

Hogyan és mikor fordulhatunk az állampolgári jogok országgyűlési biztosához

Mi is az ombudsman? • Az ombudsman – a világ számos országában működő emberi jogi jogvédő intézmény. Magyarországi megfelelője – a köztársasági elnök javaslatára, az Országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választott – állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Legfőbb feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállásokat kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Kizárólag a Parlamentnek felelős, így az eljárása során független, intézkedéseit kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozza meg.

Mikor lehet ombudsmanhoz fordulni? • Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény a következőképpen határozza meg az ombudsman hatáskörét: Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Milyen szervekkel szemben lehet ombudsmanhoz fordulni? • A törvény pontosan meghatározza, hogy mely szervek minősülnek hatóságnak és melyeket zár ki az ombudsman vizsgálata alól. A vizsgálható hatóságok: a közigazgatási feladatot ellátó szervek, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervek e jogkörükben, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is, a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat, a köztisztviselők, közjegyzők, és a bírósági végrehajtók. A törvény alkalmazásában viszont nem minősül hatóságnak az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, és – az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet a kivéve – az ügyészség.

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

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

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

J/2419

Beszámoló
az állampolgári jogok
országgyűlési biztosának
tevékenységéről

2010

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

Készült a Mondat Nyomdaipari Kft.-ben

Felelős vezető: Nagy László

Tartalom

Biztosi köszöntő	7
1. Az év fontosabb eseményei	13
1.1. Rendezvényeink	13
1.2. Civil Konzultációs Testület	16
1.3. Nemzetközi kapcsolataink	17
1.4. Sajtóvisszhang	22
2. Statisztikai adatok	25
2.1. A Hivatal beszámolója	25
2.2. A Biztos Irodájának 2010. évi statisztikai adatai	27
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	31
3.1. Projektek	31
3.1.1. Gyermekjogi projekt	33
3.1.2. „Méltóképpen Időskorban” – időügyi projekt	41
3.1.3. Pénzügyi jogi projekt	46
3.1.4. A büntetés-végrehajtás ellenőrzése, a fogvatartottak jogai	53
3.1.5. A Magyar Honvédség átfogó vizsgálata	61
3.2. Az alkotmányos jogok érvényesülését feltáró vizsgálatok	68
3.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	71
3.2.2. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	89
3.2.3. A jogállamiság elve	114
3.3. A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység	154
3.3.1. A jogszabályokat érintő biztosi tevékenység	154
3.3.2. Alkotmánybírósági indítványok	170
3.3.3. Jogszabálytervezetek véleményezése	170
4. Mellékletek	173
4.1. Tudományos tevékenység	173
4.1.1. Publikációk	173

4.1.2.	Előadások	180
4.1.3.	Tudományos képzés	186
4.2.	Munkatársaink	190
4.3.	Tárgymutató	192
5.	A Beszámoló CD melléklete	
5.1.	Példatár: A 2010-ben kiadott jelentések	
5.2.	Táblázatok	

Biztosi köszöntő

A globális gazdasági és pénzügyi válság hatásai – a belső gazdasági szociális problémákkal összefüggésben – a magyar állampolgárok jelentős részét hozták a korábbinál nehezebb gazdasági, szociális és – ennek következményeként – egyre súlyosabb egészségügyi és mentális helyzetbe. Mára megtorpanni látszanak azok az 1989-cel kezdődő kedvező tendenciák, amelyeket a jogok és szabadságok kiteljesedése, az életesélyek pluralizálódása, összességében pedig – legalábbis a felső és középrétegek számára – az életminőség mutatóinak lassúbb vagy gyorsabb javulása jellemzett. A hanyatlás és a romlás azonban nem 2010-ben indult. Már korábban is megjelentek ennek jelei, majd látható tendenciái, amelyek 2009-2010-re álltak össze egy – nagyjából a társadalom minden rétegében és csoportjában jelen lévő – nyilván eltérően értelmezett és feldolgozott keretté, olyan egymástól eltérő, de összefüggő problémásorokká, amelyet a „válság” kategóriájával jelölhetünk.

Az ombudsmani munka szempontjából alapvető fontosságú annak a mentalitásnak a megjelenése, amely Magyarország gazdaságát, társadalmát, kultúráját, politikáját és intézményi rendszerét a „válság” szimptomájának, sőt következményének tekinti. Az egyéni élethelyzetek válságát a média, de a közbeszéd válságra fókuszáló tematizáltsága is erősíti. A helyzet hasonlatos egy erős gyöngyfüzérhez, amelyen az összes szem egy egységesen színezett és formázott egésszé áll össze: válságban vagyunk!

A rendszerváltás és az EU-csatlakozás eufóriája, a gazdagodás és tartalmasabbá váló élet várakozása helyett most, a sötét csörlátás perspektívái nyerneket teret társadalmunkban. Nem kíméli ez a perspektíva a jogállami és alkotmányos rendszert sem. Mit érnek az intézmények, ha hagyják lecsúszni immár nemcsak a „lustát” és az „élhetlent”, de a nagyon is dolgozó és vállalkozó kedvű, jövőjüket egyre szebb és szebb ingatlanban elképzelő családokat is?

