakorlati megvalósulását.

A tulajdonjog más szempontból történő korlátozása került középpontba abban az ügyben, amelyben *bányaszolgalmi jog alapítására* került sor a tulajdonos kártalanítása nélkül.¹¹⁵ A tulajdon alkotmányos és magánjogi védelmének koncepciója egyaránt lehetővé teszi – a tulajdon szociális köttöttségére tekintettel – a tulajdonjog közérdekből történő korlátozását a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) alapján.

A Ptk. szerint külön feljogosított szervek feladatellátásuk érdekében az ingatlant használhatják, a tulajdonos jogait korlátozva, de ezért megfelelő mértékű kártalanítást kell fizetniük, amennyiben pedig a korlátozás jelentős mértékű, a tulajdonos kérheti az ingatlan megvásárlását, kisajátítását is. Ugyancsak a Ptk. írja elő, hogy meghatározott szervek, államigazgatási határozat alapján az ingatlanra szolgalmat, használati jogot is alapíthat, amiért – a részletszabályoknak megfelelően – ugyancsak kártalanítás jár. A használati jog (szolgalom) a hatósági határozattal jön létre, és lényeges,

¹¹⁵ OBH 4851/2007

hogy az ingatlan mindenkori tulajdonosát az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés nélkül is köti.

Az adott ügyben a vonatkozó részletszabályokat a bányászatról szóló törvény (Bt.) tartalmazza, amely elhelyezési és üzemeltetési szolgálat alapítását teszi lehetővé. Az elhelyezési szolgálat (pl. szállítóvezeték, a kutatási berendezések elhelyezése) esetében az okozott kárt a bányákárokra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni. Az ingatlannak a használatát akadályozó bányászati létesítmények üzemeltetésére ezzel szemben csak kártalanítás ellenében alapítható szolgalmi jog (üzemeltetési szolgálat). A bányászatról szóló törvénynek egy másik szakasza alapján az elhelyezett bányászati létesítmény által az ingatlan rendeltetésszerű használatában keletkezett hátrány nem minősül bányakárnak. Az akadályoztatásért, értékcsökkenésért, stb. járó kártalanítást az ingatlan tulajdonosa részére a szolgálat alapításakor, illetőleg a kisajátítási eljárás során kell megállapítani.

Az adott konkrét ügyben a gazdasági és közlekedési miniszter szakmai véleménye szerint a problémát a jogalkalmazás során – különös tekintettel a közigazgatási hivatalok tevékenységére – az elhelyezési szolgálat okozta, amelynek kapcsán *kétféle jogértelmezés alakult ki*. Az egyik álláspont lényege, hogy az elhelyezési szolgálat, mint minden szolgálat, önmagában az alapítással kártalanítási kötelezettséget von maga után, ezért a közigazgatási hivatalnak minden ilyen ügyben szakértőt kell kirendelnie, tárgyalást kell tartania, és ezek eredményének figyelembevételével kell a kártalanítást meghatároznia (nem tisztázott ugyanakkor, hogy ilyen esetben a kártalanítás összegét milyen szempontok figyelembevételével lehet megállapítani). A másik álláspont szerint az elhelyezési szolgálat csak akkor von maga után kártalanítási kötelezettséget, az csak akkor keletkezik, ha a bányavállalkozó magával az elhelyezéssel kárt okoz. Ilyenkor azonban e kártalanítási igény polgári jogi természetű és azt a bányákárokra vonatkozó szabályok szerint kell megtéríteni. Ez utóbbi nézőpont szerint tehát maga a szolgálat alapítása nem jár kártalanítással, hiszen az elhelyezési szolgálat önmagában nem okoz kárt, csak az építés befejezéséig tart, és az ingatlan-nyilvántartásba sem jegyzik be.

A gazdasági és közlekedési miniszter felhívta a figyelmet arra is, hogy *a bírósági joggyakorlat sem egységes a fenti kérdésben*, a Legfelsőbb Bíróság is hozott már hasonló ügyekben eltérő döntéseket, amelyek indokolásában a konkrét tényállástól részben függetlenül, elvi érveléssel fejtette ki az elhelyezési, illetőleg az üzemeltetési szolgálatmal kapcsolatos kártalanítással összefüggésben kialakított álláspontját.

A biztos szakmai véleménye szerint a nem egyértelmű szövegezésű jog-

szabályhelyek egybevetése alapján kártalanítás elhelyezési célú szolgálat esetén is jár, mégpedig a szolgálat alapításakor. Az elhelyezési célú szolgálat alapítása, valamint a létesítmény elhelyezése már önmagában az ingatlan forgalmi értékének csökkenését okozza. Mindezek alapján alkotmányellenes korlátozásra kerül sor, ha kártalanítás nélkül alapítanak elhelyezési célú szolgálatot (emellett sérül a jogbiztonság követelménye is).

Ezzel az ombudsmani megállapítással egyetértettek az említett minisztériumok is, és megtették a megfelelő lépéseket az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakítása érdekében, valamint vállalták, hogy a Bt. módosítása során a nem egyértelmű szövegezésű jogszabályhelyeket is módosítani fogják, és így egyértelművé teszik, hogy bányaszolgálat alapítása esetén mindig jár kártalanítás. A minisztériumok tájékoztatása szerint a Legfelsőbb Bíróság olyan elvi határozatot tett közzé, mely a vonatkozó bírósági gyakorlat ugyanilyen értelemben történő egységesítését célozza.

Az általános tulajdonkorlátozási esetekhez képest az *épített környezet alakításáról és védelméről* szóló törvény *speciális esetet* szabályoz. A törvény alapján és a helyi építési szabályzatnak megfelelően, ha egy településrészen fekvő ingatlan megközelítőlegét kiszolgáló és lakóút építésével kívánják biztosítani, akkor – indokolt esetben – a közigazgatási hivatalnak lehetősége van arra, hogy egy adott telek szükséges részét a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe vegye és lejegyeztesse. A kiszolgáló út céljára igénybe vett telekrészéért kártalanítás jár, az eljárására pedig néhány eltéréssel a kisajátítási eljárásra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint¹¹⁶ az igénybevett területért az Alkotmány és a kisajátításról szóló jogszabály alapján a tulajdonost teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás illeti meg. Analógiaként használható továbbá egy másik megállapítása, amely szerint a telekalakítás, illetőleg a közút céljára történő igénybevétel két jogintézmény, amelyek a törvénysértés veszélyét rejtik magukban. A település rendezett fejlődését akadályozza, hogy az építési hatóság a települési önkormányzat alá tartozik, s az az önkormányzati forrásokat kímélő, a települések hosszabb távú érdekeivel ellentétes megoldásokra kényszerül.

Az adott ügyben az önkormányzat a panaszosok által sérelmezett eljárással (út kialakítására magántulajdonban lévő ingatlanok egyes részeinek igénybevétele) az érintettek vonatkozásában nem biztosította a tulajdonhoz való jog maradéktalan érvényesülését, hiszen nem élt az útlejegyzés törvényben biztosított eszközével, a tulajdonosokkal való megegyezésre pedig

¹¹⁶ 47/1992. (IX. 26.) AB határozat

az elvárható módon nem törekedett.¹¹⁷ A vizsgált esetben az önkormányzat közhatalmi jogosítványával visszaélve az útépítéshez igénybe vett magántulajdonban lévő területek jogi státuszának rendezetlenségét indokolatlanul hosszú ideig tartotta fent, a tulajdonviszonyok rendezése érdekében pedig nem a közhatalom gyakorlójával szemben elvárható gondossággal járt el, ezáltal visszásságot okozott.

Az ombudsman kezdeményezte ezek alapján, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg a panaszban szereplő terület igénybevételével kapcsolatos intézkedések jogszerűségét, egyúttal intézkedjen a tulajdonosokkal való megegyezés mielőbbi létrejötté érdekében és amennyiben szükséges biztosítsa az ehhez szükséges kártalanítást, valamint felhívta a képviselő-testület figyelmét, hogy a továbbiakban csak a törvényes és alkotmányos lehetőségekkel éljen a területrendezés és az útlejegyzések során. Válaszában a település polgármestere arról adott tájékoztatást, hogy az érintett ingatlan-tulajdonosok egy része ingyen átengedte ingatlana igénybe vett részét, míg a többi tulajdonos esetében folyamatban vannak a tárgyalások a kártalanításról, amelyek kifizetésre fognak kerülni.

A *kárpótlással* más szempontból függött össze az az ügy, amellyel a panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a korábban szerzett osztatlan közös tulajdonú termőföld megosztásának kezdő helyét és irányát a körzeti földhivatal az egyik tulajdonostárs kérelmére olyan helyen jelölte ki, ahol ő az ingatlant már 1994 óta használta.¹¹⁸ Minderről akkor szerzett tudomást, amikor az addig használt földterületet át kellett adnia a megosztást kérelmező tulajdonostársnak. Sérelmezte, hogy az ingatlan megosztására az ő hozzájárulása nélkül került sor, továbbá úgy vélte, hogy a földhivatal eljárásával sérültek alkotmányos jogai.

A biztos vizsgálati hatásköre erre az ügyre kiterjedt, és jelentésében megállapította a körzeti földhivatal mulasztását amiatt, hogy az önálló ingatlan kialakítása során nem volt tekintettel a helyszínen kialakult használati állapotra, a megyei földhivatal mulasztását azért, mert ezt a körülményt a másodfokú eljárásban figyelmen kívül hagyta. Eljárásukkal a tulajdonhoz való joggal (és a jogbiztonság elvével) összefüggő visszásságot idéztek elő.

A visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében a biztos felhívta a körzeti földhivatal felügyeletét ellátó megyei földhivatal vezetőjét intézkedésre, hogy a jövőben a körzeti földhivatal az ingatlan megosztására irányuló eljárásban *a helyszínen kialakult használati állapotra tekintettel határozza meg az osztás helyét és irányát*, illetve erre tekintettel alakítsa ki az önálló ingatlano-

¹¹⁷ OBH 4657/2008

¹¹⁸ OBH 5096/2007

kat. Javasolta továbbá a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy tekintse át a közös tulajdon megszüntetésének szabályait, és fontolja meg olyan módosításukat mely szerint a földhasználati nyilvántartásba bejelentkezett társtulajdonost is be kell vonni az eljárásba. A miniszter a földhivatali eljárás vonatkozásában elfogadta az ajánlást, a jogszabály-módosítást azonban nem tartotta indokoltnak, amit a biztos elfogadott. A megyei földhivatal vezetője az ajánlásnak megfelelő intézkedést tett.

Megjegyzendő, hogy még 2008-ban is jelentkezett a *kárpótlással kapcsolatos olyan panasz*, amelyben a panaszos annak vizsgálatát kérte, hogy a korábban az egyháznak adományozott, majd államosított ingatlant az egyház visszaigényelte-e, vagy az az eset, amikor a kárpótlás intézményének alkoncepcióját kérdőjelezték meg.¹¹⁹

2.2.4.

A jogállamiság elve és az abból fakadó követelmények

Az országgyűlési biztos az általa vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Eljárásai során kizárólag azt vizsgálja, hogy a jogbiztonság elvével és egyes alapvető jogokkal formailag és tartalmilag összefér-e a vizsgált hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv intézkedése, eljárása.

A biztos a jelentéseiben és egyéb megnyilatkozásaiban következetesen képviseli azt az elvet, miszerint a jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, a jogsértésekre – legyenek bármilyen súlyosak, felháborítóak – csak jogállami módon, a törvényi rendelkezések, eljárási garanciák maradéktalan betartásával, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia. Azon intézkedések ugyanis, amelyek a jogszabályok nyíltan vállalt félretételével születnek, különösen veszélyesek az alapjogok érvényesülése szempontjából, messzemenően alkalmasak az állampolgárok jogkövető magatartásának negatív befolyásolására, és arra, hogy megingassák a jogbiztonságba vetett hitüket.

¹¹⁹ A kárpótlással összefüggő panaszok közül több a szovjet hadifogságban elhunyt személyek után járó kárpótlást érintette. A panaszok vizsgálata során az derült ki, hogy az igénylők egy része nem tudta, hogy a törvény szerint nem jár kárpótlás az 1945. augusztus 1-jét megelőzően hadifogságban elhunytak hozzátartozói részére.

Jogállamiság-jogbiztonság

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, 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 kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹²⁰

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen.¹²¹ A döntés szerint az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

Az AB már működésnek korai szakaszában vizsgálta a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadását és az ezekkel való irányítás gyakorlatát. Megállapította, hogy ezek a jogi eszközök kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazók magatartását, és – bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje nincs – miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, és kötelező előírásként kövessék azokat. A garanciális szabályok be nem tartásával alkotott iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközöké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.”¹²²

A jogállamiság elvével összefüggésben fontos utalni az alkotmánybíró-sági gyakorlatban következetesen megjelenő, ún. *alkotmányos büntetőjog követelményére* is. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. A testület több

¹²⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

¹²¹ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat

¹²² 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

döntésében is hangsúlyozta, hogy ezzel az alkotmányos tétellel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben.¹²³

A tisztességes eljáráshoz való jog

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹²⁴ A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírószági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. Noha a gyakorlatban a tisztességes eljáráshoz való jog elsősorban a hatóságok eljárása során nyer értelmet, a biztos álláspontja szerint e jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek, utasok számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

Az Alkotmánybírószág a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a következőképpen foglalta össze. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹²⁵ A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹²⁶

Az Alkotmánybírószág értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.¹²⁷ A biztos álláspontja szerint ugyanilyen jogbizonytalanságot eredményezhet a közszolgáltatást nyújtó szerv is.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményével. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének meg-

¹²³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

¹²⁴ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

¹²⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat

¹²⁶ 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹²⁷ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

felelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra is vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Bár az Alkotmány e jog érvényesülését a bíróság eljárás tekintetében írja elő követelményként, a jogirodalom egységes abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.

A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”.¹²⁸

Az AB kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényességének és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell.¹²⁹

A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatásának, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlásának vagy kötelezettségek teljesítésének ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét.¹³⁰

¹²⁸ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹²⁹ 2/2000 (II. 25.) AB határozat

¹³⁰ 23/2005. (VI. 17.) AB határozat

A jogorvoslathoz való jog

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot csak törvény korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „*a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*”.¹³¹ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹³² A biztos álláspontja szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről (avagy annak hiányáról) való tájékoztatásra is.

Alapvető garanciális jellegű állami kötelezettség tehát, hogy az egyes eljárások során az eljáró hatóságnak, állami szervnek tájékoztatni kell az állampolgárt a jogorvoslati lehetőség igénybevételéről. Fokozott jelentősége van a jogorvoslatról való tájékoztatásnak a személyi szabadságot korlátozó intézkedések esetén, ez következik az alkotmánybírósági gyakorlat által kialakított alkotmányos büntetőjog követelményéből is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Szintén kiemelendő, hogy a jogorvoslathoz való jog nem feltétlenül csak a bírósághoz fordulás jogát jelenti, hanem kiterjed a rendőri intézkedések elleni panasz megtételére is. A biztos – a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma alapján – a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások tekintetében is rámutatott arra, hogy azok során is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről (avagy azok hiányáról) való tájékoztatásra.

A jogállamiság elve érvényesülésének általános tendenciái

Az állam és a közhatalmat gyakorló intézmények működésével szemben támasztott alapvető követelmény, hogy *e működés jogállami keretek között valósuljon meg*. Az országgyűlési biztos feladatköre azonban nemcsak a hatóságok, hanem a közszolgáltatást végző intézmények tevékenységének vizsgálatára is kiterjed. A biztos felfogása szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek (amennyiben az adott kontextusban értelmezhe-

¹³¹ 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat

¹³² 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat

tők) a *közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is* hasonlóképpen érvényesülniük kell, mint a hatósági eljárások során.

2008-ban a korábbiakhoz hasonlóan számos olyan jellemző, nagy számban érkező állampolgári panasszal találkozott az országgyűlési biztos, amelyeket *hatáskör hiányában*, vagy más, az országgyűlési biztosról szóló törvényben nevesített *eljárási akadály miatt nem tudott vizsgálni*, rövid említésük azonban – az ügyek tipikusságára, jellegzetességeire tekintettel – nem nélkülözhető.

Több beadvány érkezett *magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatban*, amelyekben a panaszosok azt sérelmezték, hogy a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény szerint azok a pénztártagok, akiknek a különböző pénztárakban eltöltött és összeszámolt ideje meghaladja a 120 hónapot, nem léphetnek vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Ezzel a problémával a nyugdíj megállapításakor találkozhatnak az állampolgárok, amikor a magánnyugdíjpénztáraktól kapott ellátás nem éri el az állami nyugdíjbiztosító által a hasonló paraméterekkel rendelkező nem pénztártagoknak nyújtott ellátás összegét.

Jelentős volt azon panaszoknak a száma is, amelyek a *nemzetközi nyugdíj ügyek* hosszadalmas ügyintézési idejét kifogásolták, ezekben az esetekben azonban, amennyiben a határozat meghozatalát a külföldi hatóságok eljárásának elhúzódása késlelteti, a biztos nem tud érdemi intézkedést tenni. Számos olyan, az adózás területét érintő beadvánnyal fordultak az országgyűlési biztoshoz, amelyekben szintén jogszabályi rendelkezéseket kifogásoltak. Adóvégrehajtással kapcsolatban sokan a végrehajtás megindítását sérelmezték, a végrehajtás ténye azonban önmagában alkotmányos visszásságot nem okoz.

A korábbi évekkel szemben a biztos a 2008-as évben a *bankok lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásait* sérelmező panaszokkal csak kivételesen találkozott. A változás legfőbb oka, hogy – többszöri ombudsmani kezdeményezésre – a lakáscélú állami támogatások tekintetében is biztosított 2008. január 1-jétől egyfajta jogorvoslati lehetőség (az elutasított igénylő a Kincstárhoz fordulhat). Megjelentek ezzel szemben azok a panaszok, amelyek a különböző pályázatok által elnyerhető fejlesztési és ahhoz hasonló források lebonyolítására vonatkozó eljárások egyes elemeit sérelmezték.

A *pénzügyi intézmények tevékenységével összefüggésben* is érkeztek panaszok, amelyek a tartozások végrehajtásával, a kölcsönök törlesztésével kapcsolatos problémákat vetettek fel egyre nagyobb számban. A végrehajtás önmagában visszásságot e téren sem okoz, de általános tapasztalat, hogy a panaszosokat nem tájékoztattak a jogaikat és kötelezettségeiket illetően. Számos nehézséget tártak a panaszosok a biztos elé, amelyek a kezességvállalással,

hitelkiváltással, opciós szerződésekkel függnek össze. A PSZÁF ingatlan-alapokra vonatkozó döntését és az azt megalapozó jogszabály-módosítást is többen kifogásolták.

A jogállamiság elve érvénysülésével összefüggő visszásságok

Az állampolgári panaszok alapján, valamint a hivatalból indított vizsgálatok során *öt olyan témakört lehet tipizálni*, amelyek kapcsán valamely, a jogállamiság elvéből fakadó alapvető jog, alkotmányos követelmény sérelmét lehetett megállapítani. Ezen öt témakör *a jogbiztonsághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog sérelme*, továbbá gyakorlati problémakörként kiemelhető még külön *az eljárás elhúzódása, a hatóság hallgatása, az indokolási kötelezettség nem vagy nem kielégítő teljesítése*.

A jogbiztonsághoz való jog, és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme többé-kevésbé megállapítást nyert mind a *hatósági eljárások* tekintetében, mind a különböző *közzszolgáltatások* vizsgálata során. A jogorvoslathoz való jog sérelme – jellegéből adódóan – kizárólag a hatósági eljárások tekintetében volt értelmezhető és megállapítható. Az eljárás elhúzódása és az indokolási kötelezettség teljesítése egyes közzszolgáltatások esetében felmerülhet ugyan (pl. korábbi években volt erre példa a bankok által közvetített lakás-célú állami támogatások tekintetében), ebben az évben azonban leginkább a különböző – nem a bankok által bonyolított – pénzügyi támogatás iránti pályázatok elbírálása során merült fel.

A jogállamiság elvének sérelmével összefüggő, fent bemutatott esetkörök mellett ki kell emelni egy további, *az országgyűlési biztos munkát érintő*, de egyúttal a jogbiztonság sérelmét is eredményező problémakört. Az ombudsmani vizsgálatok során megkeresett egyes állami intézmények (egyes esetekben a vizsgált hatóságok, illetve közzszolgáltatást végző szervezetek, valamint esetenként a felügyeleti feladatokat ellátó állami intézmények, köztük egyes minisztériumok) a megkeresésekre egyáltalán nem, vagy nem érdemben, vagy jelentős késedelemmel reagálnak, illetve egyéb módon *akadályozzák a biztos munkáját, vizsgálatait*. Az alábbiakban e főbb, a jogállamiság elvének sérelmét eredményező visszásságok tipikus eseteinek bemutatására kerül sor.

A jogbiztonság követelményének sérelme

A sérelem egyik tipikus esete, ha valamely hatóság, közigazgatási szerv *hatáskörét túllépve jár el* egy adott ügyben. Erre a legszembeesőbb példát Újpest polgármestere szolgáltatta, amikor fenntartói jogkörével súlyosan visszaélve, kitiltott egy tanköteles tanulót a kerület valamennyi önkormányzati fenntartású iskolájából. A biztos megállapította, hogy a polgármester

önkényesen beavatkozott az iskola és a tanuló közti fegyelmi ügybe, amikor az összes garanciális törvényi szabályon átlépve adott utasítást a jogsértést elkövető tanuló újpesti oktatási intézményekből való „kitiltására”. A polgármester fenntartói felelősségén és hatáskörén messze túlterjeszkedve, sőt azzal ellentétesen járt el: levelében törvénysértő eljárásra utasította az irányítása alatt álló oktatási intézményeket. A polgármesternek ilyen jellegű beavatkozásra, ilyen formájú és tartalmú utasítás kiadására nincs joga. A biztos fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a polgármester eljárásának kifogásolása nem jelenti azt, hogy a tanuló magatartásának következményei alóli mentesülést tartaná kívánatosnak. Hangsúlyozta azonban, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, a jogsértésekre csak jogállami módon, eljárási garanciák maradéktalan betartásával, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.¹³³

A jogbiztonság közvetlen sérelmét okozta a közigazgatási hivatal, amikor egy önkormányzati adóhatóság gépjárműadó-kötelezettséget megszüntető határozatát, *a határozat kézbesítését követő 5 év és 7 hónap elteltével, jogszabálysértésre hivatkozva megsemmisítette*. A közigazgatási hivatal e megsemmisítő határozata a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére vonatkozó kifejezett törvényi rendelkezések hiányában is komolyan veszélyeztetné a jogbiztonság érvényesülését, e törvényi rendelkezésekre figyelemmel pedig közvetlen sérelmet okoz a biztos álláspontja szerint.¹³⁴ A közigazgatási hivatal álláspontja szerint eljárása jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem sértett. Az országgyűlési biztos számára minden esetben a jogalkalmazással összefüggő alapjogi dilemmák jelentik a kiindulópontot, azonban a visszasság nemegyszer – részben vagy egészben – *magára a normaszövegre vezethető vissza*. Ebből a felismerésből adódóan az országgyűlési biztos számára az Obtv. 25. §-a „megnyitja a kaput” a jogszabályok (és állami irányítás egyéb jogi eszközei) alapján fennálló visszás jogi helyzet vizsgálatának irányába is.