Az ingatlanhitelezés buborékjának kidurranása nálunk a fizetésektelenség, a hajlék elvesztése, és a lakás nélküli egzisztenciavesztés kézzel fogható és mindennapi rémével állítja szembe a társadalomnak éppen a középosztályi lét felé orientálódó csoportjait. A munkanélküliségnek a rendszerváltás óta nem látott módon táguló és szóródó örvénye pedig már szintén nem csupán a kevésbé kvalifikált munkaerőpiacot sújtja, hanem a pályakezdő diplomásokat,

a kis- és középvállalkozások alkalmazottait és tulajdonosait és a posztmodern szolgáltatási szektorok magasan kvalifikált munkaerejét is. Leértékelődő beruházásként jelennek meg a diplomák, a nyelvvizsgák, a családi házak, de néhol a család és a gyermekek is.

Ezt a szomorú, szürke színűre váltó világot keretezik még a sokkoló természeti katasztrófák, a kalkulálhatatlan, pusztító árvizek vagy az embert, állatot, házat és hidat magával rántó vörös iszap áradata. Mennyiben „természetiek” ezek a katasztrófák? Volt-e körültekintő tervezés, megfelelő minőségvizsgálat, kitelepítési és katasztrófa-forgatókönyv, kataszter a veszélyeztetett ingatlanok helyéről? Nem embereknek, szabályoknak, intézményeknek kellene a posztmodern „rizikótársadalom” védelmi rendszerét kialakítani a változó vízhozamokkal és a veszélyes anyagok tömegével szemben? Nincs-e itt emberi és intézményi mulasztás, amely összefügg a válság rövidlátó és a mának élő igazgatási és politikai kultúrájával? Képes volt-e megfelelő védekezésre a társadalom? Hiszen mi mást tehetne az ember és a társadalom, mint védekezik? Védekezni, de hogyan? Új vagy félretett politikai recepteket keresünk sebeink gyógyítására. Példátlan politikai bizalomcsökkenés következett be a válság hatására. Ugyanakkor az orientációt veszített tömegek a választásokon új lojalitások mentén adtak megbízatást jövőjük alakítására. Egyéni stratégiáinkban pedig – szemben a lengyelekkel, a románokkal és a bolgárokkal, ahol milliók váltak európai migránsokká, még mindig a helyben maradó megoldásokat preferáljuk. A hűség és tiltakozás, védekezés a válság hatásaival és feltételezett okaival szemben, nem pedig a kivonulás a magyar módi.

Ami az ombudsmannak ebből kijut, az a panaszáradat. Ebben már sikerült megközelíteni az európai átlagszintet, míg 2006-2007 körül az még stagnált, szemben az összeurópai trendekkel. Ombudsmannak munka, állampolgárnak nyomorúság-szomorúság. Érthetően elsődlegesen a gazdasági-társadalmi problémák jelennek meg a panaszokban, de annál több is: elégedetlenség a fennálló intézményekkel, védekezés az igazságtalannak vélt eljárásokkal szemben.

A védekező társadalomban a leggyengébbek az amúgy is rászoruló csoportjai. Az ombudsmani munka alapvető orientációs elve, hogy a leginkább rászoruló csoportok segítségére kell sietni. Ez a teljes mértékben helyes és igazolható követelmény azonban szemben áll a „fordított piramis” jelenségével. A társadalom legrászorultabb csoportjai rendelkeznek ugyanis a legszerényebb intellektuális és kapcsolati tőkével problémáiknak akár panaszként történő megfogalmazására, viszont ahogy a nagyobb település, magasabb iskolai végzettség és státus vonalán a középosztály felé emelkedik a vonalzó, úgy található meg egyre több panasz a rubrikában. Fordított arányosság áll tehát fenn a társadalmi problémák súlya, valamint azok megfogalmazásának és a megfelelő címzettekhez való eljuttatásának képessége között.

Mindezek következtében az ombudsmannak csakúgy, mint a professzionális segítő, szociális szakmáknak, meg kell kísérelniük, hogy elmozdulást érjenek el a „fordított piramis” helyzetén és a legkülönbélebb terapeutikus technikák bevetésével segítsenek napvilágra hozni és előtérbe állítani a bajoknak azt a széles körét, amely a kommunikációra való készség és képesség híján a fordított piramis csúcán kívül reked meg. Ennek előmozdítására évente fókuszálunk projektjeinkkel egy-egy különösen problémás helyzetű és azt panaszokban kevéssé megfogalmazni képes csoportra. 2010-ben a hitelválság áldozatainak, illetve a pénzügyi szféra – alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságokat okozó – jogviszonyainak feltérképezése, valamint az időskorúak helyzetével kapcsolatos intézményi-jogi terület áttekintése, a korábbi években a hajléktalanok, illetve a fogyatékkal élők problémái álltak éves projektjeink középpontjában. A tapasztalatainkat összegző kiadványok elkészültét és közreadását az idei évben a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma, a Magyar Nemzeti Bank, a Bankszövetség és a Magyar Fejlesztési Bank támogatta.

A projektek keretében a hivatalból indított vizsgálatok mellett természetesen foglalkoztunk a beérkezett panaszokkal, sőt esetleg korábbi vizsgálatokat is megismételtünk, utóvizsgálatot indítottunk. Így 2010 során megismételtük a több mint tíz évvel ezelőtt idősothonokban végzett vizsgálateinket is. Fókusz témáinkban műhelybeszélgetéseket szerveztünk a kormányzat és a szakmák, a tudomány és a civil szervezetek képviselőinek bevonásával. Ezeket társadalmi-kulturális események, kiállítások, könyvbemutatók, rendezvényeken való részvétel, a területen való jelenlét és megnyilvánulás sokféle formája egészítette ki, a gyermekrajz-kiállítástól a jótékony célú vásárig.

Kezdetől beépült az általános ombudsmanok tevékenységébe a gyermeki jogokkal való foglalkozás, hiszen Magyarországon nincs önálló gyermekjogi ombudsman. Így tehát minden évben egy-egy tematikus projektet szentelünk a gyermekek élet- és jogviszonyainak. 2010-ben a gyermekek családon belüli és azon kívüli (értsd: család pótló, -helyettesítő) intézményekben történő nevelése állt tevékenységünk fókuszában. A kérdéskörök a gyermekvédelem klasszikus feladataitól a gyermekellátás differenciált szakmai hálózatáig, a speciális ellátásokig terjedtek. Korábban a gyermeki jogok tudatosítása és a velük szemben, valamint közöttük megjelenő erőszak állt vizsgáldásunk előterében.

A ma gyermekei nem a Gutenberg-galaxis, hanem a Google-galaxis kommunikációs terében élnek. Ez esélyeket és veszélyeket egyaránt magában rejt. A mi értelmezésünk szerint nem küzdeni kell – mert nem is lehet – e tendencia ellen, hanem meg kell kísérelni értelmes, konstruktív tartalmakat eljuttatni a gyermekekhez a virtuális kommunikáció globális terében. Ez per se nem helyettesítheti az iskolai és az iskolán kívüli oktatás szerepét a média-tartalmak szelektív és kritikus kiválasztásában. A mi szerény hozzájárulásunk

önálló gyermekjogi honlapunk létrehozásában és működtetésében áll, amelyet ez évben a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma segítségével ismét sikerült továbbfejlesztenünk. Oldalunk persze nem lehet versenytársa a kommerciális alapú website-oknak, de kommunikációt jelent a Gutenberg-galaxis keretében szervezett működési kultúránk és a gyermekek Google-galaxisbeli kultúrája között. Lassú víz, partot mos! A világot megváltoztatni nem, de érdes részeit lecsiszolni, gömbölyíteni, ártalmatlanítani segíthet folyamatos munkánk.

Mi hiányzik az emberi jogok teljesebb érvényesüléséhez ma Magyarországon? Van mire büszkének lenni húsz év jogállami fejlődés után, annak dacára, hogy az emberi jogok érvényesítését egy sor régi-új intézményes probléma gátolja. Ezekre talán éppen most, az alkotmányozás folyamatával párhuzamosan lehetne és kellene választ adniuk a döntéshozóknak, vagy legalább felvetni különféle megoldási – talán nem is anyagi, inkább szellemi befektetést, jogalkotói és intézményépítői kreativitást igénylő – alternatívákat.

Nem megfelelő a különböző időpontokban és jogalkotói szándékkal létrejött jogvédő intézmények együttműködése. Magyarországon senki sem tud képet alkotni arról, hogy az állampolgárok hányan és milyen ügyekben fordultak a különféle ombudsmanokhoz és hatóságokhoz. A panaszok egységes kezelése és minősítése még a négy ombudsman között sem létezik, nem is beszélve olyan szervezetekről, mint a tőlük független Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Független Rendőrségi Panasztestület vagy a közmédia panaszforumai. Magyarország emberi jogi helyzete egyik hatóság vagy civil szervezet éves, de hosszabb távú beszámolóiból sem ismerhető meg, mert annak előfeltétele lenne a különféle adatbázisok összekapcsolása és rendszerezett feldolgozása. Ennek híján az összkép, a fejlődési tendenciák jellege, még a változás mellett elkötelezett döntéshozók számára sem ismerhető meg, így az alkotmányozás folyamata sem támaszkodhatott ilyen áttekintésre.

Az ENSZ háromévente vizsgálja felül a magyar emberjogi állapotokat, amelyekről a Külügyminisztérium Emberi Jogi és Kisebbségi Főosztálya készített – több mint egyéves munkával, a hatóságok és a civil szervezetek bevonásával – jó és sok szempontot egyesítő összeállítást. Ez azonban Magyarország állampolgárainak és az ügyben érdekelt hatóságoknak sem mindig hozzáférhető, és nem is külső feladat annak propagálása.

A hiányzó információk és a mindenki számára rendelkezésre álló források híján egyoldalú és elfogult állapotfelmérések születnek. A különféle hatósági szereplők közötti kiegyensúlyozott és rendszeres információáramlás a jogalkotás és a döntéshozatal problémaorientáltságát és precizitását növelhetné. A szlovák Egyenlő Bánásmód Hatóságnak például az összes állami szervek jogszabály alapján kötelesek egységes szempontok szerint adatokat és elemzéseket szolgáltatni területükről, és ezekből minden évben átfogó

emberi jogi elemzés készül. Nálunk ilyen hatáskörrel egyetlen állami szerv sem rendelkezik.

Ugyancsak probléma az, hogy az elmúlt húsz év során elfogadott nagy, globális és európai nemzetközi szerződési rendszerek (például a gyermekek, a fogyatékosokkal élők, avagy a nők jogairól) nálunk még nem rendelkeznek a szerződésben felállítani vállalt független ellenőrző szervekkel, amelyek vizsgálnák a nemzetközi standardok érvényesülését hazánkban. Ez ugyanis pénzt igényelne és hozzáférési-ellenőrzési jogosultságokkal rendelkező társadalmi szervezetek támogatását jelentené. A szakhatóságok nálunk vonakodnak az ilyen független ellenőrző szervek kialakításától. Ez a tendencia egyaránt jellemezte az összes eddigi kormányzatot, és most sem látszik alapvető változás. Ugyancsak régóta késik csatlakozásunk a kínzás és embertelen bánásmód elleni, a nemzeti ellenőrző hatóság működtetésének kötelezettségét felvállaló opcionális nemzetközi rendszerhez – amelyet például a 2006-os jogsértéseket vizsgáló parlamenti albizottság is kifogásolt jelentésében.