A biztos megállapításai szerint speciális, a jogbiztonsággal összefüggő problémákat vet fel a *jegyző birtokvédelmi eljárásának szabályozása és gyakorlata*. A kérdésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a birtokvédelmi ügy nem közigazgatási hatósági ügy.¹³⁵ A probléma azonban éppen ebben rejlik. Eszerint ugyanis a jegyző ugyan közigazgatási hatóság, de a birtokháborítás ügyében hozott határozata nem minősül közigazgatási hatósági ügyben hozott határozatnak. Az AB szerint azonban a birtokvédelem szabályait a polgári jog rendezi, tehát az polgári jogi jogviszony. Az AB e dön-

¹³³ OBH 2223/2008

¹³⁴ OBH 5419/2008

¹³⁵ 120/B/2001 AB határozat

tése a jogalkalmazókban további kérdéseket vet fel: a hatóságnak milyen eljárási szabályok alapján kell eljárnia, illetve milyen jellegű döntést hozhat a jegyző, továbbá ki és hogyan vizsgálhatja felül a jegyző döntését. A biztos álláspontja szerint a birtokvédelmi eljárásban a közigazgatási szerv az ügyfél kérelmére kötelező erejű döntést hoz, amelynek végrehajtása szükség esetén ki is kényszeríthető. Az eljárás során a jegyző nem válik részévé a felek között kialakult polgári jogi természetű jogviszonynak, hanem attól elkülönülten egy másik, a fenti jellemzőkkel bíró – a hatóság és a felek között szabályozott közigazgatási – jogviszony jön létre. A jogbiztonság követelményének az eljáró szerv akkor tesz eleget, ha birtokvédelmi eljárásában – a polgári jogi szabályok által meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási eljárási törvényt alkalmazza, tekintettel arra, hogy a jegyző a szabályozási hiányosság pótlásáig sem folytathat alakszerűtlen, mindennemű eljárási garanciát nélkülöző eljárást.¹³⁶

Az egyes közigazgatási szervek gyakorlatában időről időre problémákat vet fel a *szakmai irányítás módjának és terjedelmének kérdésköre*. Itt utalni kell a már idézett alkotmánybíróági gyakorlatra, amely szerint a törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott jogi iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, ami összeegyeztethetetlen a jogállamiság követelményével.

Az ún. *mopedautók tulajdonosaival* szemben lefolytatott rendőrségi eljárások vizsgálata során a biztos azt tapasztalta, hogy a Közlekedési Főfelügyelet főosztályvezetőjének körlevelét, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) egyik regionális igazgatóságának átiratát a jogalkalmazó szervek – egyes esetekben éppen a jogszabályokkal szemben is – ténylegesen jogszabályként alkalmazták. A biztos – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozatára, valamint az évtizedes, töretlen ombudsmani gyakorlatra – megállapította, hogy állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő „(kör)levél”, mint a jogalkotási törvény garanciális szabályainak mellőzésével alkotott, és címzettek által követett norma a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoztak azok a hatóságok is – jellemzően a szabálysértési hatóságként eljáró rendőrség –, amelyek e jogszabálynak, vagy állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő átiratokra alapozták hatósági jogalkalmazásukat.

Az egykori Közlekedési Főfelügyelet egyik főosztályvezetője, utóbb pedig az NKH főosztályvezetője az ORFK-nak címzett *körlevelében* azt írta,

¹³⁶ OBH 3747/2007

hogy a mopedautók esetében a járműfajta meghatározásánál a gépkocsikra vonatkozó előírások az irányadók, érvényesítendők. Tette ezt úgy, hogy az Európai Unióban a mopedautókat a segédmotoros kategóriába sorolják, és a közösségi szabályok szerint ennek a besorolásnak minden tagállamban azonosnak kell lennie. Megjegyzendő, hogy a megyei rendőri vezetés már a biztos megkeresése előtt felhívta az általa irányított rendőri szerveket arra, hogy az NKH alkotmánysértő állásfoglalását ne alkalmazzák.¹³⁷

A biztos a szabályozás hiányosságára visszavezethetően állapította meg a jogbiztonság sérelmét jelenti az, hogy az *adóeljárási szabályozás* – minden garanciális korlátot nélkül – *korlátlan felhatalmazást ad az APEH elnökének az illetékességi területen kívüli ellenőrzésre való kijelölés során*. A biztos szerint a jogbiztonság sérül, továbbá az önkényes jogalkalmazás veszélye miatt az egyenlő bánásmód követelményének potenciális sérelmét hordozza magában az, hogy az illetékességi területen kívüli ellenőrzés elrendelésére garanciális korlátok figyelembe vétele nélkül kerülhet sor. A vonatkozó szabályozási hiányosság pótlására, így a megállapított visszásság orvoslására a biztos jelzése nyomán még a beszámolási időn sor került.¹³⁸

Hasonló problémákat tárt fel a biztos az *ittas vezetés objektív alapú szankcionálásával* (az ún. *zéró toleranciával*) kapcsolatban. Megállapította, hogy a szabályozás ellentmondásai, különösen pedig az egyes eljárási garanciák hiánya (nem jogszabályi szinten való rögzítése), a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a hatályos jogszabályok egyike sem szól érdemben az alkoholszondás vizsgálatról, annak következményeiről vagy éppen azokról az esetekről, amikor a járművezető vérminta-adásra kötelezhető. Útmutatást csak az Országos Rendőr-főkapitányság nem nyilvános, jogszabálynak nem minősülő belső intézkedései tartalmaznak. A biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a jelentésben megfogalmazott szempontrendszer alapján vizsgálja felül a kifogásolt rendelkezéseket, másrészt jogszabályban határozza meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából szükségesek. Az ajánlásra a miniszter határidőn belül nem adott választ.

A jogbiztonság és az alkotmányos büntetőjog elvének sérelmét jelenti továbbá, hogy a büntetőjogi, szabálysértési felelősség megállapításának kulcsfontosságú elemeit (pl. a befolyásoltság és a véralkohol-tartalom) a jogalkalmazási gyakorlat számára nem jogszabály határozza meg.¹³⁹ A

¹³⁷ OBH 5413/2007

¹³⁸ OBH 5149/2006

¹³⁹ OBH 2567/2008

szabálysértési hatóságok jelenleg az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet módszertani levelében foglaltakra hivatkoznak, amikor különbséget kell tenniük a büntetőjogi felelősség és szabálysértési felelősség maga után vonó cselekmény, továbbá a nem jogellenes cselekmények között. A biztos felkérte az Országgyűlést, hogy határozza meg a büntetőjogi és a szabálysértési felelősség elhatárolásában alapvető fontosságú szabályokat. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy a bizottság – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal, valamint az Új rend kormányzati összehangolásáért felelős kormánybiztossal való egyeztetést követően – a jelentésben felvetett kérdéseket megvizsgálja, és a kidolgozott intézkedési javaslatokról tájékoztatja a biztost.

A jogbiztonság sérelmével összefüggésben érdemes kiemelni, hogy a biztos az *OPNI bezárásával foglalkozó jelentésében*¹⁴⁰ megállapította, hogy a miniszternek – a döntésképtelen Közép-magyarországi Regionális Egészségügyi Tanács (RET) határozata helyébe lépő – egyszemélyi döntése, és az államháztartási törvényt több ponton sértő eljárása – amellyel az intézményt jogutód nélkül felszámolta – a jogbiztonság szempontjából visszas. A biztos absztrakt jellegű megállapításai és következtetései a későbbiekben az *Alkotmánybíróságnak* az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény egyes rendelkezéseinek *alkotmányossági kontrollja során is visszaigazolást nyertek*.

Az AB döntésében azt mondta ki, hogy a miniszteri döntés szempontjainak törvényi meghatározatlansága nemcsak kiszámíthatatlan közigazgatási döntésekre vezet, de kiüresíti a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának valódi lehetőségét is. A testület megítélése szerint az a kapacitáelosztási konstrukció, ahol a jogalkotó a mérlegelési szempontok rögzítése nélkül csaknem parttalan diszkrecionális jogkört biztosít a döntés meghozatalára jogosult miniszternek – s ezáltal teret enged a szubjektív jogalkalmazói döntéseknek, ennél fogva nem biztosítja a közigazgatási határozattal szembeni hatékony, érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét –, sérti a jogállamiság követelményét.¹⁴¹

A biztos a *közszolgáltatást végző szerveket érintő vizsgálatai* során több esetben is megállapította a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság érvényesülésének sérelmét. A közszolgáltatók ombudsman által vizsgálható tevékenységével összefüggésben előre kell bocsátani, hogy az Obtv. a hatóság fogalmával szemben nem határozza meg a közszolgáltató fogalmát.

¹⁴⁰ OBH 2464/2007

¹⁴¹ 109/2008. (IX. 26.) AB határozat

A törvény e fogalom kidolgozását a biztosok gyakorlatára bízta. Eszerint a biztos a különböző szolgáltatók közül egyeseket tevékenységük egészét tekintetbe véve közszolgáltatónak tekint (pl. a tömegközlekedési szolgáltatók, óvodák, alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézmények, parkolási társaságok, közüzemi szolgáltatók), ugyanakkor vannak olyan intézmények is, amelyeket csak bizonyos tekintetben minősíthet közszolgáltatónak (így például a pénzügyi intézmények az állami támogatások közvetítése, vagy a kamattámogatásos kölcsönök nyújtása, illetve a biztosítók a kötelező felelősségbiztosítások tekintetében).

Az ombudsmani gyakorlat a *pénzügyi szolgáltatók tevékenységének* döntő részét ugyan nem tekinti közszolgáltatásnak, a biztos mégis több alapvető kérdést vetett fel 2008-ban, amelyek érintik, érinthetik azon ügyfeleket, akik közszolgáltatásnak is minősülő pénzügyi szolgáltatásokat vesznek igénybe. Ezen felvetések döntő része azon két jelentésben¹⁴² nyert megfogalmazást, amelyek a biztos a hajléktalanok jogainak érvényesülését, illetve a hajléktalanná válás és az abból kivezető út kérdéseit vizsgálta. E jelentések főbb megállapításai e beszámoló hajléktalan-projekttel kapcsolatos részében olvashatók. Az alábbiakban azon esetek kerülnek bemutatásra, amelyeket a biztos a projekten kívül vizsgált.

Tipikus problémaként észlelte a biztos, hogy a villamos-, illetve metróüzemet fenntartó *tömegközlekedési közszolgáltatók* (Budapesten, Miskolcon, Debrecenben és Szegeden) *nem rendelkeztek* – a vasúti törvényben előírt és a Nemzeti Közlekedési Hatóság által jóváhagyott – *üzletszabályzattal*, a Miskolc Városi Közlekedési Zrt. pedig még *vasúthatósági engedéllyel* sem. A visszasság fő oka, az üzletszabályzat, illetve a hatósági engedély hiányán túlmenően, hogy hiányzik a különböző „*utaszogok*” és *garanciák meghatározása* is. Az üzletszabályzat hatósági jóváhagyása, illetve a vasúthatósági engedély kiadása biztosítaná, hogy a szolgáltató az „*utaszogokat*” megfelelően garانتálja és megfelel mindazon működési feltételeknek, amelyek a vasút-, villamos- vagy metró-üzem működtetéséhez elengedhetetlenek.

A budapesti tömegközlekedési közszolgáltatást érintő vizsgálat megállapította, hogy a *BKV Zrt.* „*Utazási feltételek*” című dokumentumát egyrészt a vasúti igazgatási szerv nem hagyta jóvá, másrészt nem tartalmaz számos olyan rendelkezést, amely nem az utazás feltétele, de azzal számos egyéb szempontból összefügg, és egy szabályzatnak feltétlenül részét kell képeznie, így pl. a panaszbenyújtás módja, panasz kivizsgálás határideje, a kártérítési és kártalanítási kérdések, fogyatékkal élő utazási feltételeinek és lehetőségeinek, valamint az ezzel összefüggő garanciális feltételeknek

¹⁴² OBH 1600/2008, OBH 4938/2008

a meghatározása, a viteldíj-módosítás előzetes közzétételének határideje, valamely közlekedési eszköz akadályoztatása esetén a pótlás rendjének szabályozása. A szolgáltatók válaszuk szerint ígéretet tettek a hiányosságok pótlására, amely nagyrészt meg is történt azóta.¹⁴³

A biztos vizsgálatai szerint az *általános szerződési feltételek* nem megfelelő meghatározása nemcsak a tömegközlekedési közszolgáltatók esetében eredményezett visszásságot, hanem a már említett *pénzügyi szolgáltatások terén* is. A biztos sokadszorra sürgette ebben az évben, hogy pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó pénzügyi intézmények változtassanak szerződési gyakorlatukon, és tegyék egyértelművé, hogy kölcsönszerződéseik kamat- és költségfeltételeinek egyoldalú módosítására milyen objektív és az ügyfél által ellenőrizhető feltételek megváltozása esetén lehet mód. Egy korábbi, 2007-ben több panaszos beadványa alapján lefolytatott vizsgálathoz kapcsolódott az az utóvizsgálat, mely továbbra is a jogbiztonság követelményének, valamint a szerződési szabadság elvének sérelmét állapította meg az OTP Bank kezelési költség maximumának eltörlése miatt. A korábbi jelentés¹⁴⁴ rámutatott arra, hogy a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény általános szerződési feltételek alkalmazására a szerződés feltételeinek előreláthatósága és kiszámíthatósága az egész futamidő során. az általános szerződési feltételek alkalmazására során. Sérelmet nem önmagában a kondíciók változása jelent, hanem az, ha a módosításra egyoldalúan, a kölcsönfelvevő hozzájárulása, illetőleg érdemi és okszerű indokolás nélkül, vagy a szerződésben nem rögzített indokok alapján kerül sor. A bank vitatva, hogy a kezelési költség maximum emelésével kapcsolatban annak valós és okszerű indokairól külön tájékoztatási kötelezettség terhelné, az ügyfeleket csak a jelenlegi jogszabályi előírások által megkívánt módon tájékoztatta.

Az OTP Bank és a pénzügyi intézményeket képviselő Bankszövetség a problémát az *önnszabályozás keretében látták megoldhatónak*, amelyre azonban, bár az előkészületek a kapott tájékoztatás szerint lázasan folynak, 2009 januárjáig nem került sor. Az OTP Bank válaszában tartalmából az derült ki, hogy a jelenlegi gyakorlaton nem kívánnak változtatni, azaz az önnszabályozás nem bizonyult alkalmas eszköznek a kérdés megnyugtató rendezésére. A biztos ezért – a banknak címzett kezdeményezésének fenntartása mellett – *javasolta a pénzügyminiszternek a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény olyan tartalmú módosításának előkészítését*

¹⁴³ OBH 3078/2008 és OBH 5280/2008. Jelzésértékű, hogy a miskolci és a debreceni közlekedési társaság üzletszabályzatát a vizsgálat idején benyújtotta az NKH-hoz jóváhagyásra.

¹⁴⁴ OBH 2958/2006

és betérjesztését, hogy a *bankok* változó hiteldíjú hitel- és kölcsönszerződések esetében *ne legyenek jogosultak a szerződési kondíciók egyoldalú, korlátlan módosítására*, ilyen szerződésmódosításra csak érdemi és okszerű indokolás esetén kerülhessen sor. A pénzügyminiszter tájékoztatása szerint a hitelintézeti törvény módosításra a közeli jövőben sor fog kerülni.

A mindennapi életben gyakori bosszúságot, alapjogi síkon pedig a jogbiztonság sérelmét okozták azok a *parkolási társaságok*, amelyek az egyazon helyen, folyamatosan történő parkolás tekintetében *több pótdíj megfizetésére kötelezték* a díjfizetést elmulasztó gépjármű-tulajdonost. Az ombudsman jelentése tartalmazza, hogy a parkolási társaság továbbra is önkényesen értelmezi az irányadó közgyűlési rendeletet, az ugyanis nem ad felhatalmazást arra, hogy a jogszabályi rendelkezéseken túlterjeszkedve a parkolási társaság maga próbálja jogkövető magatartásra ösztönözni az autósokat. A biztos ajánlásának hatására a Fővárosi Közgyűlés módosította parkolási rendeletét, mely így már pontosan szabályozza az egyazon helyen és időben történő parkolás során történő pótdíjazás kérdéskörét.¹⁴⁵

A biztos másik 2008-as parkolási ügyben zajlott vizsgálata eredményeként kiemelte, hogy a *fővárosi parkolási rendszer nem egységes*, eltérő tulajdonviszonyokon alapul. A biztos álláspontja szerint a jogbiztonság sérelmét okozza e téren az is, hogy a fővárosban a különböző várakozási övezetek a várost nem kifejezetten jól ismerők számára nem különíthetők el egymástól, a helyszínen nem állapítható meg, hogy az adott útszakasz fővárosi vagy kerületi kezelésű, illetve az övezet határainál, hogy melyik övezethez, és ekként melyik parkolási társuláshoz tartozik. Előfordulhat így, hogy az érintett gépjármű tulajdonos nem a megfelelő automatából vesz parkolójegyet, amelynek pótdíjfizetési kötelezettség lehet a következménye. A biztos ezért az egységes parkolási rendszer bevezetését céljából rendeletmódosítást javasolt Budapest Főváros Közgyűlésének.¹⁴⁶

Az egyes közüzemi szolgáltatások esetében jogbiztonsággal összefüggő visszásságot eredményezhet, ha a szolgáltató a *fogyasztó késedelmes teljesítése miatt aránytalan korlátozást* vezet be. A biztos megállapította, hogy a gázszolgáltató azzal, hogy nem volt tekintettel a fogyasztó tartozása és az általa alkalmazott jogkövetkezmény között fennálló aránytalanságra, továbbá azzal, hogy a fogyasztásból való kikapcsolás során nem tartotta be az eljárási rendet, és ezzel a fogyasztót többletköltségek megfizetésére kötelezte, a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A biztos kezdeményezte a gázszolgáltatónál, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak

¹⁴⁵ OBH 5537/2007

¹⁴⁶ OBH 4090/2008

az üzletszabályzatban foglalt szabályok és eljárási rend betartására, továbbá intézkedjen a fogyasztónak a kikapcsolással okozott többletköltség visszatérítéséről vagy jóváírásáról. A szolgáltató a kezdeményezésnek eleget tett.¹⁴⁷

Végül a biztos a *jogalkotási folyamatban való civil részvétel biztosításának vizsgálatával* összefüggésben azt tárta fel, hogy a jelenlegi jogszabályi rendelkezések nem garantálják a társadalmi szervezetek előzetes véleményezési jogának érvényesülését a villamos energia és a földgáz szolgáltatására vonatkozó jogalkotási folyamatban, különösen a hatósági árak megállapítása során. A megfelelő szabályozás hiánya pedig a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő visszássághoz vezet.¹⁴⁸

A biztos ezzel a kérdéssel összefüggésben már egy korábbi jelentésében felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó jogszabályokat és kezdeményezze módosításukat, biztosítandó a fogyasztói érdekképviselők előzetes véleményezését. A miniszter lényegében nem fogadta el az ajánlást, majd később a szabályozás elkészítésért a gazdasági és közlekedési minisztert nevezte meg felelősként. A biztos ennek nyomán a gazdasági és közlekedési miniszterhez fordult, hogy fontolja meg az *Energetikai Érdekegyeztető Tanács véleményezési jogának*, illetve e jog gyakorlása kereteinek törvényi szintű szabályozását.¹⁴⁹

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét – a jogbiztonság sérelméhez hasonlóan és sokszor azzal szoros összefüggésben – igen sok ügykörben és azokon belül nagy számú ügyben kellett a biztosnak megállapítania. Az érintett ügyek nemcsak a szűk értelemben vett közigazgatási ügyek körére koncentráálódtak, hanem a *pénzügyi támogatások iránti pályázatok elbírálása*, vagy az *egyes közszolgáltatások során* is előfordultak.

A biztos a közigazgatási és a polgári jogi jogviszonyok határterületén is feltárt olyan visszás helyzetet, amelyben a visszásság többé-kevésbé a szabályozás hiányára, hiányosságaira vezethető vissza. E problémakör az elmúlt években már vizsgált *svájci alvószámlák ügye*. A korábbi ombudsmani jelentés¹⁵⁰ már rámutatott arra, hogy mely alkotmányos indokok alapján áll

¹⁴⁷ OBH 5599/2007

¹⁴⁸ OBH 1445/2008

¹⁴⁹ OBH 1451/2004

¹⁵⁰ OBH 3129/2005. A jelentésre adott válaszlevelében a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára 2005-ben arról tájékoztatta a biztost, hogy a közeli jövőben megoldást kívánnak találni a problémára. Érdemi válasz, megtett intézkedés hiányában a biztos ismét megkereséssel fordult a Miniszterelnöki Hivatalhoz, mely 2007. februári válaszában már arról adott tájékoztatást, hogy átfogó szabályozás nem fog készülni, az örökösök igényeit a Pénzügyminisztérium fogja a jogerős bírósági döntések alapján teljesíteni.

fenn az állam kötelezettsége az alvószámlák még élő tulajdonosai, illetve örökösei felkutatása, és annak meghatározás terén, valamint, hogy milyen bizonyítékokat fogad el az előterjesztett igények jogalapjának igazolására.