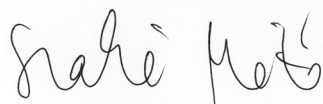
Kormányzati feladat lenne a független szakértőket, az érintettek szervezeteit és szakmai szervezeteket, valamint a kormányt képviselő vegyes bizottságok létrehozása. Míg a Külügyminisztérium szorgalmazza a nemzetközi emberi jogi mechanizmusokban való részvételt, a szakminisztériumok haboznak az emberi és anyagi erőforrásokat igénylő működtetés megindításában.

Ugyancsak kormányzati mulasztás, hogy bár a különféle emberi jogi ellenőrző szervezetek panaszforumként szolgálnak a polgárok számára, egyikük sem rendelkezik helyi panaszfelvételi hálózattal. Multifunkcionális, a különféle jogvédő intézmények közös használatát elősegítő polgárbarát panaszfelvételi hálózat kialakítására volna szükség ma Magyarországon. Az egyes szervezetek alkalmi vagy rendszeres kiszállásai, helyi panaszfelvételei képtelenek ennek biztosítására, és párhuzamosságuk az erők szétforgácsolásához vezet. A spontán módon kialakult civil szerveződések önfejlődése nem képes csökkenteni a jogvédő szervezetek és a helyi közösségek között tátongó távolságot, a jogvédelemben szerepet vállaló civil szervezetek száma pedig alacsony, és az a kevés is, ami van, főként Budapesten működik külföldi támogatók segítségével. A magyar vidék jogvédelmének szintje így elmarad a fővárosi és a nemzetközi-európai standardoktól.

Úgy vélem tehát, aktívabb kormányzati szerepvállalásra és koordinált kormányzati programokra volna tehát szükség a meglévő állampolgári jogvédelem szintjének hatékonyabbá tételére, valamint a civil szervezetek támogatására mind az adatgyűjtésben, mind a stratégiai jogalkotásban, mind a nemzetközi kötelezettségek teljesebb betartására, továbbá a lokális jogvédő hálózatok és panaszforumok munkájának segítésére.

Nélkülözhetetlen továbbá a jövő generációk szempontjából az emberi jogi

nevelés alapjainak lerakása már az alapfokú oktatásban. Van tehát feladatunk bőven az állampolgári jogok hatékonyabb érvényesítésében, amely egyaránt igényli az alkotmányos és törvényi változásokat, az aktív kormányzati munkát és a független jogvédő szervezetek együttműködését, és amely az ombudsmani munkát is új irányokba kell hogy terelje.



Prof. Dr. Szabó Máté



Az Országgyűlési Biztosok Hivatala fennállásának 15 éves évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen a hivatalban lévő országgyűlési biztosokon kívül elődei, illetve a hivatalvezetők is részt vettek. A képen balról: Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (2008–); Varga Zs. András hivatalvezető (1999–2000); Polt Péter, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese (1995–2000); Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (2001–2007); Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (2007–); Kállay Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (2007–); Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos (2001–2007) és hivatalvezető (2008–); Majtényi László adatvédelmi biztos (1995–2001); Takács Albert, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese (2001–2007); Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (1995–2007); Ülnek: Pálffy Ilona hivatalvezető (1995–1999); Gönczöl Katalin, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (1995–2001); Wolf Erzsébet hivatalvezető (2000–2008).

1.

Az év fontosabb eseményei

1.1.

Rendezvényeink

Az országgyűlési biztos az „Egyesülési jog egykor és ma” konferencián elhangzott előadások alapján a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által készített, „Húsz éve partnerségben” című, szakmai kiadványt 2010. február 2-án mutatta be a nagyközönségnek.

2010. május 5-én a Nyitott Kapu Alapítvány Mobil Art Galéria Közhasznú Alapítvány közreműködésével, „SEBZETT MADÁR” – a művészet eszközeivel az esélyegyenlőségért címmel kiállítás nyílt az Országgyűlési Biztosok Hivatalában a fogyatékkal élő gyermekek művészeti munkáiból.

Az országgyűlési biztosok az intézmény működésének kezdete óta kiemelt figyelmet fordítanak a kiszolgáltatott helyzetben lévő, gyakran még panaszkodni sem tudó személyek, köztük az idősek alapvető jogainak védelmére. A „Méltóképpen az időskorban” időügyi projekt vizsgálat első munkaértekezletét „Kor-kép” címmel, 2010. május 5-én tartottuk.

Az országgyűlési biztos 2010. május 20-án mutatta be a „Ki őrzi az őrzőket?” című a Kairosz Kiadó által megjelentetett kötetet, amely az ő és munkatársai által, 2007–2010 között – az ombudsmani munka hozadékként – írt tanulmányokat tartalmazza.

A biztos 2010. június 1-jén nyitotta meg a „Csevegő képek tárlata” című kiállítást, ami a Zánkai Gyermek- és Ifjúsági Centrum Kht. Gyermekalkotások Galériájának gyűjteményéből válogatott alkotásokat mutatta be a nagyközönségnek.

2010. június 11-én, meghívott szakértők részvételével műhelybeszélgetést tartottunk „Alapvető jogok és pénzügyi szolgáltatások” címmel.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2010. június 30-án a „Justitia Regnorum Fundamentum” díjjal ismerte el dr. Radoszáv Miklós úrnak, a Fővárosi TEGYESZ igazgatóhelyettesének a gyermeki jogok érvényesülése érdekében kifejtett több évtizedes munkásságát.



2010. július 30-án a Művészetek Völgye fesztivál rendezvénysorozatának részeként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, prof. dr. Könczei György és dr. Radoszáv Miklós, a Fővárosi TEGYESZ igazgatóhelyettese arról beszélgetett, hogy mit tehet az ombudsman annak érdekében, hogy méltóképpen élhessünk a 21. század kihívásai között.

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának UNHCR „Életkor, társadalmi nem és sokszínűség” programjának részét képező felmérés célja a menekültek szükségleteinek, illetve az őket megillető ellátás esetleges hiányosságainak feltárása. A Magyarországon tartózkodó menekültek helyzetét vizsgáló csoport, amelynek munkájában az országgyűlési biztos egy szakértő munkatársa útján vett részt, 2010. október 7-én az Országgyűlési Biztos Hivatalában tartotta záró megbeszélését.

A „Méltóképpen Időskorban” projekt vizsgálat keretében, október 14-én „Kortalan méltóság – Alapjogok, intézmények, távlatok” címmel műhelybeszélgetést rendeztünk, amelyen prof. dr. Réthelyi Miklós miniszter úr köszöntötte a rendezvény vendégeit.



Az országgyűlési biztos 2010. november 18-án „Az ombudsman adójogi gyakorlata” címmel pénzügyi jogi műhelybeszélgetést tartott.

Az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának képviselői 2010. június 14-én látogattak el az Országgyűlési Biztos Hivatalába.

A biztos az emberi jogok védelme terén kiemelkedő ismeretekkel, illetve gyakorlattal rendelkező szakértőkből álló Civil Konzultációs Testületet állított fel, amely 2010. november 29-én tartotta első ülését.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a gyermekvédelemről szóló törvény alapján – egyben gyermekjogi szakbudsman is. 2010. november 11-én „Család nélkül, családban” címmel a gyermekvédelemben dolgozó szakértők számára műhelybeszélgetést rendeztünk.



A hátrányos helyzetű, különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek minél hatékonyabb védelme érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2010. december 12-én együttműködési megállapodást kötött dr. Edvi Péterrel, a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat elnökével.



2010. december 3-án az Országgyűlés Ifjúsági, Szociális, Családügyi és Lakhatási Bizottsága képviselőiben dr. Szűcs Erika elnök, dr. Stágel Bence bizottsági tag, valamint dr. Buksza Zsolt a bizottság titkára tett látogatást a biztosánál. A szociális jogok érvényesülését érintő panaszokról és az ezekhez kapcsolódó vizsgálatokról tájékoztak.

1.2.

Civil Konzultációs Testület

Az elmúlt három év hazai és nemzetközi tapasztalatai arra vezettek, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezze a Civil Konzultációs Testület felállítását, amely az alkotmányos elvek és alapértékek, az alapjogok érvényesítése érdekében kiemelkedő szerepet játszó, közéleti szerepet is vállaló, ismert és elismert szakértők összefogása révén segíti az országgyűlési biztost alkotmányos jogköre gyakorlásában. Szakmai életútja és közéleti tevékenysége ismeretében e testület munkájában való részvételre kértem fel

Dr. Bíró Gáspár egyetemi tanárt (ELTE ÁJK),
Dr. Chronowski Nóra egyetemi docenst (PTE ÁJK),
Dr. Finszter Géza egyetemi tanárt (OKRI),
Dr. Fleck Zoltán egyetemi docenst (ELTE ÁJK),
Dr. Hack Péter egyetemi adjunktust (ELTE ÁJK),
Dr. Könczei György egyetemi tanárt (ELTE BGGYK),
Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla egyetemi docenst (ELTE ÁJK),
Dr. Radoszáv Miklóst (Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat),
Vecsei Miklós alelnököt (Magyar Máltai Szeretetszolgálat),
Dr. Varga Zs. András egyetemi docenst (PPKE JÁK),
Dr. Weller Mónika szakmai főtanácsadót (KIM).

A CKT első, alakuló ülésére, 2010. november 29-én került sor az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. Az ülés első témája – a CKT megalakulásának deklarálásán túl – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről szóló parlamenti beszámolójával (annak szerkezetével, tartalmával, terjedelmével) kapcsolatos javaslatok megtárgyalása, valamint a 2011. év kiemelt vizsgálataival (projektjeivel) összefüggő elképzeléseink ismertetése volt.

1.3.