A biztos egy 2008-as egyedi ügyben azt állapította meg, hogy ugyan-ezen alkotmányos indokok, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való jog alapján az államot, illetve az annak nevében eljáró hatóságokat, minisztériumokat az a kötelezettség is terheli, hogy a szóban forgó igényeket, követeléseket előterjesztő személyeket megfelelő időben és megfelelő módon tájékoztassák igényük, követelésük érvényesítésének módjáról. Azzal, hogy a magyar állam nevében az ügyben eljáró intézmények, minisztériumok az érintetteket nem tájékoztatták arról, hogy követelésüket kizárólag bírósági úton tudják érvényesíteni, a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozták. A visszásságok orvoslása tekintetében a biztos felkérte a miniszterelnököt, hogy folytasson vizsgálatot a mulasztás okának feltárása érdekében és gondoskodjon az érintettek megfelelő tájékoztatásáról. A pénzügyminisztérium az érintettek számára tájékoztató levelet küldött az igényérvényesítés kizárólagos bírói útjáról.¹⁵¹

A hatósági eljárások körében a tisztességes eljáráshoz való jog egyértelmű sérelmének megállapítására is több esetben sor került. Egyértelmű a visszásság bekövetkezése, ha a hatósági ellenőrzés keretében az eljáró felügyelő *a tényállást nem tisztázza kellő mélységben*, a tényállás megállapítása során a rendelkezésére álló kontrolladatokat nem veszi figyelembe, és ezáltal az ellenőrzés eredménye tekintetében téves megállapításra jut.¹⁵² Közvetlenül sérti a sértettek tisztességes eljáráshoz való jogát a rendőrség, ha a hozzá beérkezett feljelentés alapján egyáltalán nem jár el, nyomozati cselekményeket nem foganatosít, a tényállást nem tisztázza, és mulasztásának következtében a cselekmény elévülése is bekövetkezik.¹⁵³

A tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó egyik legfontosabb követelmény, hogy az érintett félnek egyrészt legyen tudomása az őt érintő vagy vele szemben lefolytatott eljárásról, illetve legyen lehetősége ezen eljárásban álláspontjának kifejtésére. E követelmények súlyosan sérültek abban a – részben már ismertetett – esetben, amikor *Újpest polgármestere a tanárát bántalmazó tanköteles tanulót kitiltotta a kerület valamennyi önkormányzati iskolájából*. A polgármester utasításával kiiktatta az eljárási garanciák érvényesülését, nem tette lehetővé, hogy a jogsértést elkövető tanulót meghallgassák, bizonyítási eljárást folytassanak le, majd az arányosság elvének megfelelően vele szemben – ha szükséges – fegyelmi büntetést alkalmazza-

¹⁵¹ OBH 2975/2007

¹⁵² OBH 2061/2008

¹⁵³ OBH 5456/2007

nak. Az eljárási garanciák félretolásával tett intézkedés a tanuló tisztességes eljáráshoz való jogának súlyos sérelmét idézte elő.

A jogállami működés biztosítása érdekében az ombudsman felhívta Újpest polgármesterét, hogy a jövőben tartózkodjon a hasonló jellegű önkényes, alapjogsértő intézkedésektől, tartsa tiszteletben a fenntartói irányítása alatt álló intézmények függetlenségét. Felkérte a kerület jegyzőjét, hogy kísérje fokozott figyelemmel a közoktatási törvény rendelkezéseinek betartását. A biztos kérelmezte a *legfőbb ügyésznél*, hogy a törvényesség teljes helyreállítása érdekében az önkormányzatnál tegye meg az általa szükségesnek tartott intézkedéseket.

A legfőbb ügyész a kezdeményezésére válaszolva arról tájékoztatta a biztost, hogy az ügyészségnek nincsen jogi lehetősége törvényességi felügyeleti intézkedés megtételére, mivel – álláspontja szerint – a polgármester nem államigazgatási hatósági jogkörben, hanem, mint az intézményfenntartó tulajdonos önkormányzat képviselője járt el az ügyben. Az országgyűlési biztos válaszlevelében aggodalmát fejezte ki, hogy a törvényesség minimumát be nem tartó, hatáskörüket jelentősen túllépve egyedi döntéseket hozó hatóságok ilyen, tartalmilag államigazgatási jogkörben hozott (azaz „kvázi” államigazgatási) döntéseivel szemben a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészségnek nincs lehetősége eljárni. A biztos szerint a jelenlegi alkotmányos struktúrában ugyanis nincs másik szerv, amely az ilyen típusú döntésekkel szemben, kellő súllyal képes fellépni a törvényesség helyreállítása, a törvényt sértések megelőzése érdekében. A legfőbb ügyész rövid válaszában – hatáskörének hiányára hivatkozva – ismételten elutasította a biztos kezdeményezését.

Végül az ombudsman – az ügyészségi elutasításra figyelemmel – megkezdte, és az üggyel kapcsolatosan intézkedésre kérte az *ajánlással eredetileg nem érintett oktatási és kulturális minisztert*. A miniszter a kezdeményezéssel egyetértett, és válaszában jelezte, hogy felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalt, hogy az határidő tűzésével hívja fel az újpesti önkormányzat figyelmét a közoktatási feladat ellátásával összefüggő törvényt sértés megszüntetésére.¹⁵⁴

Az állami adóhatósági eljárásának egy lényeges problémáját tárta a biztos elé az a panaszos, aki azt sérelmezte, hogy az őt érintő adóellenőrzést – az APEH elnökének utasítására – *nem az illetékességgel rendelkező APEH igazgatóság, hanem egy másik megyei igazgatóság folytatta le*. A korábban már említett ügyben az együttműködési kötelezettség teljesítése (utazás, megjelenés) a panaszos számára indokolatlan többletköltséget és idővesztést okozott.

¹⁵⁴ OBH 2223/2008

okozott. A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy az APEH eljáró – az elnök által kijelölt – igazgatósága nem pusztán egyes eljárási cselekményeket, hanem az érintett adózók teljes körű adóellenőrzését végezte. Ugyanakkor azonban sem az adóhatóság eljárása (2006-2007), sem az ombudsmani vizsgálat (2007-2008) idején hatályos szabályozás nem felelt meg a közigazgatási eljárás teljes egészével szemben támasztott követelményeknek.

A biztos álláspontja szerint alapvetően sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy ha az adóhatóság elnöke az APEH illetékes szervezeti egysége helyett egy másik, adott esetben az adózó lakóhelyétől több száz kilométerre található szervezeti egységet jelölt ki az ellenőrzésre, ahol az adózónak személyesen meg kell jelennie, és ezáltal pusztán az ellenőrzés ténye és az abban való közreműködés jelentős és indokolatlan idő-, valamint pénzbeli ráfordítást igényel. A biztos javaslata alapján a vonatkozó szabályozást a jogalkotó összhangba hozta az alkotmányos követelményekkel.¹⁵⁵

Az *ittas járművezetéssel szemben meghirdetett zéró tolerancia szabályozása* és a szabályozás alapján folytatott *rendőrségi gyakorlat* vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a jogalkotó egyoldalúan, garanciák beépítése és a szükséges technikai fejlesztés nélkül tágította ki a vezetői engedély azonnali elvételének kötelezettségét. A módosítás következtében jóformán valamennyi, a rugalmatlan szabályozásból, illetve a technikai feltételek, eszközök hiányosságából adódó hátrány a járművezetőt terheli. A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a biztos álláspontja szerint az a jogi helyzet, miszerint a vonatkozó szabályozás nem rendelkezik az indokolatlan jogsérelmet megelőző, következetes ellensúlyt teremtő garanciális eljárási szabályokról (például a vezetői engedély ésszerű időn belüli visszaadásának lehetőségéről), és nem teremtette meg a megalapozott helyszíni vizsgálatához szükséges feltételeket sem.¹⁵⁶ Gondot jelent, hogy a kilélegzett levegő alkoholtartalma alapján elszíneződő egyszerű szondák megbízhatatlanok: aggályos, ha pusztán egy ilyen szonda „eredményére” alapozva vehető el a vezetői engedély.

A biztos kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy a rendőrség a helyszíni közlekedésbiztonsági ellenőrzések során korszerű elektromos alkoholmérő berendezéseket alkalmazzon. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlással tartalmilag egyetértett, a biztost arról tájékoztatta, hogy legkésőbb egy éven belül az elavultabb alkoholkimutató indikátorcsöveket elektromos légalkohol csövekkel váltják ki. Az országos rendőrfőkapitány egyúttal – az igazságügyi tárcával is egyeztetve – az elektromos alkohol-

¹⁵⁵ OBH 5149/2006

¹⁵⁶ OBH 2567/2008

szondák rendőrségi alkalmazásáról szóló ORFK intézkedés felülvizsgálatáról, és e tárgyban új ORFK utasítás kidolgozásáról is döntött. A biztos a főkapitányi választ elfogadta, jelezve egyúttal azt, hogy az intézkedéseinek tényleges megvalósulását fokozott figyelemmel fogja kísérni.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszáságot okoz az eljáró közigazgatási szerv különösen akkor, ha eljárása, tevékenysége során *az állampolgárokat a túlbuzgóságból vagy a jogszabályok hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki*. A biztos álláspontja szerint aggályosnak minősül az állami adóhatóságnak az az eljárása, amikor olyan adózóval szemben számított fel késedelmi pótlékot és adóbírságot, akinek teljes vagyonát a nyomozó hatóság zár alá vette, így adókötelezettségét a zár alá vétel időszaka alatt (mintegy 7 év) alatt nem tudta teljesíteni. Az adóhatóság a végrehajtás foganatosítása során szükségszerűen a zár alá vétel jogi akadályába ütközött, így az annak időszakára történt adóbírság és késedelmi pótlék kiszabásával, és különösen az akadály észlelését követően történt végrehajtási cselekmények foganatosításával az adóhatóság a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszáságot okozott. Tekintettel arra, hogy az APEH az ombudsmani megkeresés kézhezvételét követően felülvizsgálta a szankciók jogszerűségét, melynek eredményeképpen törölte azokat, így a konkrét ügyben külön ombudsmani intézkedésre nem került sor.¹⁵⁷

A hatósági „zaklatás” és így a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszáság tipikus példáját jelentette Budapest XIX. kerület önkormányzati adóhatóságának eljárása, amikor a panaszos részére – a jegyző által is elismerten – *több alkalommal indokolatlanul gépjárműadó-fizetésre kötelező határozatokat és felszólításokat küldött*. Az önkormányzat annak ellenére vett ki gépjárműadót, hogy az adóztatás tárgyául szolgáló autót még 1994-ben értékesítette, sőt azóta a gépkocsit már a forgalomból is kivonták. A jegyző okként a gépjármű nyilvántartást nevezte meg, mivel az két szerv, a KEKKH Központi Nyilvántartó Osztálya, valamint az IRM Központi Adatfeldolgozó Hivatala által történik. A vizsgálat megállapította, hogy a rendszerek nincsenek összekötve egymással és a különböző nyilvántartásokban szereplő, egymásnak ellentmondó adatok miatt került sor az adófizetési kötelezettség hibás előírására. A jegyző az ügyben tett panaszt megalapozottnak tekintette és az adófizetési kötelezettséget megállapító határozatát visszavonta.¹⁵⁸

A *gépjárművek regisztrációs adójának egyedi megállapításával* kapcsolatban a biztos rámutatott, hogy a gépjármű tényleges forgalmi értékének meg-

¹⁵⁷ OBH 2884/2007

¹⁵⁸ OBH 1989/2008

állapítása nélkül nem ítéltető meg, hogy az jelentős mértékben eltér-e a regisztrációs adóról szóló törvényben meghatározott avulással csökkentett értéktől. A törvény rendelkezései pontosan meghatározzák, hogy a gépjármű értékcsökkenésének mértékét az NKH szakhatósági állásfoglalása, valamint a rendelkezésére álló, e területre szakosított, a referencia gépjárműre vonatkozó, összehasonlító értékadatok tartalmazó kiadványok, statisztikák alapján kell meghatározni. A vizsgált vámhatósági határozatok azonban még utalást sem tartalmaznak az előbbi, törvény erejénél fogva kötelezően alkalmazandó okirati bizonyítékok értékeléséről. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a vámhatóság az általa vizsgált egyedi-adómegállapítási eljárások során nem tisztázta a tényállást, vagyis nem állapította meg az értékcsökkenés egyedi mértékét, ennek következtében nem teljesült az értékcsökkenéssel arányos adóztatás közösségi jogból fakadó követelménye sem. Ezzel pedig a vámhatóság a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, de emellett felvetődött a közösségi jog megsértésének gyanúja is.

A tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából ugyancsak kifogásolható, valamint az egyenlő bánásmód sérelmének veszélyét veti fel az a gyakorlat, miszerint a külföldről behozott járművek regisztrációs adójának egyedi megállapítására irányuló eljárást *az országban egyetlen helyen (Békéscsabán) lehet lefolytatni*, és egy-egy eljárás befejezésére egyre többet – akár hónapokat – kell várni. Az ilyen procedúra nemcsak kényelmetlenséget okoz, hanem hosszabb időre kizárja annak lehetőségét is, hogy a tulajdonos a járművét magyar hatósági jelzésekkel, jogszerűen és korlátozásmentesen, rendeltetésének megfelelően használja. Az érintett hatóságok és a Pénzügyminisztérium nem tartotta szükségesnek, hogy a biztos által kifogásolt eljárásrenden változtassanak.¹⁵⁹

A biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg a *pénzügyi támogatásokkal összefüggő pályázati eljárások vizsgálata során*. Egy, az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) keretében kiírt LEADER+ pályázat elbírálási folyamatának vizsgálata során mutatott rá a biztos arra, hogy a pályázóknak nyilvánvalóan nincsen alanyi joguk a pályázat útján – meghatározott célra – igénybe vehető források megszerzésére. Elengedhetetlennek tartja azonban, hogy ezen pályázati eljárások során a vonatkozó jogszabályokban vagy a kiírásban meghatározott határidőket a kiíró is tartsa be, a hiánypótlásra ésszerű és teljesíthető határidőt határozzon meg, ugyanazon kérdés tekintetében pedig mellőzze az indokolatlan többszöri hiánypótlási felhívást.

¹⁵⁹ OBH 2279/2008

A biztos megállapította, hogy ha a pályázatok elbírálása, a források odaítélése és a jóváhagyott források folyósítása *jelentős késedelmet szenved*, e késedelem önmagában veszélyezteti egyrészt a fejlesztések megvalósítását, az érintett pályázók pénzügyi-gazdasági stabilitását, e fejlesztési célokba, illetve azok megvalósíthatóságába vetett közbizalmat, másrészt – mind-ezek által – a közpénzek hatékony és eredményes felhasználását. Kielezett pénzügyi helyzetben lévő pályázó esetén egy jelentős késedelem gazdasági ellehetetlenüléséhez is vezethet. A biztos álláspontja szerint *nincs olyan alkotmányos és ésszerű indok*, amely a Magyar Köztársaság és az Európai Unió összehangolt fejlesztési politikája keretében nyújtott pénzügyi támogatások odaítélésére irányuló eljárásban megalapozná a közigazgatási eljárási határidők betartására meghatározott alkotmányos követelményektől való eltérést. Hasonló visszasságokat tárt fel a biztos a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásának vizsgálat során.¹⁶⁰

Az ombudsmani vizsgálatok szerint a tisztességes eljáráshoz való jog a közszolgáltatások terén leginkább a közösségi közlekedéssel összefüggésben szenvedett sérelmet. Visszásságot okoz a biztos álláspontja szerint, ha a *tömegközlekedési közszolgáltató az utasok panaszait érdemben nem vizsgálja*, azokra csak általános választ ad, esetleg a válasz a tényszerűséget is nélkülözi. Sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, ha a szolgáltató pótdíjat számít fel, mert az utas nem rendelkezik előre megváltott menetjeggyel, ugyanakkor a jegyváltás lehetőségét a felszállás előtt vagy a járművezetőnél nem biztosítja. Ez utóbbi tipikusan budapesti probléma, a biztos által vizsgált vidéki nagyvárosok (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Győr) tömegközlekedési közszolgáltatói mind biztosítják az előzetes jegyvásárlás lehetőségét a megállóban, vagy a járművezetőnél. Sérti az utas tisztességes eljáráshoz való jogát, ha a szolgáltató jegyellenőrzést végző munkatársa személyét és ellenőrzési jogosultságát igazoló igazolvánnyal nem rendelkezik vagy azt eltakarja, illetve, ha az utas kérése ellenére sem közli azonosító számát.

A biztos rámutatott, hogy a közúti személyszállítási szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a BKV pótdíj követelése (autóbuszon, villamoson és trolibuszon utazók esetében) nem 5, hanem 1 év alatt évülnek el. *Alapvetően sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot továbbá, ha a szolgáltató a személyszállítási szerződésekből fakadó követeléseinek kiegyenlítése végett utasait az elévülési időn túl is zaklatja.* Ez szintén csak a BKV Zrt. tevékenységével összefüggésben tapasztalt visszasság, a vidéki nagyvárosok

¹⁶⁰ OBH 4785/2007. és OBH 5290/2007

tömegközlekedési közszolgáltatói tevékenységének vizsgálata során nem merült fel.

A biztos végül megállapította, hogy a BKV pótdíjmérséklési, illetve fizetési könnyítési gyakorlata *elvszerűtlen, önkényes* és nem biztosítja, hogy a méltányossági kérelmek alapján az arra valóban rászorultakkal szembeni követeléseit mérsékelje, mely gyakorlat sérti a tisztességes eljárás követelményeit, és alkalmas arra, hogy indokolatlan hátrányos megkülönböztetéshez vezessen. A biztos pótdíjazást és a követelésérvényesítést érintő ajánlásait a BKV vezérigazgatója vitatta.¹⁶¹

A pénzügyi szolgáltatások területét vizsgálva a biztos rámutatott, hogy *az állam fogyasztóvédelmi tevékenységével összefüggésben* sérülhet az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való joga, ha az állam – pontosabban érintett szerve: a PSZÁF – nem biztosítja a pénzügyi intézmények ügyfelei számára a más szolgáltatások esetében is alkalmazott védelmi szintet. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében a biztos kívánatosnak tartotta, hogy a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek ne csak aláírják a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződéseiket, hanem ahhoz tájékozott beleegyezésüket adják. E tájékozott beleegyezés a szolgáltató részéről a biztos álláspontja szerint aktív kitanítási kötelezettséget feltételez, másképpen fogalmazva a pénzügyi szolgáltatók legyenek kötelesek megmagyarázni a szerződési kikötések következményeit.¹⁶²

A biztos a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében is sürgette, hogy szülessen megfelelő jogi szabályozás a pénzügyi szolgáltatók gyakorlatilag korlátlan *egyoldalú szerződésmódosítási lehetőségének ésszerű korlátok közé szorítása* érdekében, valamint mind a magas hiteldíjú gyorskölcsönök, mind az illegális uzsorakölcsönök visszaszorítása érdekében. Egyre jelentősebb problémát okoz ugyanis az, hogy az állampolgárok mind nagyobb számban lépnek az e kölcsönök által determinált útra, mivel úgy gondolják, hogy a kölcsönök felvétele megoldást jelenthet pénzügyi nehézségeikre. Nyilvánvaló azonban, hogy sem a legális, sem az illegális uzsora nem megoldás a pénzügyi problémákra, a társadalom számára is csapdahelyzetet teremt. Elengedhetetlennek tartja a biztos ezért, hogy az érintett állami intézmények érdemi lépéseket tegyenek mind a legálisnak tekintett magas hiteldíjú gyorskölcsönök, mind az illegális uzsorakölcsönök visszaszorítása érdekében.¹⁶³

Végül az oktatási intézmények tevékenységének vizsgálata során a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg a biztos azzal összefügg-

¹⁶¹ OBH 3078/2008

¹⁶² OBH 1600/2008

¹⁶³ OBH 4938/2008

gésben, hogy egy főiskola azért utasította el *hallgatója oklevelének kiadását* nyelvvizsga hiányában, mert eljárásában nem vette figyelembe a nyelvvizsgamentességre vonatkozó törvényi szintű szabályozást.¹⁶⁴

A jogorvoslathoz való jog sérelme

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben az esetek döntő többségében nem a jogorvoslati lehetőség közvetlen és jogellenes kizárása, igénybevételének megakadályozása miatt került sor visszásság megállapítására, hanem *olyan eljárási hibák* következtében, amelyek közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan mégis *akadályozzák a jogorvoslathoz való alkotmányos jog valódi érvényesülését*.

Sajnálatos módon vannak olyan esetek, amikor a biztos vizsgálata során a jogorvoslathoz való jog indirekt *teljes mértékű, indokolatlan elvonásával* szembesül. Ez történt a már említett ügyben, amikor egy *önkényes polgármesteri „utasítás”* nyomán, egy, a tanárát korábban bántalmazó diákot azonnali hatállyal, valamennyi újpesti önkormányzati iskolából kizártak. A formátlan, egy hivatalos levélben néhány mondattal közölt polgármesteri utasítás nyomán megtett intézkedés ellen sem az érintett diáknak, sem pedig a szülőknek nem volt módjuk panasszal vagy fellebbezéssel élni, szemben egy hivatalos, a fegyelmi eljárás lefolytatása után született intézményvezetői döntéssel.¹⁶⁵

Általános problémaként érzékelte a biztos, hogy a különböző *állami pénzügyi támogatások odaítélésére irányuló eljárások* során az elutasító döntéssel szembeni jogorvoslat lehetősége egyáltalán nem volt biztosítva. A gyakorlatban gondot okoz, hogy közigazgatási úton nem teszik lehetővé az elutasító, vagy a kérelemnek csak részben helyt adó döntésekkel szembeni jogorvoslatot, pontosabban e kérdésre egyáltalán nem térnek ki. Visszásnak minősül ezzel összefüggésben az a gyakorlat is, hogy a pályázók a bírósághoz való fordulás jogáról sem kapnak tájékoztatást.