Nemzetközi kapcsolataink

Nemzetközi kapcsolatainkban mérföldkövet jelent – és így az év legfontosabb nemzetközi jelentőségű eseménye –, hogy 2010. október 11-én az állampolgári jogok országgyűlési biztosa elküldte pályázatát Genfben a Nemzeti Emberi Jogi Intézmény (National Human Right Institution – NHRI) státusának elnyerésére. A státussal együtt járó fő misszió – az emberi jogvédelem területén talán nem túlzás ennek a kifejezésnek a használata – az úgynevezett 1991-es Párizsi Alapelveknek megfelelően egy adott országban az emberi jogok független és szakértői felügyelete. A feladatok közül a legfontosabbak:

- emberi jogi tanácsadás vagy konzultáció akár hivatalból, saját kezdeményezésre vagy a kormány, parlament, állami szerv felkérése alapján,
- bármely emberi jogi témában állásfoglalások, ajánlások, jelentések készítése és ezek nyilvánosság elé tárása,
- nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása, elősegítése,
- nemzetközi emberi jogi szerződésekkel összefüggésben a hazai jogrend harmonizálásának, a hatékony implementációnak elősegítése,
- aktív közreműködés az ENSZ-emberi jogi jelentések összeállításában,
- együttműködés az ENSZ-szel és egyéb nemzetközi vagy hazai emberi jogi szervezettel,
- emberi jogi oktatás, kutatás,
- a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi (főleg diszkriminációs) témákra, jogsértésekre.

Amennyiben az akkreditációs eljárás 2011-ben eredményre vezet, akkor az általános hatáskörű országgyűlési biztos töltheti be Magyarországon a nemzeti emberi jogi intézmény szerepét. Mindez jelentős profilbővülést hozhat nemzetközi területen, hiszen az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Magyarországot képviselve így teljes jogú tagként bekerül az

ENSZ keretei között működő emberi jogi nemzetközi hálózat közösségébe. Ez a lépés egyrészt komoly szakmai kihívást jelent, másrésztől a magyar ombudsman (és rajta keresztül Magyarország) emberi jogi megítélésében, reputációjában jelentős presztízsemelkedést hoz magával.

Intézményünk továbbra is igen aktív szereplője a különféle nemzetközi ombudsmanhálózatoknak, hiszen az (akár napi szintű) információ- és tapasztalatcsere az ombudsmani munka minőségére igen pozitívan hat. 2010 szeptemberében az Európai Ombudsman intézménye is – a magyarhoz hasonlóan – fennállásának 15. évfordulóját ünnepelte. Az Európai Ombudsman ajánlására 2010-ben a magyar ombudsman is felvette a kapcsolatot az Európai Bizottság által létrehozott SOLVIT jogsegélyszolgálat magyar szakértőivel, akiknek feladatuk az uniós jog alkalmazásából vagy értelmezéséből fakadó állampolgári panaszok kezelése.

Az 1978-ban kanadai székhellyel megalakult nemzetközi ombudsmani intézet (IOI) központját 2009-ben az ombudsmani intézményeknek az európai kontinensre történő súlyponteltolódásával, illetve a kedvező osztrák helyszín-ajánlattal összefüggésben Bécsbe helyezték át. Itt 2010 őszén első ízben szerveztek szakértők számára egy többnapos emberi jogi tréninget a kanadai Ontario állam ombudsmanjának irányításával az ombudsmani munka gyakorlati eszközeinek és módszertanának hatékony(abb) felhasználása érdekében.

2010-ben szoros munkakapcsolat fejlődött ki a magyar ombudsman és a három főből álló osztrák ombudsmani testület (*Volksanwaltschaft*) között, amely az osztrák kollégák őszi budapesti látogatásában csúcsozott ki. A munkatársak előtt tartott előadás-sorozat és konzultáció során gyakorlati példákon keresztül kaptunk képet tevékenységükről.



2010. szeptember 23.:
Dr. Gertrude Brinek,
dr. Peter Kostelka és
Mag.a Terezija Stoitsits
osztrák ombudsmanok
Prof. Dr. Szabó Máté
társaságában.

2010. április 25–28. között Bécsben rendezték meg a Fegyveres Erőket Ellenőrző ombudsmani intézmények második nemzetközi konferenciáját, ahol a résztvevők többek között az állomány emberi jogaival (például szólásszabadság), a hadseregben tapasztalható „sokféleség” kezelésével, az ombudsmani intézmények szerepével és a fegyveres erők tagjainak (például veteránok, családok) támogatásával foglalkoztak.

Az EU 2007-ben hozta létre Bécsben az Alapvető Jogok Ügynökségét (FRA), amely szakértői és tanácsadói szerepet tölt be az EU tagállamai és az Unió szervei számára. Partneri viszonyt tart fenn az ombudsmanokkal, továbbképzéseket, szemináriumokat és konferenciákat szervez, a szakértői által összeállított tanulmányok fontos kiindulópontot jelentenek az ombudsmanok számára is. 2007 és 2012 között az FRA kiemelt figyelmet fordít az alábbi témakörökre: rasszizmus, diszkrimináció, gyermekjogok, migránsok jogai, határvédelem és vízumügyek, információs társadalom és adatvédelem, áldozatok kártalanítása, uniós részvételi jogok, hatékony és független igazságszolgáltatáshoz való jog. Ez utóbbi téma keretében 2010-ben az FRA külön foglalkozik a Nemzeti Emberi Jogi Intézményekkel és az EU alapjogi struktúrájával. Az FRA igazgatóságának magyar tagja 2010. szeptember 16-ig dr. Halmai Gábor, mandátumának lejártá után dr. Péterfalvi Attila, az OBH hivatalának vezetője. A magyar ombudsmanok így „első kézből” értesülhetnek az emberi jogokat érintő legújabb kutatási eredményekről, kezdeményezésekről.

2010-ben a magyar ombudsmani hivatalban kis túlzással kézről kézre „adták a kilincset” egymásnak a keleti irányból – értjük ez alatt a volt Szovjetunió utódállamaiból (Kazahsztán: 2010. október 23–27., Üzbegisztán: 2010. november 7–12.) és a demokratizálódási kísérletekbe fogó ázsiai országokból (például Vietnam 2010. szeptember 10.) – érkező küldöttségek. Kiemelendő az EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) szerepe ezeknek a többnapos és több országra kiterjedő tanulmányutaknak a szervezésében, amelyek során a magyar ombudsmani modellt a delegációk tagjai jellemző módon egy nyugat-európai ország (Ausztria, Dánia, Portugália stb.) ombudsmanmodelljével hasonlíthatják össze.

Az ombudsman és munkatársai külföldi konzultációinak témája 2010-ben elsősorban a projektek köré szerveződött. Így a hajléktalanság problémái ellen küzdő nemzeti szervezeteket összekötő európai „ernyőszervezet”, a FEANTSA kezdeményezésére létrejött Hajléktalanügyi Európai Konszenzus Konferencia zsűritagjaként Brüsszelben a magyar ombudsman egész évben aktívan részt vett olyan szakértői anyagok és konkrét kérdések megvitatásában, mint például: mit jelent a hajléktalanság? Annak felszámolása Európában reális cél? Melyek a lakhatási szakpolitikai megközelítések leg-

hatékonyabb megelőzési módszerei? Milyen mértékben férhetnek hozzá a hajléktalanellátók szolgáltatásaihoz az emberek jogállástól és állampolgárságtól függetlenül? Mik lehetnek az európai hajléktalanstratégia elemei? (2011-ben a FEANTSA elfogadta és az illetékes európai uniós szerveknek meg is küldte a hajléktalanság tárgyában összeállított jelentését.)

A gyermeki jogok védelme az Európai Unióban 2010-ben – és a magyar elnökség idején is – kiemelt feladat. A spanyol-belga-magyar elnökségek nagy hangsúlyt fektettek és fektetnek a gyermekszegénység elleni küzdelem uniós szintű kidolgozására, így a magyar elnökség alatt benyújtandó gyermekszegénység elleni ajánlástervezetről már 2010-ben is számos európai szintű egyeztetés történt (fő pontok: megfelelő forrásokhoz való hozzáférés, szolgáltatásokhoz és lehetőségekhez való hozzáférés, gyermekek részvétele, például meghallgatáshoz való jog).

2010. október 6–9. között Strasbourgban az ENOC éves közgyűlésén számolt be az Európa Tanács emberi jogi biztosa helyszíni vizsgálatainak fókuszairól (Bulgáriában – intézményben élő gyermekek; Franciaországban – fogva tartott gyermekek; Olaszországban és Görögországban – bevándorló gyermekek; Horvátországban – roma gyermekek oktatása).

2010-ben az Európa Tanács kiemelten foglalkozott a gyermekabúzzsal – az adatok szerint minden ötödik gyermekből válik (leggyakrabban egy általa egyébként ismert elkövető által) áldozat. Így új kampányt terveznek a Gyermekek Szexuális Abúzausa elleni Egyezmény ratifikációjának előkészítésére és kiemelten foglalkoznak az intézményekben élő gyermekekkel.

A gyermekjogok védelmének egyik aspektusa a gyermekek és fiatalok jogtudatosságának, ezen belül is emberi jogi oktatásának segítése. 2010. november 4–6. között Sidneyben a Western Sidney Egyetem szervezett egy nemzetközi konferenciát „*Emberi jogi oktatás – az emberi jogok békéje és az interkulturális eszmecsere jegyében*” címmel. Szabó Máté előadásában a poszt-kommunista országok emberi jogi oktatásában a rendszerváltás után keletkezett ürről beszélt. A 2008-as gyűlekezési jogi projekt kapcsán mindenképpen meg kell említeni, hogy már tavaly sikeres nemzetközi szakértői együttműködés kezdődött a svéd rendőrakadémiával a politikai tüntetéseken való rendőrségi párbeszéd és kommunikáció stratégiai elveinek helyes gyakorlatáról. Az Európai Bizottság Belügyi Főigazgatósága támogatta a svéd fél hároméves uniós pályázatát (*A politikai tüntetések során alkalmazott párbeszéd és kommunikáció helyes európai gyakorlatáról – GODIAC project*), amelynek célja a „tudásalapú közrendvédelem” elveinek és gyakorlatának közös megfogalmazása, kialakítása, egymás tapasztalatainak bemutatása. A szemináriumokon a résztvevők eszmét cserélhettek többek között a tömegkezelés pszichológiai hátteréről, a rendőrség tömegrendezvényeken