A biztos a *Nemzeti Kulturális Alapból (NKA) nyújtott támogatások odaítélésének gyakorlatát vizsgáló* jelentésben kifejtette, hogy az államháztartás alrendszereiből elnyerhető támogatások esetében meglehetősen eklektikus módon bizonyos esetekben biztosított, más esetekben nem a jogorvoslat lehetősége. Az Alkotmány alapján a jogorvoslat lehetőségének biztosítása az úgynevezett „más hatósági döntések” esetében is követelmény. A „más hatósági döntés” fogalmát ugyan nem határozza meg, azonban a biztos álláspontja szerint az államháztartás terhére nyújtott támogatások odaítélésé-

¹⁶⁴ OBH 4765/2008

¹⁶⁵ OBH 2223/2008

ről szóló döntést ennek kell tekinteni. Az a helyzet, miszerint a szabályozás sem önállóan, sem áttételesen nem szabályozza a jogorvoslat lehetőségét, azt eredményezi, hogy az NKA-ból nyújtott támogatásokra pályázatot benyújtók esetében, a szabályozásra visszavezethető okból sérül a jogorvoslat-hoz való jog. A biztos ajánlással élt az oktatási és kulturális miniszterhez, a Nemzeti Kulturális Alap Bizottsága elnökéhez, valamint a pénzügyminiszterhez a hiányosságok felszámolása és a helyes gyakorlat kialakítása érdekében. Az NKA Bizottsága és az oktatási és kulturális miniszter nem tartja szükségesnek a pályázati eljárás megváltoztatását.¹⁶⁶

A biztos az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) keretében kiírt *LEADER+ pályázat elbírálásával összefüggésben* megállapította, hogy a strukturális alapok felhasználásának szabályai nem tartalmazzák a jogorvoslat lehetőségét. E jogszabályi hiányosság azt eredményezi, hogy a strukturális alapokból származó támogatásokra pályázatot benyújtók esetében sérül a jogorvoslathoz való jog. A visszasságok orvoslása érdekében a biztos kezdeményezte a szabályozás módosítását a gazdasági és közlekedési, a környezetvédelmi és vízügyi-, valamint a pénzügyminiszternél, az elbírálási gyakorlat megváltoztatását pedig a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternél. A biztos e kezdeményezése sem talált érdemi meghallgatásra.¹⁶⁷

A jogorvoslati jog érvényesülésének egyik alapvető feltétele, hogy az eljárás során tisztázódjon *az érintett személy ügyféli jogállása*, és ennek alapján értesüljön arról a hatósági döntésről, határozatról, ami – adott esetben – általa sérelmezhető. E kérdés abban az esetben eredményezett téves megállapítást a hatóság részéről, amikor az ügyféli jogállás nem közvetlen jogsérelmen, hanem „csak” az érintett személy jogos érdekeinek sérelmén alapult: a panaszos egy adott intézkedés hatásterületén lakott, amely megalapozta ügyféli jogállását. Noha a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) számára az ügyben a panaszos személye ismert volt, a releváns – egy vasúti sorompó működtetésével kapcsolatos – határozatát mégsem küldte meg részére. A tudomásszerzés garantálása nélkül nem képzelhető el a jogorvoslati jog érvényesülése. Tekintettel arra, hogy a szóban forgó határozatot az eljáró hatóság az ügyben ügyfélnek minősülő panaszos részére nem küldte meg, nem biztosította számára a jogorvoslat lehetőségét.¹⁶⁸ A biztos elé került olyan eset is, amikor az ügyféli jogállás valamely konkrét jogszabályi rendelkezésre lett volna visszavezethető (a közvetlen szomszéd ügyféli helyzete az építési ügyekben), az eljáró jegyző azonban az építési ügyben hozott

¹⁶⁶ OBH 3448/2007

¹⁶⁷ OBH 4785/2007

¹⁶⁸ OBH 3301/2007

határozatát a kötelezően ügyfélnek tekintendő panaszosnak nem küldte meg, amely által elzárta őt a jogorvoslat lehetőségétől.¹⁶⁹

Az ügyféli minőség tisztázásának problémakörén belül külön kérdésként jelent meg a magánjogi (társasági jogi) jogviszonyokban *mögöttes felelősséget viselők helyzete*. A kérdés annak kapcsán vetődött fel, hogy egy felszámolási eljárás alá került betéti társaság beltagja ugyan felelősséggel tartozik a társaság (adó)tartozásaiért, egy adóellenőrzés és esetleges adóhiány feltárása során azonban őt az adóhatóság nem hallgatja meg, határozatait csak a felszámoló részére kézbesíti, és ezáltal teljesen elzárja a mögöttes felelősséget viselő adózót az eljárásban való érdemi részvételtől. Így a beltag a társaság terhére megállapított, de sok esetben a beltag által kifizetendő adóhiány tekintetében jogorvoslati jogát sem gyakorolhatja. A 2006-os alapügy 2008-as kiegészítő jelentésében biztos megállapította, hogy a mögöttes felelősség megállapítása csak akkor felel meg az alkotmányos követelményeknek, ha az érintett tudhat a tartozás kialakulásáról, abba érdemi beleszólási lehetősége van, és ezáltal az ellenérveit legalább a jogorvoslat során kifejtetheti. Az adóhatóság e jogorvoslati lehetőség biztosítását megfelelő felügyeleti intézkedés alkalmazásával látja megvalósíthatónak.¹⁷⁰

Az ügyféli minőség vizsgálata mellett az *ügyfél beadványának helytelen tartalmi megítélése* is a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot eredményezhet. Szintén építési hatósági ügykörben tárt a biztos elé a panaszos egy olyan problémát, amely szerint a másodfokú építési hatóság a tartalmilag fellebbezésnek szánt – bár panasznak nevezett – beadványt nem fellebbezésként, hanem egyszerű panaszként bírálta el, az ügyben képviselt álláspontjáról pedig csak tájékoztatást adott a panaszosnak. Az, hogy a másodfokú építési hatósággént eljáró közigazgatási hivatal a beadványt nem tartalma szerint bírálta el, az ügyfél jogorvoslati jogával összefüggő visszásságot eredményezett.¹⁷¹

A jogorvoslathoz való jog érvényesítésének komoly akadályát képezheti az ahhoz kapcsolódó *illetékfizetési kötelezettség összege*. A bírósági eljárások esetén e probléma az illetékfeljegyzési jog intézménye által nem áll fenn. Egy konkrét adómérséklési kérelem elbírálásával kapcsolatos ügyben azonban a biztos azt tapasztalta, hogy az elsőfokú határozat elleni fellebbezéshez kapcsolódó államigazgatási eljárási illeték összegének megfizetése a méltányossági kérelmet előterjesztő – és az esetek döntő többségében egyúttal nehéz anyagi helyzetben lévő – adóalanyok számára olyan akadályt jelenthet, amelynek okán érdemi megfontolás tárgyává teszik a jogorvoslati ké-

¹⁶⁹ OBH 2009/2008

¹⁷⁰ OBH 1656/2006

¹⁷¹ OBH 5615/2007

relem előterjesztését. Az ilyen helyzet egyértelműen az illetékszabályozásra visszavezethető visszásságot okoz. A biztos ezért javaslatot fogalmazott meg, hogy a szabályozás az adómérséklésre és a fizetési könnyítésre irányuló kérelmek elbírálása során a másodfokú eljárásban az adózók számára biztosítson tárgyi illetékfeljegyzési jogot.¹⁷² A pénzügyminiszter nem értett egyet a javaslattal.

Az eljárás elhúzódnása és a hatóság hallgatása

Az eljárás elhúzódnásával összefüggő visszásságok bár nem túl gyakran, de az ügytípusok igen *széles körében tapasztalhatók*. Előfordultak ilyen esetek a közigazgatási hivatalok, a rendőrség, az államkincstár igazgatóságai, az állami adóhatóság, illetve egyes jegyzők eljárása során. Az eljárás késedelme egyes esetekben pusztán az eljáró hatóság látszólag *konkrét ok nélküli vontatott ügymenetére vezethető* vissza, más esetben valamilyen *egyéb eljárási hibával* összefüggésben merült fel.

Ez utóbbi esetre példa, amikor a közigazgatási hivatal a jegyző működési engedélyt kiadó határozata ellen benyújtott és *formailag keresetlevélnek nevezett beadványt 6 hónap elteltével bírálta el*, mivel azt, annak tartalmi vizsgálata nélkül, és ekként indokolatlanul terjesztette fel a bíróságra. A bíróságra való felterjesztés felesleges, az ügy elintézését indokolatlanul elnyújtó intézkedés volt, az ügyintézési határidő meghosszabbításáról pedig a panaszos semmilyen értesítést nem kapott. A közigazgatási hivatal a formailag ugyan keresetnek nevezett, de tartalma szerint az elsőfokú határozat megsemmisítését kérő, egyértelműen fellebbezésnek minősülő jogorvoslatra irányuló kérelmet elbírálhatta volna, hiszen a kérelmet a tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.¹⁷³

Súlyos visszásságot okozott a közigazgatási hivatal, amikor helyi építési övezetek megváltoztatása miatt benyújtott kártalanítási igényeket a rendelkezésre álló 90 napos eljárási határidővel szemben több, mint *fél év elteltével bírálta el*, és e késedelem okára semmilyen érdemi magyarázatot nem tudott adni. A közigazgatási hivatal vizsgált eljárásaiban az egyes közbenső intézkedések megtétele között esetenként több hónap vagy egy félév is eltelt. Ezzel az eljárással valamennyi vizsgált ügyben jelentősen túllépte a kártalanítási ügyek intézésére megállapított ügyintézési határidőt. Ezáltal nem biztosította azokat a garanciákat, amelyek az ügyfelek érdekeinek védelmét hivatottak szolgálni.¹⁷⁴ Hasonló visszásságot okozott az APEH, amikor a pa-

¹⁷² OBH 5407/2006

¹⁷³ OBH 5187/2008

¹⁷⁴ OBH 1980/2008

naszos feleslegessé vált illetékbélyegei értékének visszatérítésére vonatkozó kérelmét 10 hónap alatt teljesítette.¹⁷⁵

A biztoshoz érkező számos panasz hatására átfogó vizsgálat indult a *Magyar Államkincstár (MÁK) energiatámogatási gyakorlatával* kapcsolatban. A beérkezett panaszokban jellemzően az energiatámogatás megállapításával kapcsolatos eljárás elhúzódását, a jövedelem megállapításánál figyelembe veendő nem rendszeres jövedelmek beszámítandóságát, a támogatás igénybevételenek alapjául szolgáló lakás megválasztási lehetőségének hiányát, az igénybevett támogatás ellenőrzésével összefüggő eljárást, a már megállapított támogatási kérelem év közbeni módosításának tilalmát sérelmezték, továbbá panasz érkezett a hatóság által alkotott határozat tartalmi és formai hiányosságaival kapcsolatosan is. Az esetek többségében a panaszok a *jogszabályok ismeretének hiányából eredtek*, mely esetekben az ombudsman a hatóság jogszabályoknak megfelelő eljárásáról tájékoztatta a panaszosokat. A vizsgálat során feltárt problémák kezelésére – tekintettel a hatóság időközben megtett intézkedéseire – külön intézkedést nem kezdeményezett, ugyanakkor az energiatámogatással kapcsolatos eljárást utóvizsgálat keretében a továbbiakban is ellenőrizni fogja.¹⁷⁶

A biztos a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogbiztonság követelményének sérelmét a jegyző és a MÁK regionális igazgatóságának téves eljárása nyomán. A jegyző a hatályos jogszabályi előírásokkal szemben nemcsak a *lakásépítési kedvezmény visszafizetésének felfüggesztését* rendelte el, hanem a megelőlegező kölcsön visszafizetését és ügyvédi letétbe helyezését is. A MÁK regionális igazgatósága jogszabályi előírás hiányában az összeg ügyvédi letétből a kincstári letéti számlára utalásáról rendelkezett, így – a lakáscélú kedvezmény összege helyett – a már eredetileg is hibás megelőlegező kölcsön összegét vette letétbe. Az igazgatóság ezután az előírt ügyintézési határidőt jelentősen meghaladva, a kérelmezéstől számított 4 hónap múlva adta ki a törlési engedélyt.

A biztos a visszasságok orvoslása érdekében kezdeményezte a MÁK elnökénél, hogy a lakáscélú állami támogatással megszerzett ingatlanok tehermentesítésével kapcsolatos eljárása során maradéktalanul biztosítsa a Ket. alkalmazását és felhívta a kerületi jegyző figyelmét, hogy a jövőben eljárása során kiemelt figyelmet fordítson a jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartására. A MÁK elnöke az ügyben további egyeztetést kezdeményezett az irányítást gyakorló tárcával. A pénzügyminiszter az ajánlással nem ért egyet, mivel álláspontjuk szerint a kérdés a polgári jog területére

¹⁷⁵ OBH 5045/2007

¹⁷⁶ OBH 3834/2008

tartozik. A pénzügyminiszter válaszanak és jogi álláspontjának elemzése, illetve a lakástámogatási ügyek jogszabályi hátterével és a gyakorlatával összefüggő problémák mélyebb feltérképezése érdekében az országgyűlési biztos – a hozzá érkezett további panaszokra is figyelemmel – átfogó vizsgálatot¹⁷⁷ rendelt el, amely 2008-ban még nem zárult le.

A rendőrség eljárása során is felmerült az eljárás elhúzódásának problémája, amikor nem tartotta be a *bűnjelkezelésre irányadó jogszabályi rendelkezéseket*, nem gondoskodott a lefoglalt dolgok bíróságra való átszállításáról, és azután sem adta ki a lefoglalt tárgyakat, miután a bíróság a lefoglalás megszüntetéséről és a tárgyak kiadásáról rendelkezett. E késlekedés nemcsak önmagában okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot, hanem a tulajdonhoz való alanyi alkotmányos jogot is sértette.¹⁷⁸

Az eljárási késedelem tekintetében a legsúlyosabb visszásságot *egy zajvédelmi panasz jegyzői kezelése* során észlelte a biztos, amikor a panaszos beadványa alapján – amelyben egy vendéglátóipari egység környezetében tapasztalható zaj mértékét sérelmezte – a jegyző érdemben nem járt el, pusztán a képviselő-testület működéssel, vonatkozó döntéseivel kapcsolatos tájékoztatást adott, és megküldte a panaszos részére a vonatkozó önkormányzati rendeleteket. Jelentésében a biztos rámutatott, hogy e tájékoztatás nem helyettesíti a hatósági ügyben az egyedi döntés meghozatalának szükségességét.¹⁷⁹

A tisztességes eljárás követelményével és – közvetve – a panaszos jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, a munkaügyi felügyelőség abban az ügyben, melyben a munkavállaló panaszát határidőben (a panasz benyújtását követő 30 napon belül) nem vizsgálta ki, és eljárása eredményéről nem értesítette a panaszost. A vizsgálat során feltárt visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében a biztos felkérte az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség elnökét, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban foglalt határidők maradéktalan betartásának jelentőségére, az eljárások ennek megfelelő időn belül történő befejezésére.¹⁸⁰

Az eljárási késedelem problematikája nemcsak a szűk értelemben vett közigazgatási eljárások körében merült fel, hanem olyan esetben is, amikor a közigazgatási eljárási törvény hatálya alá nem tartozó eljárás keretében egyes, a magyar költségvetés és az *EU költségvetése által közösen finanszírozott strukturális támogatások odaítélésére* vonatkozó eljárásról volt szó. A biztos

¹⁷⁷ OBH /2008

¹⁷⁸ OBH 1681/2008

¹⁷⁹ OBH 2743/2008

¹⁸⁰ OBH 2061/2008

szerint az ilyen eljárások során a határidők betartása ugyanolyan fontos garanciális jelentőséggel bír, mint a „rendes” közigazgatási eljárások során. A vonatkozó szabályozás alapján a pályázat benyújtásától számított 60 naptári napon belül kellett volna a pályázat eredményéről értesíteni a panaszoszt, ennek ellenére a pályázat elbírálására a befogadástól számított határidőt többszörösen túllépve került sor. Különösen visszásnak tartotta a biztos e késedelmet abból kifolyólag, hogy a pályázat lebonyolításában közreműködő szervezetek – saját maguk késedelmes eljárásán túllépve – a pályázót igen rövid – a felhívás keltétől számított háromnapos – határidővel hívták fel hiánypótlásra.¹⁸¹

A döntés érdemi indokolásának elmulasztása

A közigazgatási eljárás egyik alapvető szabálya, hogy az eljáró hatóság köteles a döntéshozatalhoz *szükséges tényállást tisztázni*. A bizonyítási eljárás során a közigazgatási hatóság megállapítja a jogilag releváns tényeket, és tisztázza azok valódiságát. Az eljárást befejező hatósági határozat indokolása tekinthető a döntés hivatalos magyarázatának, a hatóság itt ismerteti, hogy milyen tényállást állapított meg, ahhoz kapcsolódóan milyen bizonyítékokat használt fel. Különösen lényeges a tényállás megfelelő tisztázása olyan esetekben, amikor azt követően lehetőséggé válik az általánoshoz képest egyszerűbb (sommás) eljárás lefolytatása. Nem tett eleget az *érdemi indokolási kötelezettségnek* az eljáró jegyző, amikor a kilakoltatási határozatának indokolásából nem derül ki kétséget kizáró módon, hogy a sommás eljárás feltételei valóban teljesültek.¹⁸²

A hatósági döntések indokolása akkor felel meg a jogállamiság elvéből fakadó követelményeknek, ha *megfelelő meggyőző erővel rendelkezik* a határozat tartalmi indokainak tekintetében. E meggyőző erő léte adja azt a minőséget, amely a jogállami keretek között meghozott határozatokkal szemben elvárható. Sérül azonban a jogállamiság elve, ha a határozat indokolása nem tér ki a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben meghatározott egyes kérdésekre, ugyanakkor az ügy érdemében a határozat rendelkező része érdemi megállapítást tesz, kötelezettséget ír elő, vagy jogot állapít meg. Nem rendelkezik a hatóság határozata (szakhatósági állásfoglalása) a szükséges meggyőző erővel, és ekként nem egyeztethető össze a jogállamiság elvéből fakadó követelményekkel, ha abból nem állapíthatók meg sem a vizsgálati módszerek, sem a tényállási elemek tisztázása során alkalmazott bizonyítási eszközök.¹⁸³

¹⁸¹ OBH 4785/2007

¹⁸² OBH 4976/2008

¹⁸³ OBH 2279/2008

Az *indokolási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban* jelentős problémák merültek fel az egyes pályázatokon elnyerhető pénzügyi támogatások odaítéléséről szóló döntések meghozatala során. Elengedhetetlen az, hogy az államháztartási forrásból finanszírozott pénzügyi támogatásra irányuló pályázatok elbírálása során teljeskörűen érvényesüljön a tisztességes eljárás követelménye, amelynek feltétele a döntés érdemi indokolása is. A tényállás megállapítása egy pályázat elbírálása esetén a szükséges dokumentáció teljeskörűségének vizsgálatát, valamint a döntés alapjául szolgáló jogszabályok és a pályázati kiírás megfelelő pontjai alapján történő értékelést – elutasítás esetén a hiányosságok érdemi kiemelését –, továbbá e jogszabályhelyek és a pályázati kiírás megfelelő pontjainak pontos hivatkozására vonatkozó követelményt jelenti.

Vizsgálatai során a biztos *nem talált alkotmányos indokot arra* vonatkozóan, hogy e téren szükséges a közigazgatási határozatok indokolásának követelményeitől eltérni. A pályázatok lebonyolításával kapcsolatos vizsgálatai során több – egymástól jellegében és tartalmában egyébként eltérő – esetben is találkozott azzal a problémával, hogy az elutasítás indokolásából – olykor kifejezett jogszabályi előírás ellenére – nem derült ki, hogy a benyújtott pályázat mennyiben és miként nem felelt meg a követelményeknek, így az indokolás nem hatott a szükséges meggyőző erővel.¹⁸⁴ A vizs-
zásságot csak fokozta, ha az indokolási kötelezettségnek az elbíráló azért sem tesz eleget, mert a vonatkozó jogszabályi rendelkezések ezt elő nem írták elő számára.¹⁸⁵

Az országgyűlési biztosi munka akadályozása

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Alkotmányban meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességekát kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítése érdekében az Obtv. *széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít*. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás-, felvilágosítás-, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Amennyiben az országgyűlési biztos e jogosítványai alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot, stb.) kér, a garanciális törvényi szabály¹⁸⁶ értelmében a megkeresésnek a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül köteles eleget tenni.

¹⁸⁴ OBH 4785/2007; OBH 5290/2007

¹⁸⁵ OBH 3448/2007

¹⁸⁶ Obtv. 18. § (10) bekezdés.

A biztos feladatának ellátáshoz biztosított eljárási lehetőségeket az Obtv. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy *alkotmányos feladatát el tudja látni*: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztost feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény *kiszámítható és jogszerű működése sérül*. Az ismertetett ügyek kapcsán a biztos megállapította, hogy a megkeresések teljesítésének elmaradása, késedelme, illetve az érdeminek nem tekinthető válaszadás sérti az országgyűlési biztosnak az Obtv. 18. §-ában biztosított vizsgálati jogosultságát, továbbá korlátozza alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság elvével összefüggő visszaállást okoz.

A biztos az Obtv. felhatalmazása alapján kereste meg egy vizsgálata során az eljáró *önálló bírósági végrehajtót*, akitől a sérelmezett ügyben tájékoztatást és az iratmásolatok tizenöt napon belüli megküldését kérte. A végrehajtó az első megkereső levélre nem válaszolt, a második megkeresésre, illetve a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara felszólítására érkezett válasza pedig nem volt érdeminek tekinthető, továbbá nem küldte meg az ügygel összefüggő iratok másolatait sem. Az együttműködés hiánya miatt az önálló bírósági végrehajtó *eljárásának érdemi vizsgálatára nem egyáltalán nyílt lehetőség*.¹⁸⁷

Szintén nem volt lehetőség érdemi vizsgálat lefolytatására abban az ügyben, amelyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, mert a fogyasztóvédelmi felügyelőségnek, illetve – annak hallgatása miatt – a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) főigazgatójának írt beadványára több mint négy hónap elteltével sem kapott választ. Az NFH főigazgatója a biztos első megkereső levelére csak többszöri sürgetésre, és jelentős késéssel válaszolt. Válaszában kizárólag arról tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos ügyében nem került sor hatósági eljárás lefolytatására vagy egyéb intézkedés megtételére. A főigazgató azonban levelében ígéretet tett a vizsgálat során kívüli lefolytatásra és annak eredményéről való tájékoztatására. Több mint két hónap eltelt és többszöri sürgetés ellenére azonban továbbra sem érkezett válasz sem a vizsgálatról, sem a megállapításairól, megtett intézkedéseiről.¹⁸⁸

A fent ismertetett ügyeken túl 2008-ban több olyan esemény is történt, amelyek során a biztos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítését egyes vizsgált, vagy a vizsgálatait során érintett szervek akadályozták vagy megnehezítették. Külön is meg kell említeni, hogy a minisztériumok közül az

¹⁸⁷ OBH 3691/2007

¹⁸⁸ OBH 5232/2007

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) a megkeresésekre gyakorta nem reagált, ha mégis, akkor azt hónapokkal a válaszadásra biztosított legalább 15 napos határidő elteltét követően tette. E hallgatásával, illetve késlekedésével az IRM olykor jelentősen akadályozta a vizsgálatok megalapozott és ésszerű időben történő befejezését.

A nagyon hosszú – több hónapos – válaszadási idő sajnálatos módon érinti a vizsgálatok azon körét is, ahol a hatóság a határidők betartását az állampolgárokkal szemben amúgy igen szigorúan megköveteli. Az APEH – a hozzá intézett megkeresésekben foglalt kérdések teljeskörű feltárására és a megalapozott adóhatósági álláspont kialakítására hivatkozva – szintén igen hosszú idő alatt, a válaszadásra biztosított 30 napos határidővel szemben két-három, esetenként négy hónap elteltével juttatta el a biztoshoz válaszait. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az APEH által a megkeresésekre adott tájékoztatások tartalmilag megfelelőek, az ombudsmani vizsgálatokat nagyban elősegítik. Meg kell említeni azt is, hogy amennyiben az adóhatóság saját hibáját a megkeresés kézhezvételét követően észleli, akkor annak kijavítása érdekében külön országgyűlési biztosi kezdeményezés nélkül is intézkedik. A válaszadás elhúzódása azonban ez esetben is problémát okoz.

Más jellegű nehézség merült fel a pénzügyi intézményeket és a biztosítókat érintő vizsgálatok során. Az ombudsmani megkeresésekre az érintett intézmények sok esetben azért nem tudtak válaszolni, mert a *bank-, illetve biztosítási titoktartási kötelezettség* alól a vonatkozó törvényi szabályok az általános hatáskörű biztos irányában nem adtak felmentést, a panaszosoktól pedig a bank- és biztosítási titoknak minősülő adataik megismerésére vonatkozó eseti felhatalmazást nehézkes volt beszerezni. A problémát a biztos jelezte a pénzügyminiszternek, akinek ezirányú törvénymódosítási javaslatát az Országgyűlés elfogadta, így ez az akadály az elmúlt év végén elhárult.

A *békés gyülekezési joggal* kapcsolatos egyik – előre bejelentett – helyszíni vizsgálat során, 2008. október 23-án a biztos munkatársainak tevékenységét a helyszínbiztosítási feladatokat ellátó rendőrök csomag és ruházat átvizsgálással, igazoltatással, valamint a helyszín elhagyására való felszólítással akadályozták. Tették ezt annak ellenére, hogy a biztos munkatársai tájékoztatták az eljáró rendőröket ott-tartózkodásuk okáról, és hivatali igazolványukkal is igazolták magukat. Az esetért mind a budapesti, mind az országos rendőrfőkapitány utóbb elnézést kért a biztostól, és egyúttal tájékoztatták arról, hogy felhívták a rendőri állomány figyelmét a biztos feladat- és hatáskörére, valamint eljárási, vizsgálati lehetőségeire, illetve a rendőri állomány ezzel kapcsolatos kötelezettségeire.¹⁸⁹

¹⁸⁹ OBH 5642/2008

Összegzésként elmondható, hogy a biztos 2008-ban számos olyan a jogállamiság elvéből eredő követelménnyel összefüggő visszasságot tárt fel, amelyek az állampolgárok bizonyos, olykor viszonylag nagy körét érintették.

Ezen ügyben sokszor már az is fontos lépésnek tekinthető, hogy a visszasságra a biztos felhívta az érintett szervek és a nyilvánosság figyelmét. A fellépés több esetben pozitív eredménnyel zárult: az érintett szervek a biztos ajánlására vagy kezdeményezésére változtattak kifogásolt gyakorlatukon. Sajnálatosan előfordultak olyan esetek is, amikor az érintettek a biztos egyértelmű, konkrét jogszabályi rendelkezésekre alapozott ajánlását nem fogadták meg.

Pozitív visszajelzést kapott a biztos azon jelentésében tett ajánlásaira, amelyben az egységes fővárosi parkolási rendszer létrehozását kezdeményezte. Mind a főváros, mind a kerületek vezetése késznek mutatkozik az egységes rendszer kialakítására.¹⁹⁰

Jelentős problémának tekinti a biztos, hogy az érintett irányító és felügyelő hatóságok, minisztériumok nem fogadták el a pénzügyi támogatások iránti pályázatok eljárásrendjének olyan módosítására tett ajánlását, amely alapján biztosítottakká váltak volna a pályázók alapvető eljárási jogai, mint a jogorvoslathoz való jog vagy a pályázat elutasítása indokainak megismeréséhez való „jog” (tájékoztatási kötelezettség).

A pénzügyi szolgáltatásokat érintő ombudsmani ajánlások alapján történt pozitív előrelépés, hogy megkezdődött a magáncsőd szabályozásának előkészítése, és várható a pénzügyi szolgáltatók egyoldalú szerződésmódosítási lehetőségeit korlátozó törvénymódosítás elkészítése is.

Az adóügyek tekintetében a biztosok az elmúlt években többször jelezték alkotmányossági aggályaikat az ingatlanok vélelmezett értékén alapuló adóztatásával kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy ezen észrevételeket a Pénzügyminisztérium nem fogadta el, a biztos az Alkotmánybíróságnál indítványozta a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló törvénynek az érték alapú ingatlanadóra vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítését. A testület a biztos indítványában foglalt érvek alapján a támadott jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítette.

¹⁹⁰ OBH 4090/2008

2.2.5.

Az egészséges környezethez való jog védelme

Az Országgyűlés a 2007. november 26-án elfogadott 2007. évi CXLV. törvénnyel módosította az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt (Obtv.), amely – egyebek mellett – a „Jövő nemzedékek országgyűlési biztosa” alcímmel egészült ki. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog védelmére ezzel a 2008-as évtől *egy külön biztos intézmény jött létre*.

Az új ombudsmani intézmény törvénybe iktatását követően az állampolgári jogok biztosa áttekintette a Hivatalánál folyamatban lévő, az egészséges környezethez való jogot érintő panaszokat és bízva az új biztos mielőbbi megválasztásában, csak a sürgős fellépést igénylő ügyekben járt el. Tekintettel a többszöri sikertelen választásra és ebből adódóan az új biztos hivatalba lépésének bizonytalan időpontjára, az ügymenet folyamatosságának fenntartása szükségessé tette az egészséges környezethez való joggal összefüggő ügyekben a biztoshoz panasszal fordulók tájékoztatását vagy indokolt esetben alkotmányos jogaik védelme érdekében vizsgálat lefolytatását. Az Országgyűlés végül 2008. május 26-án Dr. Fülöp Sándort választotta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosává.

2008-ban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának májusi hivatalba lépéséig, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a még 2007-ben indult vizsgálatait közül összesen négy ügygel kapcsolatban merült fel – más alapvető jog vagy alkotmányos követelmény sérelme mellett – az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság.¹⁹¹ A 2008 elején lezárt környezetvédelmi témájú ügyek közül kiemelkedik a *gellérthegyi Citadella kristálybarlang bejárata közelében zajló építkezéssel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat*.¹⁹²

Az állampolgári jogok biztosa 2008 májusában elkészítette a nála folyamatban lévő, az egészséges környezethez való jogot érintő ügyek listáját és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosával egyeztetve intézkedett azok átadásáról. Közel 40 beadvány átszignálása történt meg, azonban figyelemmel arra a tényre, hogy az új biztos szakmai stábbal ekkor még nem rendel-

¹⁹¹ OBH 3690/2007., OBH 4346/2007., OBH 4601/2007., OBH 4937/2007.

¹⁹² OBH 4937/2007. A vizsgálat célja annak tisztázása volt, hogy az érintett hatóságok tettek-e és ha igen, mit, a kiemelkedő természeti értéket képviselő barlang megóvása érdekében. A biztos felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy gondoskodjon az engedélyezési eljárás mielőbbi lefolytatásától, és szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy e kiemelkedő természeti érték megóvása érdekében minden érintett hatóság fokozott együttműködésre köteles.

kezett, csak a legrégebben érkezett, valamint a sürgős intézkedést igénylő ügyek átadására került sor.

A jövő nemzedékek és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai 2008. szeptember 24-én *egyeztetést tartottak* az egyedi ügyek megosztásáról és az ügytípusok elhatárolásáról. A megbeszélés eredményeként az általános biztos irodája további 18 beadványt adott át, azzal, hogy a panaszok összetettsége miatt esetenként nehézséget jelenthet az eljárásra hatáskörrel rendelkező biztos megállapítása, ezért (is) indokolt a két iroda közötti *folyamatos szakmai konzultáció fenntartása*.

2.3.

A jogszabályokat érintő biztosi tevékenység

A beszámoló e fejezetében a 2008. évi ombudsmani tapasztalatok alapján tett vagy 2008-ban teljesült jogalkotással összefüggő javaslatokat, valamint a jogszabálytervezetek véleményezésének gyakorlatát mutatjuk be.

2.3.1.

A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység

Az ombudsman eljárásának kiindulópontját minden esetben a jogalkalmazással összefüggő alapjogi dilemmák jelentik. Az általa feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság azonban nem egyszer – részben vagy egészben – magára a normaszövegre vezethető vissza. Ebből adódóan az országgyűlési biztos számára az Obtv. 25. §-a „megnyitja a kaput” a jogszabályok (és állami irányítás egyéb jogi eszközei) alapján fennálló jogi helyzet vizsgálatának irányában is. Az Obtv. szerint, ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály (vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze) fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

Az országgyűlési biztos e lehetőségével élt a beszámolási időszakban is, ha vizsgálatai eredményeként azt megalapozottnak és indokoltnak ítélte meg. Természetesen a jogalkotással kapcsolatos javaslatainak fogadtatása

nem volt minden esetben fenntartás nélküli. Előfordult, hogy javaslata és a címzett arról kialakított álláspontja csak többszöri levélváltást követően közeledett egymáshoz, de volt olyan is, hogy véleményük eltérő maradt. Ez utóbbi esetekben, mivel a biztosi megállapításokhoz kötelező jogerő nem függődik, tudomásul vette a címzett válaszát.

Hivatalba lépése óta a biztos egyértelművé tette azon álláspontját is, hogy mandátuma kereteit nem lépi túl abban az esetben sem, ha – a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – érdemben véleményezi a jogalkotó által rendelkezésére bocsátott jogszabálytervezeteket, feltérképezi és jelzi az illetékes szerv irányába a tervezet- szövegével kapcsolatos esetleges alkotmányossági aggályait. Ezt arra alapozta, hogy az ombudsmani intézmény egyik jellegadó sajátossága, hogy az országgyűlési biztosnak szabadsága van saját feladata, hatásköre értelmezésében, a legalapvetőbb jogállami alkotmányos érték, az emberi jogok védelme érdekében.

I. A biztos által 2007-ben Alkotmánybírósághoz benyújtott három indítvány közül 2008-ban egynek az Alkotmánybíróság helyt adott. Az országgyűlési biztos kérte a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2009. január 1-jétől hatályos 15–16., 21–22., 22/A. §-ainak, továbbá 1. és 2. számú mellékletének, valamint – a hasonlóság okán – a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvénynek – a normavilágosság elvét sértő – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/I. §-ába ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság 155/2008. (XII. 17.) számú határozata szerint: *„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénynek az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvénnyel ... megállapított, 2009. január 1-jétől hatályos 15–16. §-a, 21–22. §-a, 22/A. §-a, ... továbbá 1. és 2. számú melléklete alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti. A megsemmisített módosító rendelkezések 2009. január 1-jén nem lépnek hatályba. ... a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény egésze alkotmányellenes, ezért azt e határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.”*

Egy 2006-ban készült ombudsmani jelentés szerint – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) szabályai eredményeképpen – a zálogjoggal biztosított követeléstől (jogosultságtól) eltérő jogalpból származó, akár egészen csekély összegű tarozás végrehajtása is eredményezhet adós tulajdonában álló ingatlan árverési értékesítést. Az ombudsman rámutatott, hogy ez a visszás helyzet kiküszöbölhető, ha a Vht. úgy módosul, hogy csak az ingatlan becsértékének megállapításakor, a becsértékkel együtt kapja meg az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki ekkor dönthet a bekapcsolódásról. Az Országgyűlés elfogadta a

2008. évi XXXIX. törvényt, mely a Vht. átfogó módosítását célozta. A szóban forgó ajánlás beépítésre került a törvénybe. Az új szabály remélhetőleg elősegíti annak megakadályozását, hogy más, kisebb összegű tartozás miatt a lakáshitel behajtására is sor kerüljön, és hozzájárulhat a hajléktalanság megelőzéséhez is.

A 2006. szeptember–októberi közterületi rendezvényekkel és a velük kapcsolatos rendőri intézkedésekkel összefüggésben ajánlotta az ombudsman az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a gyülekezési jog reformjának részeként fontolja meg a spontán demonstrációkra vonatkozó külön szabályok meghatározását. A rendőrségről szóló törvény módosításával pedig pontosan határozza meg a csapaterőben alkalmazott rendőrök egyéni azonosíthatóságának módját és állapítsa meg a rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott panaszok elbírálásának a tisztességes és áttekinthető eljárás követelményének megfelelő szabályait. Végül a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló rendelet módosításával pontosítsa a csapaterő által használható kényszerítő eszközök alkalmazásának módját és fontolja meg a gumilövedék használhatóságának mellőzését vagy a jelenleginél szigorúbb feltételekhez kötését. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek módosítása, illetve kiegészítése megtörtént a 2008. január 1-től hatályos 2007. évi XC. törvénnyel. Az új szabályozás eltörölte a gumilövedék tömegoszlítás során való alkalmazásának lehetőségét, előírta a csapaterőben alkalmazott kényszerítő eszközök alkalmazása módjának garanciális szabályait és ezzel összefüggésben a parancsnoki utasítást is szabályozta, megújította a csapaterőben alkalmazott rendőrök egyéni azonosíthatósága és a rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslati eljárás szabályait. Sajnálattal vette azonban tudomásul a biztos, hogy a gyülekezési jog reformjával kapcsolatos kormányzati elképzelések sikertelenek maradtak.

Javaslat az Országgyűlésnek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénynek a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfelelő módosítására, mert az továbbra is büntetni rendeli a gyülekezési joggal visszaélés elnevezésű szabálysértést. A közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény 31. §-a módosította a Szabstv. 152. §-át.

Javaslat a miniszterelnöknek, hogy a Kormány

– dolgozza ki a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság hatáskörét és az általuk alkalmazható intézkedések körét. A javaslat teljesült a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvénynek a 2008. évi XLVII. törvénnyel való módosításával.

– tegye egyértelművé az egyedi eljárási kötelezettséget minden fogyasztói panaszügyben. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényben teljesült a javaslat.

A biztos az országos rendőrfőkapitánynak javasolta azt is, hogy utasításban állapítsa meg a nagy létszámú előállítások szakszerű és gyors fogantatásának, egységesen alkalmazandó szabályait. A kérést az országos főkapitány elutasította, azonban nagy létszámú előállítások fogantatásának módszertana folyamatosan javul, amit a biztos javaslata teljesüléseként fogadott.

A biztos azt is javasolta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy tegye megismerhetővé bárki számára mindazon rendőrségi normákat, amelyek az állampolgárokat is érintő szabályokat tartalmazzak. A főkapitányi tájékoztatás szerint ez a rendőrség honlapján már részben megtörtént, és az állampolgárok erre vonatkozó kérését is teljesítik.

II. A biztos javasolta az Országgyűlésnek a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) olyan kiegészítését is, amely a versengő gyülekezésekre vonatkozó garanciális szabályokra és a rendezvény bejelentésének rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjára vonatkozna. A gyülekezési törvény módosításáról eddig nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés, addig pedig a javaslat nem teljesülhet.

Az Országgyűlésnek javasolta a biztos, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) kiegészítésével teremtsen meg annak garanciáit, hogy a Rendőrség hatáskörének elvonására ne kerülhessen sor. A válaszadás határideje még nem telt le.

A biztos ismételtén kérte az Országgyűlést azon ombudsmani jelentésben megfogalmazott vizsgálat teljesítésére, mely a műsorszolgáltatók finanszírozásával kapcsolatos. A kérés megismétlésére a műsorszolgáltatók gyermeki jogi jogtudatosítással kapcsolatos gyakorlatának ombudsmani áttekintése adott aktualitást. A médiaszolgáltatásokról szóló törvény kidolgozása folyamatban van.

Javasolta az Országgyűlésnek, hogy a Btk. kiegészítésével, törvényi szinten határozza meg az ittas állapotban történő járművezetéssel kapcsolatos, büntetőjogi és a szabálysértési felelősség elhatárolásában alapvető fontosságú véralkohol-tartalom értékeket és az ehhez kapcsolódó fokozatokat. A módosítás előkészítése folyamatban van. 2008. november 24-én az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának elnöke tájékoztatta a biztost, hogy egyeztetést kezdeményezett az Új rend kormányzati programért felelős kormánybiztossal, illetve az Igazságügyi és Rendészeti

Minisztériummal. Annak eredményéről, megállapításairól, a kidolgozásra kerülő intézkedési javaslatokról – azok elkészültét követően – haladéktalanul értesíti őt.

Az országgyűlési biztos az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszterhez fordult, javasolva a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény kiegészítését. Garanciális jelentőségűnek tartaná a nemzetbiztonsági szolgálatok egyedi ügyekben történő utólagos ellenőrzésének megteremtését, és ezzel kapcsolatban több lehetséges alternatíva koncepcióját is vázolta. A bizottság elnöke, és a miniszter is együttműködéséről biztosította, és a törvény módosítására irányuló javaslatot sem utasították el, azonban az ügyben érdemi előrelépés nem történt.

Az „éhen halt csecsemő” ügyében folytatott vizsgálata eredményeként a biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) olyan irányú kiegészítését, amely a Gyvt. 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzési kötelezettségek elmulasztása esetén alkalmazandó következményeket következetesen rendezi. A miniszteri válasz szerint a kérdést a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításával akként kívánják rendezni, hogy a szociális és gyámhivatal a kötelezettségszegésről való tudomásszerzés esetén kezdeményezzen munkáltatói felelősségre vonást, súlyos kötelezettségszegés esetén pedig tegyen büntető feljelentést. A biztos ezt a megoldást elfogadta, de javaslata még nem teljesült.

A biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Regisztrációs törvény módosítását, illetve kiegészítését. Javasolta azt is, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításával biztosítsák, hogy az NKH Dél-alföldi Regionális Igazgatóságán kívül valamennyi regionális igazgatóság is lefolytathassa a törvényben szabályozott szemlét. Újra megfogalmazta a közösségi gépjárművek forgalomba helyezési eljárásának lerövidítésére irányuló javaslatát is, hogy az a lehető legegyszerűbb adminisztráció után megtörténhessen. Első kérését a pénzügyminiszter elutasította és nem támogatta azt sem, hogy régióként legalább egy fővámhivatalt jelöljenek ki az egyedi adó-megállapítási eljárás lefolytatására. A biztos a minisztert álláspontja felülvizsgálatára kérte. Erre adandó válaszadási határidő még nem telt le. A közlekedésért felelős miniszter a neki címzett javaslattal egyetértett. A gépjárművekkel kapcsolatos ügycsoportra vonatkozó jogszabályok tartalmi deregulációja pedig folyamatban van.

A biztos javasolta a Kormánynak, hogy a szociális szaktárca segítségével

tekintse át a gyermekvédelmi alapellátások rendszerét, finanszírozásának szabályozását, és vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy kistélepedéseken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés. Az oktatási és kulturális minisztert pedig a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzés, illetve továbbképzés tananyagába való beépítése lehetőségének vizsgálatára kérte. A Kormány és a szociális szaktárca – a jelenlegi jogi és gazdasági környezetben – a javaslat megvalósítását nem tartották elképzelhetőnek. A választ a biztos nem fogadta el, javaslatát – jelen beszámolója keretében – az Országgyűlés elé terjeszti. Az oktatási miniszter sem osztotta a biztos véleményét, de kinyilatkoztatta, hogy a pedagógus-továbbképzésről és pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben résztvevők juttatásairól és kedvezményeiről szóló 277/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet módosítása során számít a véleményére.

Javasolta a biztos a miniszterelnöknek a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet olyan módosítását, hogy a szabályozás pontosítsa a biztosító felelősségét az ügyfelekkel való kapcsolattartása során és zárja ki annak a lehetőségét, hogy – a biztosító érdekkörében felmerülő mulasztás miatt – a szerződő ügyfelet hátrány és kár érje. A javaslat új szabályozás előkészítése során való megfontolására a pénzügyminiszter tett ígéretet.

Javaslat a miniszterelnöknek, hogy a Kormány

- egészítse ki a hitelintézetekre és pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó 1996. évi XCII. törvény rendelkezéseit akként, hogy minden pénzügyi szolgáltató a szerződés megkötésekor adja át ügyfelének a fogyasztóvédelmi szervek elérhetőségét tartalmazó tájékoztatót, a pénzügyi szolgáltatóknak legyen aktív kitanítási kötelezettsége, a felmondás utáni igényérvényesítés határidejét törvény határozza meg (a javaslatok nem teljesültek);

- a készülő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvénybe (javaslatba) építse be, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül a jegybanki alapkamat mértékének tízszeresét meghaladó költségű kölcsönnyújtás (a javaslattal a szakminiszter jogtechnikai okokból nem értett egyet);

- módosítsa a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt akként, hogy lakóingatlan esetében ne legyen lehetőség az ingatlan becsérték felének megfelelő értéken történő megszerzésére (a javaslattal a szakminiszter és a pénzügyi szolgáltatók nem értettek egyet).

A Kormánynak javasolta az ombudsman a hajléktalan személyek egészségügyi szolgáltatásra jogosultságának, a jogosultság bejelentésére köteles szervek körének, valamint a jogosultság okirati bizonyíthatóságának meg-

nyugtató jogszabályi rendezését. A válaszadási határidő a beszámoló összeállításakor még nem telt le.

Javaslat a Kormánynak a gépjárművek forgalomba-helyezési eljárása adminisztratív terheinek jelentős csökkentésére, a közlekedésért felelős miniszternek pedig a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet módosítására, hogy bevezetésre kerüljön az ún. járműhonosítási eljárás. Ez utóbbira sor került.

Kifejtette a biztos, hogy a Kormánynak ismételten át kell tekintenie a Magyar Köztársaság területén működő riasztási rendszert (112-es hívószám), valamint szükség szerint gondoskodnia kell a mentőszolgálatot érintő segélyhívó mechanizmus, ezen belül a gyors helyzet meghatározást lehetővé tevő információk tényleges biztosításáról, a biztonsági áttétek minimálisra csökkentéséről. A segélykérő rendszer elégtelensége, a segítségre szoruló korrekt helymeghatározásának elmaradása ugyanis alkalmas lehet az élethez és testi épséghez való joggal összefüggő visszásság előidézésére. A Kormány az ombudsmani felvetést elfogadta, teljesítése folyamatban van.

Javaslat a miniszterelnöknek a személyazonosító igazolvány kiadásáról és kezeléséről szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet szövegének a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény rendelkezéseihez való igazítására, a doktori cím használhatósága vonatkozásában. Az ajánlással a címzett egyetértett, de még nem teljesült.

Javaslat a pénzügyminiszternek a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény olyan tartalmú módosítására és Országgyűlés elé terjesztésére, amely érdemi garanciát biztosít a bankok ügyfeleinek arra, hogy a hitelező bankok változó hiteldíjú hitel/kölcsön-szerződések esetében ne legyenek jogosultak a szerződések kondícióinak egyoldalú, korlátlan módosítására. A miniszter tájékoztatása szerint az egyoldalú szerződésmódosítás szabályainak szigorítására sor fog kerülni.

Kezdeményezte a biztos a gazdasági és közlekedési miniszternél, a környezetvédelmi és vízügyi miniszternél, valamint a pénzügyminiszternél a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet módosítását akként, hogy a szabályozás teremtsen meg a jogorvoslat lehetőségét a strukturális és kohéziós támogatásokra benyújtott pályázatok esetében is. A szakminiszter a javaslatot nem fogadta el.

Felkérte a biztos a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy működjön együtt az önkormányzati és területfejlesztési miniszterrel, az igazságügyi és rendészeti miniszterrel, valamint a Bányászati Hivatallal, továbbá az érintett szervekkel a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosítása érdekében, mely megteremti a PTK vonatkozó rendelkezéseivel való

összhangját, egységes alkalmazhatóságát. A módosítás tegye egyértelművé, hogy az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó bányászati létesítmények, szállítóvezetékek, a kutatási műveletekhez szükséges berendezések elhelyezése (építése) okán alapított szolgalmi jog (kényszerszolgalm) esetén a szolgalom alapításakor az ingatlan tulajdonosát kártalanítás illeti meg, azaz elhelyezési célú szolgalom esetén is kártalanítás jár a szolgalom alapításakor. A miniszter az ajánlást elfogadta, de még nem teljesült.

A biztos javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy fontolja meg az Energetikai Érdekegyeztető Tanács – a jogalkotási folyamat során érvényesíthető – véleményezési jogának, illetve e jog gyakorlása kereteinek törvényi szintű szabályozását, különös tekintettel a hatósági árak jogszabályi eszközökkel történő megállapítása során érvényesülő véleményezési jogkör kidolgozására és részletes törvényi szabályozására. Hozzáfűzte, hogy minden jelentős közszolgáltatásra vonatkozóan az ágazati jogszabályokban célszerű megteremteni annak lehetőségét, hogy a civil szervezetek (társadalmi szervezetek) a jogalkotási eljárás során véleményt nyilváníthassanak. A miniszter elfogadhatónak tartotta, hogy az érdekképviselői szervezeteket tömörítő Energetikai Érdekegyeztető Tanács törvény által biztosított véleményezési joggal rendelkezzen az ágazati jogalkotás során. Ígérete szerint a villamos energiáról szóló 1997. évi LXXXVI. törvény átfogó módosításakor megvalósulhat a javaslat. Erre azonban még nem került sor.

Javasolta az oktatási és kulturális miniszternek, valamint a pénzügyminiszternek a Nemzeti Kulturális Alap végrehajtására vonatkozó jogszabályok módosítását akként, hogy a szabályozás teremtsen meg a pályázatok elbírálási eljárásban a döntések indokolásának kötelezettségét és a jogorvoslat lehetőségét. A javaslatot a miniszter nem fogadta el.

Javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 273/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet kiegészítését akként, hogy az illetékességi területen kívüli eljárásra csak megfelelő eljárási garanciák biztosítása mellett kerülhessen sor. A kormányrendelet módosításáról szóló előterjesztés tervezete szerint az ajánlás teljesülni fog.

A biztos – az ún. mopedautók jogi helyzetének rendezése érdekében – a közlekedésért felelős miniszternek javasolta, hogy a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet, a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet és a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) módosításával, illetve kiegészítésével e jogszabályok maradéktalanul feleljenek meg a Parlament és a Tanács 2002/24/EK Irányelve rendelkezéseinek. A válaszadási határidő még nem telt le.

Javasolta a biztos a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszternek, tegyen lépéseket annak érdekében, hogy az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet legyen összhangban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény azon rendelkezéseivel, melyek a lakások építési tevékenységgel nem járó rendeltetés-változásának földhivatali átvezetésére irányadóak. A válaszadás határideje még nem járt le.

Kezdeményezte az igazságügyi és rendészeti miniszternél a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény 2. § (1) bekezdés a) pontjának módosítását úgy, hogy az ne tartalmazzon hivatkozást az Mt. 66/A. §-ra, mivel azt a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény már hatályon kívül helyezte. A válaszadás határideje még nem járt le.

Ajánlotta a biztos az oktatási és kulturális miniszternek a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 20. § (6) bekezdés b) pontjának felülvizsgálatát, mivel az jelenlegi formájában nincs összhangban a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény vonatkozó rendelkezéseivel. A válaszadási határidő még nem telt le.

Javaslatot tett a biztos az igazságügyi és rendészeti miniszternek a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, valamint a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. olyan módosítására, hogy azok – az Alkotmány 16. §-ával és a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikkével összhangban – biztosítsák az előzetesen letartóztatott fiatakorúak speciális helyzetükből adódó alkotmányos jogaik érvényesülését. A miniszter a biztosi ajánlás indokait nem osztotta, a vélemények ütköztetése még folyamatban van.

Az igazságügyi és rendészeti minisztert, az oltalmazott jogállású külföldiek személyi okmányokkal történő ellátása érdekében, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, továbbá végrehajtási rendeletei, valamint a menedéjogról rendelkező 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet módosításának, illetve kiegészítésének kezdeményezésére kérte az ombudsman. A válaszadásra nyitva álló idő még nem telt el.

Az 1992. évi LXVI. törvény kiegészítését annak érdekében is kérte a biztos, hogy olyan magyar nyelvű hatósági igazolványt, amellyel a személyazonosság és a magyar állampolgárság igazolható, azok a magyar állampolgárok is kaphassanak, akik sem személyazonosító igazolvány, sem útlevél kiállítására nem jogosultak. A 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 18. § (3) bekezdés b) pontjának kiegészítését pedig azért indítványozta, hogy a hatóság az állandó személyazonosító igazolványt akkor is legyen köteles kiállí-

tani, ha azt valakitől büntetőeljárásban lefoglalták. Ez utóbbi két javaslatot elfogadta a miniszter, de még nem hajtotta végre.

Javasolta a biztos továbbá az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolja meg a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 30. § (5) bekezdése olyan módosításának, illetve kiegészítésének kezdeményezését, amelyből a kárenyhítési kérelem előterjesztője és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy mi tekintendő a kérelem késedelmes előterjesztése megfelelő igazolásának. A miniszter vitatta a normahely módosításának szükségességét, az ajánlást többszöri levélváltást követően sem fogadta el. A biztos – változatlanul fenntartva a jelentésében foglaltakat – a választ tudomásul vette, hiszen javaslatának teljesítése a miniszterre nem kötelező.

Javaslat az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolja meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (3) bekezdése során kívüli, olyan módosításának, illetve kiegészítésének kezdeményezését, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni (már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását). A miniszter szerint a Gytv. egyértelmű a vonatkozásban, hogy a Ket. hatálya a bejelentő írásbeli bejelentésével kezdődik. Hangsúlyozta viszont, hogy a Gytv. felülvizsgálata során ő is szükségesnek tartja a bejelentés tartalmi és formai követelményeinek törvényben való rögzítését, és a tárgykört érintő jogszabályok felülvizsgálata során a biztosi javaslatokat fontolóra veszi. A biztos a választ megnyugvással fogadta.

Felkérés az igazságügyi és rendészeti miniszterhez, hogy vizsgálja felül a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendeletet, és annak módosításával gondoskodjon a jogszabálysöveg belső koherenciájának megteremtéséről, határozza meg a tiszteges eljáráshoz való jog érvényesüléséhez szükséges garanciális eljárási szabályokat, szüntesse meg azt az előírást, hogy a kizárólag szabálysértéssel gyanúsítható járművezetőtől a helyszínen, mérlegelés nélkül és azonnal el kell venni a vezetői engedélyt. A válaszádra nyitva álló határidő ugyan lejárt, de nem érkezett még válasz.

Javaslat az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy az oktatási és kulturális miniszterrel együtt vizsgálja meg, miként lenne hatékonyabban biztosítható a közterületen elhelyezett művészeti alkotások védelme. Mind-

két miniszter válasza szerint a problémakör a kormány előtt is ismert, és megoldását – az érintett minisztériumokkal közösen – kiemelt feladatának tekinti az igazságügyi tárca. Folyamatban van a színesfém kereskedelemre vonatkozó új szabályozás megalkotása.

Az igazságügyi és rendészeti miniszternek javaslat arra, hogy a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló IRM rendeletet módosítsa oly módon, hogy az egyértelmű együttműködési kötelezettséget írjon elő az intézkedő rendőr számára a pszichiáter szakorvossal. Az egészségügyi miniszternél pedig annak kezdeményezése, hogy a súlyponti kórházakban hozzon létre a veszélyeztető és/vagy közvetlenül veszélyeztető, de bírósági határozat hatálya alatt még nem álló betegek biztonságos és adekvát ellátása számára egy speciális pszichiátriai osztályt, vagy osztályi részleget. Az igazságügyi és rendészeti miniszter cáfolta, hogy az ő hatásköre lenne a biztos által javasoltak teljesítése. Az ombudsman e miniszteri érvelést elfogadta. Az egészségügyi miniszter osztotta a biztos megállapításait és az igazságügyi és rendészeti miniszternek tett javaslat saját hatáskörében való megoldására is ígéretet tett.

Javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/F §-ának, és a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet olyan módosítására, mely szerint az ingatlan megosztását nem kérelmező, de a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett társtulajdonost is be kell vonni az ingatlan megosztása iránti eljárásba. A miniszter nem értett egyet a javaslattal. Tekintettel azonban a kormányrendelet egyes rendelkezéseit megsemmisítő 115/2008. (IX. 26.) AB határozatra, valamint annak indokolására (mely kitért a jogszabály helyes értelmezésére is) a biztos tudomásul vette a miniszter álláspontját.

Javaslat a szociális és munkaügyi miniszternek, a pénzügyminiszternek, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszternek annak megfontolására, hogy fogyasztóvédelmi eljárásai keretében a PSZÁF-nak legyen lehetősége a fogyasztóvédelemről szóló törvény 47. § a)–c) és i) pontjában meghatározott jogkövetkezmények alkalmazására és dolgozzák ki a hatékony fellépés eszközeit, lehetőségeit az ügyfelek számára indokolatlanul nagy pénzügyi terhet jelentő, valamint az uzsorás kölcsönszerződések elterjedésének visszaszorítása érdekében. Válasz még nem érkezett.

A biztos megfontolásra javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy kezdeményezze az adósságkezelési szolgáltatásban való részvételt kizáró 24 hónapos moratóriumra vonatkozó hatályos törvényi szabályozás [a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

(Szt.) 55/B. § (2) bekezdése] olyan módosítását, amely lehetővé teszi, hogy az objektív időkorlát helyébe egy rugalmasabb, arányosabb, a prevenciót hatékonyabban elősegítő jogi megoldás lépjen. A minisztertől eddig nem érkezett visszajelzés a javaslatról.

A táppénz összegének számításával és elszámolásával kapcsolatban a biztos megfontolásra javasolta az egészségügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a táppénz számításával kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó törvényi szabályozás (a kötelező egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény) olyan módosítását, amely a jogosultak igényérvényesítési lehetőségeit megkönnyíti, a félreértéseket és a későbbi jogvitákat pedig hatékonyabban előzi meg. A miniszter a javaslattal egyetértett, megvizsgálhatja a módosítás lehetőségét, a pénzügyminisztert már megkereste az ügyben.

Javaslat a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternek, hogy fontolja meg a jogszerű sztrájkokkal kapcsolatos kártalanítási (és a jogellenes sztrájkokkal összefüggő kártérítési) felelősség kérdéseinek jogszabályban való rendezését, különös tekintettel a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló munkabeszüntetések esetén.

Az igazságügyi és rendészeti minisztert annak vizsgálatára kérte a biztos, hogy jogalkotás útján mi módon orvosolhatók az elégséges szolgáltatás biztosításának, a sztrájk jogszerűségének problémái. Válasz még nem érkezett, de a határidő sem járt le.

A biztos javasolta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy vonja vissza az elektromos alkoholszondák rendőrségi alkalmazásáról szóló 17/1996. számú ORFK-intézkedést, és – amennyiben az szükséges – a Jat. 49. § (1) bekezdése alapján, utasítás formájában szabályozza a közlekedésbiztonsági ellenőrzés és az elektromos alkoholszondák alkalmazásának technikai szabályait. A főkapitány az ajánlással egyetértett, az intézkedés visszavonása és az utasítás kiadása folyamatban van.

Javaslat az országos rendőrfőkapitánynak a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzata kiadásáról szóló 12/2006. (IX. 27.) ORFK-utasítás (Öltözködési Szabályzat) módosítására, valamint kiegészítésére. A főkapitányi válasz szerint a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok egyenruha-ellátásra jogosult személyi állományának ruházati és öltözködési szabályzatáról szóló 20/2006. (IV. 19.) BM rendelet felülvizsgálata folyamatban van, és ezzel párhuzamosan megkezdődött az Öltözködési Szabályzat módosításának előkészítése, melynek során figyelemmel lesznek az ombudsmani javaslatokra.

A biztos felkérte Monok és Ivád községek, valamint Sárospatak Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy helyezték hatályon kívül azon önkor-

mányzati rendelkezésüket, amelyben a rendszeres szociális segély, valamint a gyermekvédelmi támogatások megállapítását, folyósítását közmunkavégzéshez, illetve a gyermek tankötelezettségének teljesítéséhez kötötték. Monok Község Önkormányzata a biztos ajánlására nem adott érdemi választ. Ivád Község Önkormányzata jelezte, hogy a kifogásolt rendelkezéseket hatályon kívül helyezték. Sárospatak Város Önkormányzata az ajánlást nem fogadta el. Az országgyűlési biztos azonban ajánlását változatlanul fenntartotta. Erre az önkormányzattól – bár a határidő lejárt – nem érkezett válasz. Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője azonban a hatályon kívül nem helyezett (Monok, Sárospatak) önkormányzati rendelkezések miatt az Alkotmánybírósághoz fordult.

2.3.2.

A jogszabálytervezetek véleményezése

Az országgyűlési biztos véleményezte a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló előterjesztést. Aggályosnak tartotta, a 340. § helyébe lépő rendelkezést, miszerint a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot szab ki, ha egyértelműen megállapítható, hogy a kérelem nyilvánvalóan alaptalan és rosszhiszemű volt, feltéve, hogy a kérelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Ez a rendelkezés a jogorvoslathoz való jog indokolatlan korlátozásához vezethet, mert önkényesen alkalmazható eszközt ad a Döntőbizottság kezébe, ugyanis a kérelem érdemi vizsgálata nélkül – tehát a tényállás alapos tisztázása hiányában - alkalmazhat a kérelmezővel szemben szankciót. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium nem reagált az észrevételre. A jogszabály-módosítására azonban a beszámolási időszakban nem került sor.

A büntető anyagi jogi kódex kábítószerrel kapcsolatos szabályozásának átalakítása a Fővárosi Bíróság Büntetőjogi Kollégiumának elnöke által kidolgozott törvénytervezetet is tanulmányozta a biztos. A tervezet büntetőjogi helyett, szabálysértési szankciókat ír elő a droghasználókkal szemben, de a drogkereskedelem büntetőjogi fenyegetettsége fenntartása mellett. Ezt az állam és a droghasználók közötti ésszerű kompromisszumnak tartotta a biztos. A jelenlegi szabályozás szerinte ugyanis nem egyeztethető össze maradéktalanul a jogállamiság elvével és az európai uniós követelményekkel, de nincs figyelemmel a normavilágosság követelményére sem. Aránytalanul és szükségtelenül szigorú büntetőjogi szankciókat ír elő a kábítószerrel csekély mennyiségben, személyes használat céljából tartó vagy megszerző személyekkel (droghasználókkal) szemben. A hatályos Btk. ká-

bírószerral kapcsolatos szakaszai többször módosított, bonyolult normaszövegek, amelyeket a jogalkalmazók (rendőrség, ügyészség, ügyvéd, bíróság) sem tudnak egységesen értelmezni. Álláspontjáról a biztos tájékoztatta az igazságügyi és rendészeti minisztert, de visszajelzést nem kapott.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény uzsora bűncselekmény törvényi tényállással való kiegészítéséről rendelkező javaslatra és előterjesztésre a biztos ugyan érdemi észrevételt nem tett, de maga is fontosnak tartotta a javaslatban megfogalmazott elképzelések megvalósítását. Kifejtette, hogy napjainkban büntetőjogilag valóban védtelenek azok az állampolgárok, akik saját és családjuk létfenntartásához magánszemélyek anyagi támogatása rendszeres igénybevételére szorulnak. A javaslat elfogadásával a mások anyagi segítségét igénybevevők olyan garanciális jogi védelmet kapnak, amely megakadályozza anyagi helyzetük, életkörülményeik további romlását, kilátástalanságát.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény átfogó módosításáról rendelkező normatervezetet és előterjesztést is megkapta az országgyűlési biztos. Támogatta a tervezet szerinti elképzelések megvalósítását különös tekintettel arra, hogy annak célja az európai kriminálpolitikai iránynak megfelelő ítélkezési gyakorlat kialakítása, illetve folytathatósága. Úgy ítélte meg, hogy a tervezet elfogadható alternatívát kínál több jelenlegi szabállyal szemben. Kiemelten a sértetti érdekek jobb érvényesíthetőségére, a büntetési rendszer racionalizálására gondolt. A jogállamiság elvével összeegyeztethetőnek tartotta az állam büntetőigény érvényesítéséről való lemondásának lehetőségét a kisebb súlyú bűncselekmények elkövetőivel szemben, mivel az állam részéről továbbra sem maradna el egy adott bűncselekmény helytelenítésének jelzése a társadalom felé, ha az elkövető a sértettnek – meghatározott feltételek szerint – megfelelő jóvátételt nyújt. Osztotta azt a véleményt is, hogy nem indokolt külön szankció (alkoholisták kényszergyógyítása) alkalmazása olyan elítélttel szemben, aki közvetlenül a saját egészségét károsítva, alkoholista szenvedélybeteg. A jogos védelem, illetve a megelőző jogos védelem tervezet szerinti szabályozását ugyancsak ésszerű kriminálpolitikai célnak ítélte. Szerinte a jogbiztonság elvének megfelel a kitiltás eddigi szabályainak eltörlése (megszüntetése) és a fiatal felnőtt elkövetői kategória bevezetése, valamint azokra vonatkozó speciális rendelkezések törvénybe iktatása. Az elítélt kényszergyógykezelése pszichiátriai intézetben történő végrehajtásának lehetővé tétele pedig figyelembe veszi, hogy mindenkit megillet a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog. A jogszabály még nem került elfogadásra.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény – átfogó – módosításáról készült előterjesztés-

tések célkitűzéseivel a biztos alapvetően egyetértett. Több olyan módosítást is tartalmaztak azonban a tervezetek, amelyek nem voltak figyelemmel arra, hogy nem minden jogalkalmazó rendelkezik a jogrendszer egészére vonatkozó átfogó ismeretekkel. Üdvözlendőnek tartotta viszont, hogy a korábbiakhoz képest csökkentek az általános szabálytól való eltérést lehetővé tévő felhatalmazások száma és a hatósági közvetítőkre vonatkozó szabályok módosítását is. Nem támogatta, hogy csaknem valamennyi határidő munkanapokban kerülne megállapításra és az ügyfélfogalom tervezett módosítását sem. Nem tartalmaztak megnyugtató megoldást a tervezetek a negatív hatásköri és illetékességi összeütközés feloldására. A fizetési könnyítésre vonatkozó tervezett szabályokat indokolatlanul korlátozóknak tartotta. Rámutatott arra is, hogy garanciális jelentőségű, hogy a fellebbezésről mindig az annak elbírálására jogosult hatóság döntsön. Elfogadhatatlannak tartotta, ha egy demokratikus jogállamban személyeket eljárások tárgyának, és nem alanyának tekinthetné a jogalkotó. Az ombudsmani vélemények fogadtatásáról csak annyi tudomása van a biztosnak, hogy az első tervezetre tett észrevételeinek egy részét figyelembe vette az előterjesztő.

A biztos egyetértett az **elektronikus közszolgáltatásról szóló törvényjavaslat és előterjesztés** célkitűzéseivel. Aggályosnak ítélte meg azonban azt, hogy nem állami szerv látná el az elektronikus közszolgáltatási feladatokat. Nem derült ki az előterjesztésből az sem, hogy a szóban forgó javaslat milyen viszonyban van a Ket. folyamatban lévő módosításával, de az sem, mi az indoka a Ket. átfogó módosításától elkülönült szabályozásra. Nem látta jogi indokát a törvényi szintű szabályozás szükségességének sem. Az észrevételek hasznosítását nem jelezték vissza.

A pénzügyi szolgáltatásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetével kapcsolatban a biztos kezdeményezte a pénzügyi intézmények tőkekövetelményére vonatkozó szabályok átgondolását, ugyanis az árfolyam ingadozás miatt a jogbiztonságot veszélyeztetheti, ha a minimális tőkekövetelmények nem forintban, hanem euróban lennének meghatározva. Javasolta továbbá a bank-, biztosítási- és értékpapírtitok szabályainak módosítását és annak lehetővé tételét, hogy az ilyen titoknak minősülő adatokhoz a biztos felhatalmazás nélkül is hozzáférjen. A biztos észrevételeket figyelembe vették.

Az adó- és járulékszabályozás 2009. évi módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatban a biztos aggályosnak ítélte meg, hogy a tervezet alapján az új cégautóadó egyfajta vagyoni típusú adóvá válna, ugyanakkor a beszerzés évét követően nem adna lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására. Ezért javasolta az adóalap meghatározásának átgondolását. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a nyugtaadási

kötelezettség elmulasztásáért való felelősség objektivizálása és kiterjesztése a nyugta kiállítására kötelezett személy felett irányítási jogot gyakorló személyekre nem ad kellő garanciát arra, hogy ugyanazon cselekményért egyszerre ne kerüljön szankcionálásra az adózó, az adózó alkalmazottja és az értékesítésben közreműködő magánszemély közvetlen vezetője. Észrevételezte továbbá, hogy a bérjövendelmek nem készpénzben történő kifizetése esetén biztosítani kell, hogy minden lakossági pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó pénzintézet ingyenes számlacsomagot és legalább heti egyszeri készpénzfelvételi lehetőséget biztosítson minden érintettnek. Végül javasolta annak visszavonását, miszerint nyugszik az elévülési idő a nemzetközi egyeztetési eljárás, illetve a külföldi adóhatóság megkeresése esetén, mivel ez sérti a jogbiztonság követelményét. Az észrevételek fogadtatásáról nincs tudomása a biztosnak.

Az egyes gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló előterjesztésre is tett észrevételt a biztos. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.) módosítása szerint a jogszabály 68/H. §-a így szól: „Ha a Gyvt. 20/C. §-ának (4) bekezdése alapján a Gyvt. 20/C. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti óvodáztatási támogatást természetben kell nyújtani, a települési önkormányzat jegyzője a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével biztosítja a támogatást.” A biztos szerint ezzel a rendelkezéssel a gyermekjóléti szolgáltatások olyan szerephez jutnak, amely a gyermekjóléti szolgáltatástól teljesen idegen. A hatósági és a személyes szolgáltatási feladatok egymásba fonódása az ügyfelek számára átláthatatlanná válik, ami a jogbiztonság követelménye sérelmét idézi elő. Aggályos az is, hogy sem a törvény, sem a kormányrendelet nem határozza meg a természetben nyújtható támogatások körét. Ez pedig félreértésekre, bizonytalanságra adhat okot.

A Gyer. 30. §-át kiegészítő (10) bekezdéssel kapcsolatosan a biztos megjegyezte, hogy annak tartalma nem végrehajtási jellegű, továbbá a szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás korlátozását jelenti. Ezért törvényi szabályozást indokolna. Előző jogszabályhely 2009. január 1-jén hatályba lépett, az ombudsman észrevételét nem vették figyelembe. Utóbbi rendelkezést a 2009. január 1-jén hatályba lépett módosítás nem tartalmazza, tehát a Szociális és Munkaügyi Minisztérium elfogadta a biztos észrevételét.

A pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben résztvevők juttatásairól és kedvezményeiről szóló 277/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet módosítás tervezetéről a biztos hangsúlyozta, hogy szükségesnek tartja a gyermekvédelmi alapismeretek pedagógusképzésbe való beépítését. Javasolta azt is, hogy a rendelet hatálybalépését követő tanévben legyen kö-

telező továbbképzési tananyag a gyermek- és ifjúságvédelem, majd az azt követő években szerepeljen az elsődlegesen támogatott továbbképzési területek között. A módosítás még nem lépett hatályba, nem tudni, figyelembe veszik-e az ombudsmani véleményt.

Az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye kihirdetéséről, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény módosításáról rendelkező kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatban támogatásáról fejtette ki álláspontját a biztos. Rámutatott, hogy ahhoz, hogy Magyarország továbbra is aktív részese legyen a pénzmosás elleni nemzetközi küzdelemnek, és hatékonyan együtt tudjon működni ezen a területen az Európa Tanács tagállamaival és az Egyezményhez csatlakozó más államokkal, szükség van az Egyezmény szövegének végleges megállapítására, és ezt követően a kihirdetésére.

Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény és a kapcsolódó más törvények módosításáról rendelkező kormány-előterjesztés tervezetéről a biztos kifejtette, hogy fontosnak tartja elfogadását, különös tekintettel arra, hogy az európai uniós jogharmonizáció része. A tervezet elfogadásával a magyar hatóságok gyorsabban teljesíthetik az együttműködéshez szükséges megkereséseket, mely a büntetőeljárások időszerűségének biztosítása szempontjából garanciális jelentőségű, nem utolsó sorában hozzájárulhat a határon átnyúló bűncselekmények esetében a prevenció érvényesüléséhez.

A Szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Stratégiai Jelentésről készült kormány-előterjesztést is megismerhette az ombudsman. Az előterjesztést a Szociális és Munkaügyi Minisztérium államtitkára küldte meg. Ugyan nem minősült jogszabálynak, de az országgyűlési biztos fontosnak tartotta álláspontjának kifejtését. Felhívta a figyelmet a szociális jogokkal kapcsolatos ombudsmani gyakorlat legfontosabb megállapításaira és jelezte, hogy folyamatosan nyomon követi a Nemzeti Stratégiai Jelentés célkitűzéseinek jogalkotás során való megvalósulását.

A biztos véleményezte **a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló kormány-előterjesztés tervezetét.** Mivel a tudományos élet szabadsága és a művelődéshez való jog biztosítása érdekében garanciális jelentőségűnek tartotta a felsőoktatás tervezhető és transzparens finanszírozását, az előterjesztés céljával egyetértett. Rámutatott azonban arra, hogy az előterjesztésből nem tűnt ki, van-e bármilyen, alkotmányosan indokolható oka annak,

hogy a képzési + tudományos + fenntartói támogatás mértéke 50%-kal kisebb mértékben emelkedik a nem állami intézményekben (3,7%) az állami intézményekhez képest (7,7%). Az észrevétel hasznosításáról nincs információ.

Az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról, valamint a kormányzati szerkezet megváltozásával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetéről a biztos kifejtette, hogy az nehezen áttekinthető, ekként pedig kétséges, hogy a normavilágosság követelményének megfelel. A technikai deregulációnál lényegesen nagyobb társadalmi jelentőségűnek tartotta a tartalmi dereguláció kérdését. Örömmel értesült azonban a Deregulációs Munkacsoport (és annak almunkacsoportjainak) felállításáról, de sajnálta a tartalmi deregulációra irányuló erőfeszítések lendületének hanyatlását. Kifejtette, hogy a munka hatékonyságát jelentősen növelné, ha a tartalmi és technikai jogtisztításra tematikusan (esetleg szektorálisan) kerülhetne sor.

A biztos a **hivatalos lapok és a hivatalos jogszabálygyűjtemények kiadására vonatkozó egyes szabályok módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezettel** kapcsolatban rámutatott, hogy a jogszabályok hozzáférhetősége a jogbiztonság követelményével szorosan összefüggő, garanciális jelentőségű. A megfelelő elektronikus kiadás alkalmas lehet arra is, hogy a látássérült és diszlexiás állampolgárok számára is biztosítsa a hivatalos lapokhoz és jogszabálygyűjteményekhez való akadálymentes hozzáférést, de azt az előterjesztés nem jelenítette meg. Erre tekintettel javasolta a szabály – tényleges információs akadálymentesítésére figyelemmel történő – pontosítását. Észrevételeire a biztos nem kapott visszajelzést.

A **közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet módosításáról szóló előterjesztés** a Kormány 2008 végéig tartó, átfogó deregulációs program megvalósítását határozta el, amelynek hangsúlyos, és már folyamatban lévő eleme a gépjárművekkel kapcsolatos ügyek anyagi-, szervezeti- és eljárási szabályainak tartalmi deregulációja. Az előterjesztésből azonban nem volt megállapítható sem az, hogy milyen viszonyban van a deregulációs programmal, sem az, van-e bármilyen indoka annak, hogy a deregulációt megelőzően kerüljön sor a módosításokra. Mindezt a biztos nem tartotta összeegyeztethetőnek a jogbiztonság követelményével, ami a normavilágosságot és a norma stabilitását (kiszámíthatóságát) is magában foglalja. A biztos javaslat hasznosításáról nincs információ.

3.

A biztosok közös Hivatalának működése

3.1.

A Hivatal beszámolója

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az adatvédelmi biztos, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodáinak tevékenységét az Országgyűlési Biztos Hivatalán belül működő közös hivatal segíti. A hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatban rögzített feladatai közé tartozik 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 kapcsolat-tartás, valamint a könyvtár és az intézményünk informatikai rendszerének üzemeltetése.



2008-ban több változás történt az ombudsmani irodák és a közös hivatal szervezetén belül. Áprilisban hivatalvezető-váltás volt, dr. Péterfalvi Attila került a Hivatal élére. Új adatvédelmi biztosnak 2008-ban dr. Jóri Andrászt választotta meg az országgyűlés.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2007. évi módosítása következtében megváltozott az Országgyűlési Biztos Hivatala szervezeti felépítése: megszűnt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének intézménye, ugyanakkor létrejött a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának szervezeti egysége. 2008-ban a Jövő nemzedékének Országgyűlési Biztosa, dr. Fülöp Sándor munkatársaival az Országgyűlési Biztos Hivatalában dolgozók létszáma december végére 168 főre emelkedett.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
érdemi	26	68	176	183	186	184	182	185	193	103	106	107	101	134
üggyiteli	17	29	135	141	141	139	141	135	136	138	37	36	37	34
összes	43	95	111	124	127	123	123	120	129	141	143	143	138	168*

1995. és 2008. között az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma.

A táblázat adataiból megállapítható, hogy az összmunkatársi létszám 2008-ban 30 fővel emelkedett. Az alábbi táblázat az egyes szervezeti egységek – a biztosok és a hivatalvezető nélküli – beosztás szerinti létszámát mutatja 2008. december 31-én.

	állampolgári jogok egy.-i biztosa	kisebbségi biztos	adatvédelmi biztos	jövő nemzedékek egy.-i biztosa	hivatal	összesen
főosztályvezető	3	3	6	4	2	18
főosztályvezető-helyettes	2	3	2	2	2	11
osztályvezető	2			1	2	5
felsőfokú végzettségű munkatárs	32	9	30	20	9	100
adminisztrátor	3	1	7	1	15	27
fizikai dolgozó	1	1	1	1	3	7
összesen	43	17	46	29	33	168*

* A létszám nem tartalmazza a biztosokat és a hivatalvezetőt és a tartósan távollévő munkatársak helyettesítését. (Azoknak a munkatársaknak a névsorát, akik 2008-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa irodáján, illetve a Hivatalban dolgoztak, a beszámoló melléklete tartalmazza.)

A Nádor utcai székház tulajdonjogának rendezése

Az új hivatalvezető aktivitásának köszönhetően 2008 júliusában befejeződtek a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt, a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala, valamint az Országgyűlési Biztos Hivatala között a Nádor u. 22. alatti székház tulajdonjogának tisztázásáról folytatott tárgyalások, melynek eredményeként a felek csereszerződést kötöttek „ingatlan tulajdonjogának átruházásáról értékkülönböt megfizetésével”. A csereszerződés aláírásával az Országgyűlési Biztos Hivatalának helyet adó Nádor utcai székház a Magyar Állam tulajdonába megy át.

Megkezdődött a teljes körűen minősített iktató rendszer beszerzése és bevezetése.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2009. évtől új, teljes körűen minősített iktató rendszert vezet be. Az országgyűlési biztosok döntése alapján a bevezetésre kerülő új rendszernek teljes körűen meg kellett felelni a biztosirodák különböző statisztikakészítési igényeinek is. Közbeszerzési pályázat útján a megfelelő szoftver kiválasztásra került. A projekt várható befejezési időpontja 2009. március hónap.

dr. Péterfalvi Attila sk.

3.2.

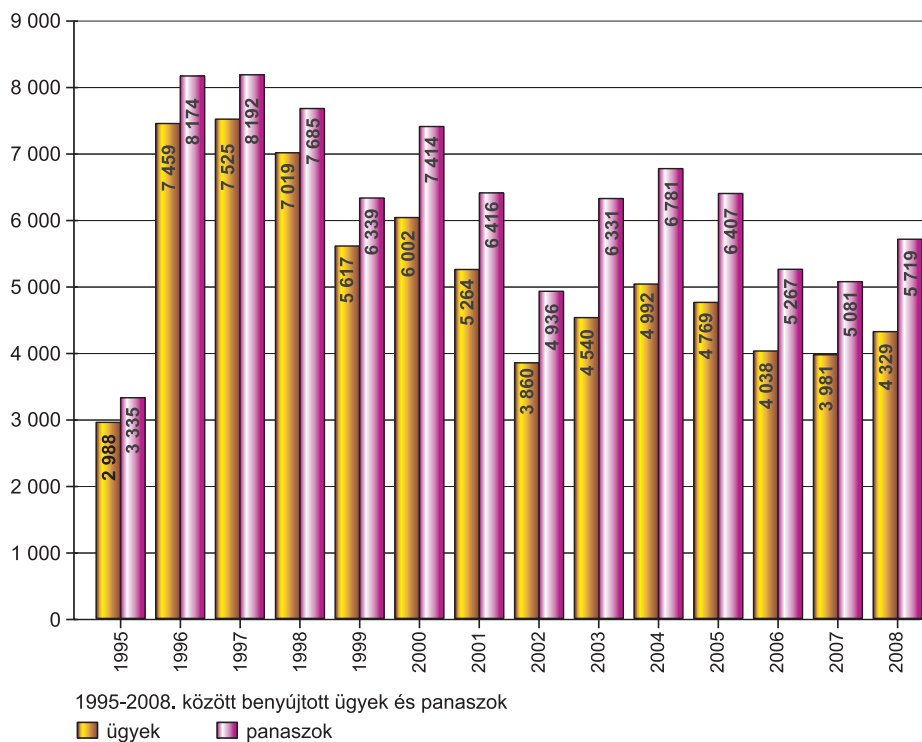
A 2008. év statisztikai adatai

A tevékenységünk részletes statisztikai adatait a CD-melléklet tartalmazza, itt csupán annak főbb elemeiről számolunk be.

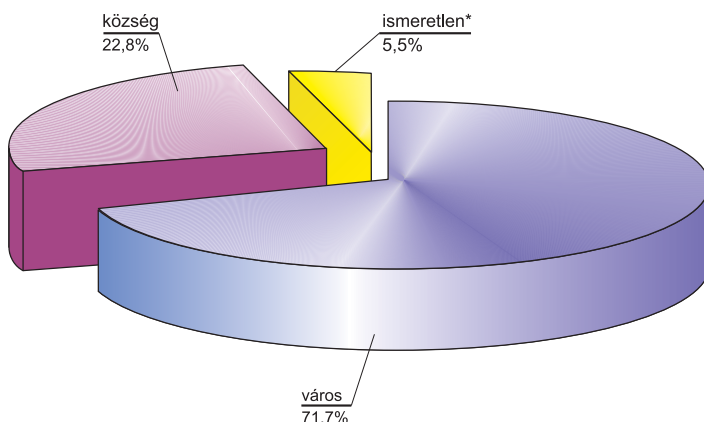
A 2008-ban, illetve az 1995. július 1-je és 2008. december 31. között érkezett ügyek és panaszok számát mutatja az alábbi táblázat:

Az ügyek és panaszok 2008-ban és 1995 óta összesen		
	2008	összesen
Ügyek	4329	72383
Panaszok	5719	88077

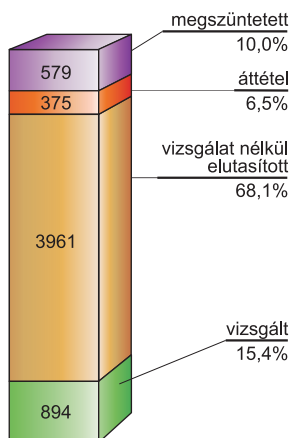
A 2008-ban hozzánk fordulók a 4329 beadványukban 5719 különféle panaszt fogalmaztak meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaihoz fordulók száma az elmúlt években jelentős ingadozást mutatott, de az utóbbi évek csökkenő tendenciája megtörni látszik, mert 2008-ban ismét emelkedést mutat az ombudsmantól jogvédelmet, tanácsot, támogatást kérők száma.



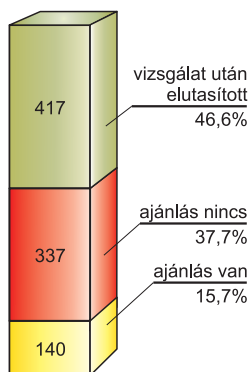
A panaszosaink zöme városi lakos, és csupán majd minden negyedik beadvány érkezett kistelepülésen élők-től. Ismeretlen maradt a panaszos lakóhelye, ha pl. az e-mail üzenetében nem adta meg lakóhelyének címét. Ez a körülmény is indokolta, hogy a biztos a panaszosok számára a lakóhelyükhöz közelebb, a megyeszékhelyeken vagy a megyei városokban kínált lehetőséget panaszuk személyes előadására.



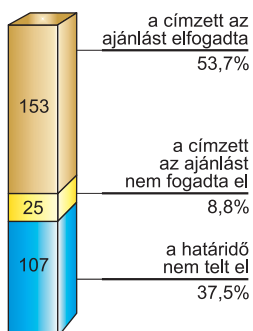
Amíg a tárgyévben 5719 panasz érkezett, 5809 panaszt fejeztünk be. Ezzel egy újabb lépést tettünk a korábbi hátralékaink felszámolására. Az összes befejezés 6,5%-át a más hatóságokhoz történő áttételek adták, 10%-ukat megszüntettük, 68,1%-át pedig tájékoztatással elutasítottuk, így végül a panaszok 15,4%-ában folytattunk érdemi vizsgálatot.



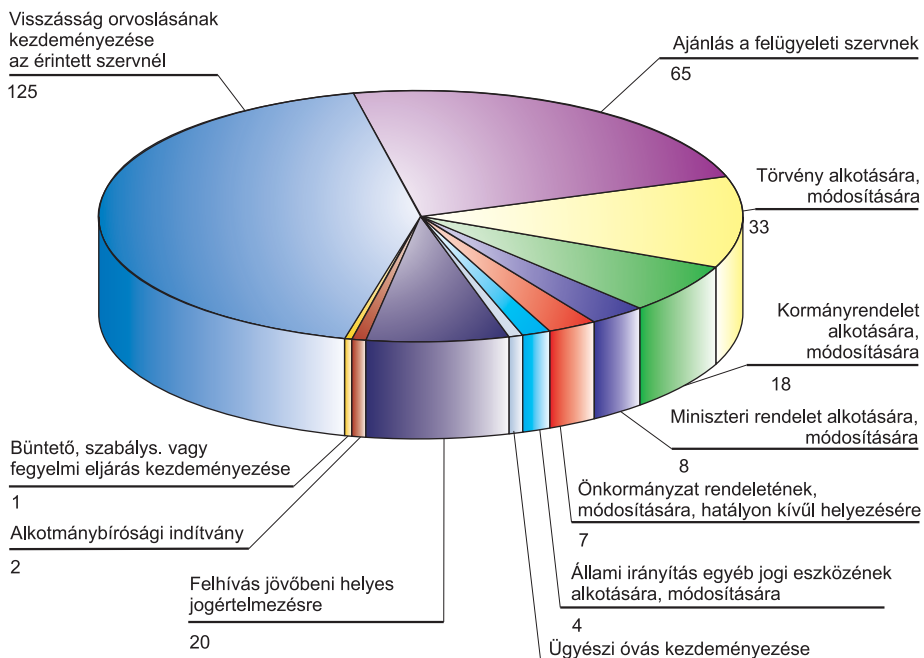
A megvizsgált panaszoknak csaknem felét a lefolytatott vizsgálatot követően utasítottuk el, és 477 panasz ügyében jelentéssel fejeztük be a vizsgálatot. A megvizsgált panaszok 15,7%-ában 140 esetben ajánlásokat fogalmaztunk meg.



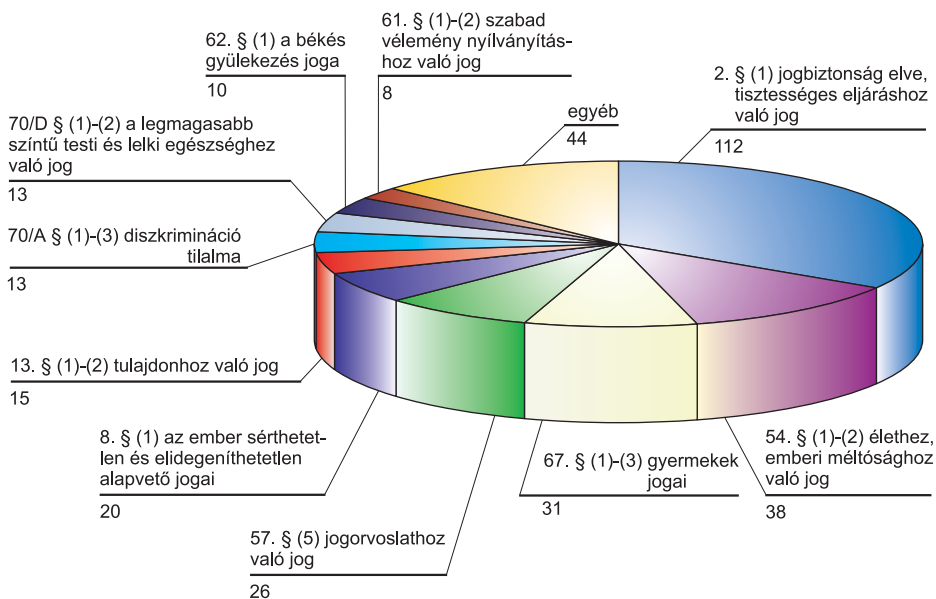
A tárgyévben tett 140 ajánlással befejezett panasz ügyében összesen 285 ajánlást fogalmaztunk meg különböző címzetteknek. Az ajánlásaink 53,7%-át a címzettek elfogadták, csupán 8,8%-ával nem értettek egyet. Az év végi statisztikai záráskor az ajánlásaink 37,5%-ban a válaszadási határidő még nem telt el.



A 285 ajánlás döntő többségét azok az esetek képezték (125), amelyben a vizsgált szervet kértük fel a visszásság orvoslására. Ezt követték azok az esetek (65), amikor a felettes szerv intézkedését kezdeményeztük. Összesen 70 esetben kezdeményeztünk különböző szintű jogalkotóknál jogszabályt érintő intézkedést. Ebben az évben 2 esetben fordultunk az Alkotmánybírósághoz indítvánnyal. 20 esetben viszont már csak a jövőbeni helyes jogalkalmazásra hívhattuk fel az érintett szerveket.



A jelentéseinkben megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő vissza-
ságok az alábbi arányban oszlottak meg az egyes alapjogok között.



4.

Mellékletek

4.1.

Tudományos tevékenység

4.1.1.

Publikációk

Prof. Dr. Szabó Máté

Könyvrészletek

1968 in Hungary, in: Klimke, Martin – Scharloth, Joachim (ed.): 1968 in Europe. A History of Protest and Activism, 1956–1977. New York: Palgrave, 2008, 219–229. o.

Az ombudsmanok és a gyülekezés joga, in: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I. kötet. Budapest: DKMKKA, 2008, 500–526. o.

(Kerényi Szabina): *Transnational Influences on Patterns of Mobilisation Within Environmental Movements in Hungary*, in: Doherty, Brian – Doyle, Timothy (eds.): Beyond Borders. Environmental Movements and Transnational Politics. New York: Routledge, 2008, 107–125. o.

Civil társadalmi hálózatok, mint a régió és a globális rendszer viszonyának közvetítői, in: Bodó Barna (szerk.): Európai Unió és regionális politika. Kolozsvár: Scientia, 2008, 141–157. o.

A tiltakozás kultúrája a magyar civil társadalomban, in: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás. Pécs: Pécsi Állam és Jogtud. Kar, 2008, 237–263. o.

Tanulmányok folyóiratokban

Globális kommunikáció, civil társadalom, tiltakozás. *Fordulat*, Új folyam. 2008/1. 96–120. o.

A szocializmus kritikája a magyar ellenzék irányzatainak gondolkodásában (1968–1988). *Politikatudományi Szemle*, 2008/1. 7–41. o.

A demokrácia stabilitása és a gyülekezés joga. *Rendészeti Szemle*, 2008/6. 3–26. o.

Legal and Political Environment of NGO's in Hungary. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominata. Sectio Iuridica*, Vol. XLIX. 2008. 23–55. o.

Az emberi jogok fejlődésének fordulópontjain. *Beszélő*, 2008/11–12. 67–74. o.

Beszámoló

Civil éves jelentés 2006-2007. in: Civil Szemle 2008/1-2.8-12.o.

A gyermeki jogok tudatosítása. Gyermekjogi projekt 2008. in: Család-Gyermek-Ifjúság 2008/5. 34-45.

Publicisztikák

Az állampolgárok pártján. *Népszabadság*, 2008. augusztus 16.

J és B és az erőszak. *Népszabadság*, 2008. október 21.

A liliputiak jogai Gulliver-honban. *Népszava*, 2008. október 21.

Lakás nélkül... *Népszabadság*, 2008. november 14.

A demonstrációk kutatása, avagy a ló halála. *Közjogi Szemle*, 2008. szeptember, I. évfolyam, 3. szám, 16–17. o.

Köszöntő. *Hasé*, 2008. november 3. o.

4.1.2.

Előadások

Prof. Dr. Szabó Máté

Közszolgálati média, állampolgári jogérvényesítés, politika // Átmenetben... műhelybeszélgetés a közszolgálati médiáról

Budapest – Magyar Rádió Közalapítvány – 2008. január 14.

Az állampolgári jogok védelme

Budapest – MEASZ Demokrácia Akadémia – 2008. február 22.

The Hungarian Ombudsman Institution and the Human Rights in Hungary
Kőszeg – MA in International and European Studies Europe House – 2008. március 4.

A civil jelentés, a magyar nonprofit szféráról való gondolkodás fontos állomása
Budapest – Civil Szemle – Civil Jelentés bemutatása – 2008. március 6.

Civic Organizations and the Defence of Human Rights in Hungary

Bécs – Gazdasági Egyetem Nonprofit konferenciasorozata – 2008. április 2.

Civil Society and Human Rights in Hungary; The institution and the practices of the ombudsman in Hungary

Finnország – Department of Sociology, University of Jyväskylä – 2008. április 7–13.

The Legacy of the Radical Right in Hungary for the Post-Socialist Resurgence

USA – New York-i Egyetem: „Az 1989 utáni közép-kelet-európai radikális jobboldal” című konferencia – 2008. április 24–27.

Versammlungsrecht und Praxis in Ungarn

Jéna – Friedrich Schiller Egyetem „Délkelet-európai kulturális tájékozódási pontok és társadalmi strukturális rendek” konferencia – 2008. június 12–14.

A gyermekek jogérvényesítésének magyarországi gyakorlata, illetve a jogok érvényesítéséért felelős szervezetek és személyek kompetenciái az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szemszögéből

Budapest – Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekevédelmi Szakszolgálat Szakmai fórum – 2008. szeptember 23.

Az emberi jogok, a demokratizálási folyamat és a magyar társadalom realitásai a XXI. század elején

Budapest – Magyar ENSZ Társaság – ENSZ-Akadémia – 2008. november 5.

Comparison of Civil Disobedience and Ombudsman Activity

Szerbia, Novi-Sad – „Az ombudsmani intézmények függetlensége és integritása” című konferencia / Szerb Köztársaság Vajdaság Autonóm Tartományi Ombudsman – 2008. november 6–7.

A fiatalok mozgatják Európát, vagy fordítva?

Budapest – Európai Ifjúsági Hét alkalmából megrendezésre kerülő Parlamenti Nap // FSZH – Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat – 2008. november 12.

A gyermeki jogok kultúrája Magyarországon

Budapest – Konferencia a Gyermeki Jogok Világnapja alkalmából // Szociális és Munkaügyi Minisztérium – 2008. november 20.

The Hungarian Ombudsman Institution

Szlovénia, Ljubljana – Nemzetközi konferencia // Szlovén ombudsman – 2008. december 10.

The process of emancipation

Budapest – A jövő generációk jogai? Az ELTE tudományos konferenciája az ENSZ Egyetemes Nyilatkozatának 60. évfordulója alkalmából – 2008. november 29.

Részvétel konferencián**Prof. Dr. Szabó Máté**

Találkozó a közigazgatási hivatalok vezetőivel; 2008. március 10. OBH

Magyar–litván twinning pályázat bemutatója; 2008. március 12–16. Tel-Aviv

Külső tényezők a posztkommunista autoritarizmus demokratizálásában; 2008. március 27–29. Varsó
Bécsi Egyetem Nonprofit konferenciája; 2008. március 31. – április 2. Bécs
Margóra szorult méltóság – felelősséggel a hajléktalanokért; 2008. április 15. OBH
Berlini Egyetem Konferenciája, Civil társadalom, újszerű kormányzás, bővítés; 2008. május 7–11. Berlin
EBESZ Nyári Egyetem; 2008. július 20–26. Taskent
V4 ombudsmani csúcstalálkozó; 2008. szeptember 16–18. Pozsony
Vadaskert Alapítvány a gyermekek lelki egészségéért jubileumi ünnepség; 2008. szeptember 19. Budapest
Lévai Katalin parlamenti meghallgatása; 2008. október 10. Budapest
Hajléktalanok éjszakája; 2008. november 14. Budapest
Magyar fogyatékos Caucus konferencia; 2008. november 26. Budapest
ENSZ Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozatának 60. évfordulója; 2008. december 4–5. Krakkó

dr. Bassola Eszter

Council of Europe, Directorate of Youth and Sport Budapest, 2008. október 12–19.

dr. Borza Beáta

Népszabadság Egészségügyi Konferencia; 2008. március 11. Budapest
OPNI bezárás; 2008. július 11. Budapest
Hajléktalan országos konferencia; 2008. szeptember 19. Budapest
Fogyatékos Caucus; 2008. augusztus 25. és október 20. Budapest
Hajléktalan projekt zárókonferencia; 2008. november 17. OBH Budapest

dr. Fogarassy Edit

Sziget-fesztivál; 2008. augusztus 16. Budapest

dr. Győrffy Zsuzsanna

Jegyzői gyámhatósági szakmai ért; 2008. november 4. Érd
Gyermekvédelmi alapellátás (műhelybeszélgetés); 2008. október 16. OBH Budapest

dr. Hajas Barnabás

Hajléktalan létről (műhelybeszélgetés) 2008. április 15. Budapest
Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 1. 2008. május 19. OBH Budapest

Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 2. 2008. november 27. OBH Budapest
Gyermekjogi projekt és honlap bemutatása 2008. május 28. OBH Budapest

„Hajléktalan-ellátás” országos konferencia; 2008. szeptember 19. Balatonföldvár

dr. Halász Zsolt

Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 1. 2008. május 19. OBH Budapest

dr. Haraszti Katalin

OPCAT Kerekasztal; 2008. április 21. OBH Budapest

„Active Ageing of Migrant Elders across Europe” Conference; 2008. szeptember 30. – október 2. Bonn

dr. Juhász Zoltán

Hajléktalanná válás (műhelybeszélgetés) 2008. május 19.

Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 1. 2008. május 19. OBH Budapest

Hajléktalan projekt zárókonferencia; 2008. november 17. OBH Budapest

Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, 2008. november 29. KGR Egyetem Budapest

„A bírósági végrehajtás változásai” című konferencia; 2008. december 2. Budapest

Sztrájkjogi (műhelybeszélgetés); 2008. december 12. OBH Budapest

dr. Kovács Orsolya Ágota

Hajléktalan létről (műhelybeszélgetés) 2008. április 15. Budapest

Gyermekjogi projekt és honlap bemutatása 2008. május 28. OBH Budapest

Gyermekvédelemi (műhelybeszélgetés) 2008. október 16. OBH Budapest

Gyermekjogi Konferencia; 2008. október 27. Budapest

Erőszak az iskolában – háttér és megoldások; 2008. november 19. Budapest

Konferencia a Gyermeki Jogok Világnapja alkalmából; 2008. november 20. Budapest

dr. Kovács Zsolt

Az Észak-Magyarországi Regionális Államigazgatási Kollégium rendes ülése; 2008. szeptember 30. Eger

dr. Láposy Attila

Hajléktalanná válás (műhelybeszélgetés) 2008. május 20. Budapest
Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 1. 2008. május 19. OBH Budapest
Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 2. 2008. november 27. OBH Budapest
„Hajléktalan-ellátás” országos konferencia; 2008. szeptember 19.
Balatonföldvár
Gyermekjogi projekt és honlap bemutatása 2008. május 28. OBH Budapest

Lux Ágnes

Gyermekjogi Konferencia; 2008. október 27. Budapest

Pajcsicsné dr. Csóré Erika

Gyülekezési jogi műhelybeszélgetés 1. 2008. május 19. OBH Budapest

dr. Retkes Zita

Gyermekjogi projekt és honlap bemutatása 2008. május 28. OBH Budapest
Gyermekjogi Konferencia; 2008. október 27. Budapest

dr. Rajzinger Ágnes

Gyermekjogi projekt és honlap bemutatása 2008. május 28. OBH Budapest
Gyermekjogi Konferencia; 2008. október 27. Budapest

dr. Seres Péter

Sztrájkjogi műhelybeszélgetés; 2008. december 12. OBH Budapest

dr. Varga Éva

Sztrájkjogi műhelybeszélgetés; 2008. december 12. OBH Budapest

dr. Zeller Judit

Internationales Symposium „Die verfassungsrechtliche garantierte Stellung der Abgeordneten in den Ländern Mittel- und Osteuropas”; 2008. szeptember 18–20. PTE ÁJK, Pécs
VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés; 2008. október 16–17. Miskolci Egyetem
Sztrájkjogi műhelybeszélgetés; 2008. december 12. OBH Budapest

dr. Zemplényi Adrienne

Sztrájkjogi műhelybeszélgetés; 2008. december 12. OBH Budapest

4.1.3.

Oktatás, vizsgáztatás

Prof. Dr. Szabó Máté egyetemi tanár, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének igazgatója, és a Nyugat-Magyarországi Egyetem, korábbi Berzsényi Dániel Főiskola tudásközpontjában a Nemzetközi és Európai Tanulmányok Intézetének részfoglalkozású egyetemi tanára. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Bizottságának és az MTA Interdiszciplináris Nemzetközi és Európai Tanulmányok Bizottságának. Rendszeresen véleményez az MTA és egyetemek felkérésére MTA doktori, és PhD-fokozatért és kvalifikációért benyújtott dolgozatokat. Tagja az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet Doktori Tanácsának, valamint az ELTE ÁJK Habilitációs Bizottságának és az Andrássy Egyetem Doktori Tanácsának.

Győrffy Zsuzsanna az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként részt vett a közigazgatási alapvizsgáztatásban.

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi adjunktusa, előadóként és szemináriumvezetőként vesz részt az alkotmányjog, valamint az összehasonlító közjog című tantárgyak oktatásában. Évek óta sikeresen vezeti a „Rendvédelmi szervek testközelében” című szabadon választható kurzusát, és a 2008/2009. tanéve I. félévétől „Gyülekezési jog” címmel újabb speciális kollégiumot indított. 2008-tól felkért tagja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar alkotmányjogi-közigazgatási jogi záróvizsgabizottságának.

Halász Zsolt a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékén adjunktus.

Haraszti Katalin az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék megbízott óraadója, szemináriumvezetőként vesz részt a nappali tagozatos joghallgatók képzésében. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének felkérésére az Igazságügyi Igazgatási Szakon társelőadóként alkotmányjogot oktatott, továbbá az említett tárgyból vizsgáztatott. 2008. október 15-én az ELTE TTK Mikrobiológia Tanszék humánökológus posztgraduális képzés demográfiai kurzusa keretében „Migrációs politikák és jogharmonizáció” címmel előadást tartott. A Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán rendszeresen részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság, továbbá meghívott előadóként a Jogklinika munkájában.

Juhász Zoltán szemináriumvezetőként részt vesz az ELTE Állam és Jogtudományi Kar Jogszociológia Tanszékének oktatási munkájában.

Kovács Zsolt az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában cenzorként vesz részt.

Láposy Attila az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék megbízott óraadója, szeminárium vezetőként vesz részt a nappali tagozatos joghallgatók képzésében. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének felkérésére a Társadalombiztosítási és Munkaügyi Igazgatás Szakon társelőadóként alkotmányjogot oktatott továbbá az említett tárgyból vizsgáztatott.

Lux Ágnes PhD-hallgató az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetében, ahol szemináriumokat, továbbá európai belpolitika, valamint tagállami Európai Unió politikák tárgykörökben előadásokat is tart.

Somosi György az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként részt vett a közigazgatási alapvizsgáztatásban.

Zeller Judit a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén részfoglalkoztatású egyetemi adjunktus. E minőségében részt vesz az Alkotmányjogi Tanszék által végzett valamennyi oktatási és vizsgáztatási tevékenységben a nappali és a levelező tagozaton, valamint az igazságügyi ügyintéző és a jogi asszisztensképzésben. Tagja az alkotmányjogi-közigazgatási jogi záróvizsga-bizottságnak is.

4.2.

Tárgymutató

Ügyszám	A jelentés témája
2006	
OBH 1656/2006.	APEH – felszámolási eljárás
OBH 4798/2006.	okmányiroda, útlevel ügy
OBH 5149/2006	APEH – ellenőrzés
OBH 5407/2006.	APEH – illeték kiszabása
2007	
OBH 1916/2007.	nappali melegedők hétvégi nyitva tartása
OBH 2315/2007.	téves jelzálogbejegyzés
OBH 2347/2007.	hajléktalanokkal szembeni intézkedések
OBH 2368/2007.	„kistérségi” egyházi iskola
OBH 2464/2007.	az OPNI bezárása
OBH 2818/2007.	meg nem küldött határozat
OBH 2884/2007.	APEH – zár alá vett vagyon és adóbírság
OBH 2975/2007	svájci alvószámlák
OBH 3024/2007.	angol nyelvtanítás – általános iskola
OBH 3197/2007.	hozzászólás megakadályozása (önkormányzat)
OBH 3301/2007.	hosszan zárt sorompók – MÁV
OBH 3430/2007.	áldozatsegítési anomáliák
OBH 3448/2007.	NKA pályázat elbírálása
OBH 3575/2007.	speciális otthon működési körülményei
OBH 3690/2007.	szennyvízelvezetés megoldatlansága
OBH 3691/2007.	végrehajtási eljárás elhúzódnása
OBH 3706/2007.	közérdekű bejelentés nem kezelése
OBH 3747/2007.	birtokvédelmi ügy – magánút használata)
OBH 4090/2007.	lakóhely előtti parkolás problémái
OBH 4151/2007.	kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás
OBH 4234/2007.	amatőr sportolók sportorvosi vizsgálat

Ügyszám	A jelentés témája
OBH 4250/2007.	gyermekvédelem – magatartásproblémás gyerek
OBH 4296/2007.	kirendelt gondnok kötelességsegése
OBH 4346/2007.	csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága
OBH 4448/2007.	végrehajtás, építésügyi eljárás
OBH 4583/2007.	NBH közlemény
OBH 4601/2007.	hulladékszállítási közszolgáltatási eljárás
OBH 4685/2007.	tömegosztatási gyakorlat diákokkal
OBH 4687/2007.	piros gitár – köztéri alkotások védelme
OBH 4737/2007.	veszélyes gyalogátkelőhely
OBH 4785/2007.	LEADER-pályázat elbírálása
OBH 4841/2007.	fiatalkorúak fogva tartása – átfogó vizsgálat
OBH 4851/2007.	bányaszorgalmi jog, kártalanítás nélkül
OBH 4937/2007.	gellérthegyi kristálybarlang – építkezés
OBH 5009/2007.	hajléktalanok leszállítása – BKV jármű
OBH 5045/2007.	felesleges illetékbélyeg visszatérítése
OBH 5061/2007.	munkaügyi ellenőrzés – idősök otthona
OBH 5096/2007	részarány kiadása – termőföld
OBH 5112/2007.	támadás a pszichiátriai osztályon
OBH 5158/2007.	gyermekjóléti alapellátások – Pest megye
OBH 5232/2007.	fogyasztóvédelmi eljárás – válasz elmaradása
OBH 5290/2007.	MVH uniós mezőgazdasági támogatás
OBH 5413/2007.	mopedautók jogi megítélése – NKH
OBH 5456/2007.	megszüntetett rendőrségi eljárás
OBH 5456/2007.	feljelentés kezelése – mulasztás
OBH 5474/2007.	nevelőotthon megszüntetése
OBH 5537/2007.	parkolási társaság eljárása
OBH 5599/2007.	MAGÁZ eljárása – gázszolgáltatás kikapcsolása
OBH 5615/2007.	építésügyi eljárás elhúzódása
OBH 5642/2007.	gyülekezés elektronikus bejelentése
OBH 5649/2007.	sztrájkjog – elégséges szolgáltatás

Ügyszám

A jelentés témája

2008

- OBH 1024/2008. éhen halt gyermek ügye – vizsgálat
- OBH 1132/2008. névváltoztatási kérelem elutasítása
- OBH 1145/2008. gyámhatóság eljárás – 15 éves terhes lány
- OBH 1251/2008. anyai kapcsolattartási ügy
- OBH 1259/2008. tűzserészek munkakörülményei
- OBH 1445/2008. fogyasztói érdekképviselő és az energiaárak
- OBH 1471/2008. OTP kamattámogatásos lakáshitelezése
- OBH 1588/2008. óvodai próbaidő – SNI
- OBH 1600/2008. gyorskölcsönök és az adósságcsapda
- OBH 1672/2008. MÁK – lakástámogatás átjegyzése
- OBH 1681/2008. lefoglalt dolgok kiadása – Rendőrség
- OBH 1748/2008. speciális gyermekotthon működése
- OBH 1819/2008. kirendelt gondnok kötelességsszegése
- OBH 1980/2008. közigazgatási hivatalok eljárása – kártalanítás
- OBH 1987/2008. hajléktalan-ellátás – Debrecen
- OBH 1989/2008. gépjárműadó fizetési kötelezettség
- OBH 2002/2008. lakástámogatási szerződés – tájékoztatás
- OBH 2004/2008. debreceni befogadó állomás (menekült)
- OBH 2009/2008. közszolgáltatók eltérő állásfoglalásai
- OBH 2057/2008. gyermekjogok és az elektronikus média
- OBH 2058/2008. gyülekezési jog 1. (március 15.)
- OBH 2061/2008. munkaügyi felügyelőség eljárása
- OBH 2089/2008. MVH uniós mezőgazdasági tám. 2.
- OBH 2206/2008. MVH uniós mezőgazdasági tám. 3.
- OBH 2223/2008. önkormányzati iskolákból kitiltott diák
- OBH 2279/2008. regisztrációs adó megállapítás
- OBH 2338/2008. gyámhatóság eljárás – veszélyeztetett gyermek
- OBH 2343/2008. birtokvédelmi ügy – meghallgatás hiánya
- OBH 2452/2008. gyülekezési jog 2. (április 11.)

Ügyszám	A jelentés témája
OBH 2453/2008.	mentés és sürgősségi ellátás működése
OBH 2533/2008.	sztrájkjog – tájékoztatási kötelezettség
OBH 2567/2008.	zéró tolerancia az ittas járművezetésben
OBH 2665/2008.	ügyvédi kamara eljárása
OBH 2721/2008.	gyámhatósági eljárás – veszélyeztetett kiskorú
OBH 2743/2008.	jegyzői eljárás elhúzódása
OBH 2870/2008.	anyai kapcsolattartásos ügy
OBH 2886/2008.	idegenrendészeti fogvatartás, elhelyezés körülményei
OBH 2952/2008.	rendzavarás önkormányzati ülésen
OBH 2972/2008.	szociális segélyezési rendszer – Monok
OBH 3010/2008.	önkormányzat eljárása – telekadó
OBH 3045/2008.	veszélyes gyalogátkelőhelyek
OBH 3060/2008.	vasutassztrájk – kompenzáció
OBH 3078/2008.	BKV-jelentés – ellenőrzés, pótdíjazás
OBH 3145/2008.	gázszolgáltatásból kikapcsolás
OBH 3207/2008.	hiányzás és automatikus éviméltés
OBH 3221/2008.	gyámhivatali eljárás – gyermek kiemelése
OBH 3262/2008.	gyülekezési jog 3. (július 5.)
OBH 3339/2008.	debreceni befogadó állomás
OBH 3349/2008.	devizaváltás a hivatásos katonáknál
OBH 3419/2008.	közterület-használati kérelem elutasítása
OBH 3595/2008.	sürgősségi mentés – 112-es hívó
OBH 3596/2008.	szlovák rendszámok ellenőrzése
OBH 3628/2008.	gyülekezési joggal visszaélés
OBH 3640/2008.	apai és nagyszülői kapcsolattartási ügy
OBH 3718/2008.	szemét elszállítása (intézkedés hiánya)
OBH 3761/2008.	hajléktalanok okmánypótlása
OBH 3765/2008.	demonstráció a bíróság előtt
OBH 3834/2008.	energiatámogatási eljárás
OBH 4178/2008.	birtokvédelmi ügy – jegyzői mulasztás

Ügyszám	A jelentés témája
OBH 4272/2008.	gyámhatóság, védelembe vétel
OBH 4303/2008.	birtokvédelmi ügy – jegyzői mulasztás
OBH 4350/2008.	nagyszülői kapcsolattartás
OBH 4374/2008.	birtokvédelmi ügy – jegyzői mulasztás
OBH 4657/2008.	útépítési beruházások – Vajna
OBH 4726/2008.	rendőrszakszervezet szórólapozása
OBH 4765/2008.	főiskolai oklevél kiadásának elmulasztása
OBH 5087/2008.	apai kapcsolattartás – gyámhivatal
OBH 5266/2008.	gyülekezési jog 4. (szeptember 20.)
OBH 5280/2008.	miskolci tömegközlekedés – ellenőrzés, pótdíjazás
OBH 5303/2008.	parkolás egészségügy intézménynél
OBH 5593/2008.	vetítés a demonstráción – LMP rendezvény
OBH 5642/2008.	gyülekezési jog 5. (október 23.)
OBH 5717/2008.	építésügyi eljárás – jogszabályi hiányosságok
OBH 5885/2008.	gyermek nevelőszülőtől való elvétele

4.3.

Munkatársaink

Az országgyűlési biztos munkatársai

Dr. Balsai Józsefné
Dr. Bassola Eszter
Dr. Bácskai Krisztina
Bencsik Károly
Dr. Bene Beáta
Bernát György
Dr. Bíró Sára Györgyi
Dr. Borza Beáta
Dr. Burger Georgina
Dávidné dr. Bódis Cecília
Dzielszky Károly
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Garamvári Miklós
Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Gurbai Sándor
Dr. Győrffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Halász Zsolt
Dr. Haraszi Katalin
Dr. Harsányi Ágnes
Dr. Izafé Éva
Dr. Juhász Zoltán
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva
†Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kisfaludi Nóra
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Kovács Orsolya Ágota
Dr. Kovács Zsolt

Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Kussinszky Anikó
Dr. Láposy Attila
Dr. Litkei-Juhász Orsolya
Lux Ágnes
Magyar Gizella
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Radványiné Kecskés Katalin
Dr. Rajzinger Ágnes
Rendes Imréné
Dr. Retkes Zita
Dr. Seres Péter
Dr. Sipos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szabó-Tasi Katalin
Dr. Szilágyi Julianna
Tomolák Katalin
Tóth Andrásné
Dr. Tóth Krisztina
Dr. Tóth László
Dr. Tóth Livia
Dr. Varga Éva Csilla
Dr. Várady Eszter
Dr. Zeller Judit
Dr. Zemplényi Adrienne

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai

Andrásné dr. Bognár Ildikó
Balogh Mihályné
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Duris Imréné
Farkas István
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Dr. Góg Laura
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Heizerné Hegedűs Éva
Hidvégi Valéria
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kincses Irén
Kovács Attila
Kovács Erika

Lévai Tamás
Listárné Nagy Éva
Makács Tamásné
Móré Piroska
Müller Zsolt
Nagy Katalin
Novákné Száraz Margit
Dr. Orlai István
Pákolicz Csaba
Petri Istvánné
Dr. Péterfalvi Attila
Puskai Erzsébet
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Ilona
Széles Lászlóné
Tordai Miklósné
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wieszt Erzsébet
Dr. Wolf Erzsébet

Készítette az ETO-Print Nyomdaipari Kft.
Felelős vezető: Magyar Árpádné