*A 2010. november 19-i
prezentáció:
Szabó Máté, Ian Harden
és Herczog Mária.*

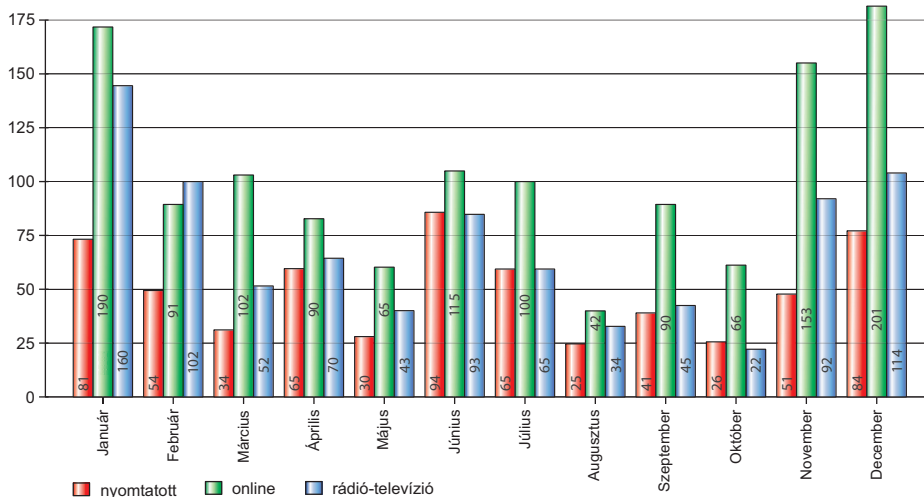


követendő kommunikációs stratégiáról (amelynek legfontosabb eleme a szervezővel való aktív kapcsolat). 2010. november 19-én az országgyűlési biztos a Magyarországra akkreditált nagykövetségek és nemzetközi szervezetek képviselői előtt bemutatta a 2009-es beszámoló és a gyermekjogi projektfüzet angol nyelvű összefoglalását, melynek sikeréről a magyarországi angol nyelvű sajtó képviselői is nagy számban tudósítottak.

1.4. Sajtóvisszhang

Az országgyűlési biztos tevékenységének médiatükre 2010-ben

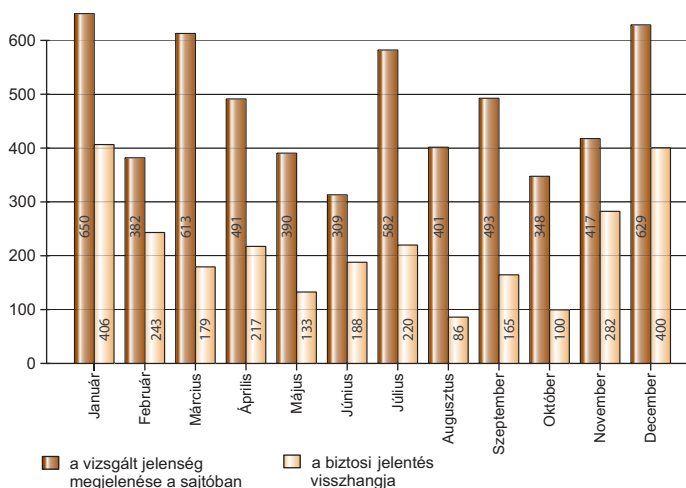
A 2010-es év bővelkedett belpolitikai eseményekben, így a média figyelmének jelentős részét lekötötték a választásokkal és a politikai változásokkal kapcsolatos események. Talán ennek tulajdonítható, hogy az ombudsmani tevékenységet, a vizsgálataihoz kapcsolódó, vagy azokkal rokon ügyeket az előző évekhez képest viszonylag kisebb médiaérdeklődés kísérte. Az alábbi ábrán szembetűnően csekély a biztos tevékenységének említése a tavaszi és az őszi időszakban a nyomtatott, az online és az elektronikus médiában egyaránt, miközben a biztoshoz benyújtott panaszok szinte minden korábbi mértéket túlszárnyaltak.



Annak dacára, hogy a belpolitikai fejlemények markánsan meghatározták a média napirendjét, bizonyos ombudsmani témák a korábbiakhoz hasonlóan nagy érdeklődést keltettek. Ezek főként a sok állampolgárt érintő,

illetve az egyes alkotmányos jogok sérelmével kapcsolatos ügyek voltak. Ezzel magyarázható, hogy a januári BKV-sztrájk idején kiugróan magas megjelenésszámot mérhettünk. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével és a kísérő nélküli kiskorúak helyzetével kapcsolatos jelentések például 215 esetben jelentek meg a médiában. Az árvízi védekezés problémáihoz fűzött ombudsmeni megállapítások 65 alkalommal váltottak ki médiareakciót, szeptemberben és decemberben pedig a kiskorúak elzárásával összefüggésben kiadott közlemények keltettek 81 ízben visszhangot.

Összefüggés mutatható ki a média érdeklődésének általános jellemzői és az ombudsmeni tevékenységet követő tendenciák között. Az alábbiakban a biztonsági tevékenységgel érintett társadalmi jelenségek médiában való megjelenését, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által kiadott jelentések médiában való említését vehetjük össze.



A gyermekjogi kérdések hangsúlyossága 2010-ben is jellemző volt, ami visszaigazolja azt az tételt, amely szerint a napjaink legkisebb érdekérvényesítési képességgel bíró gyermekei a jövő döntéseket hozó felnőttei. Ha ők már most megértik, miként kell értelmezni az alapjogokat, az azokból fakadó cselekvés lehetőségeit és korlátait, úgy bízhatunk abban, hogy a jövő felnőtt társadalmában kevesebb lesz a jogtiprás. Ez évben a legnagyobb figyelmet a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének hibáit, olykor tragikus következményeit feltáró jelentés kapta. A bentlakásos intézmények, az idős- és gyermekotthonok, pszichés problémákat kezelő intézetek vizsgálatairól tucatnyi közlemény jelent meg, amelyek tartalmi szempontból megoszlottak a nagy vizsgálati témák, a gyermekjogok, az idősek jogai és az egészségügy között.

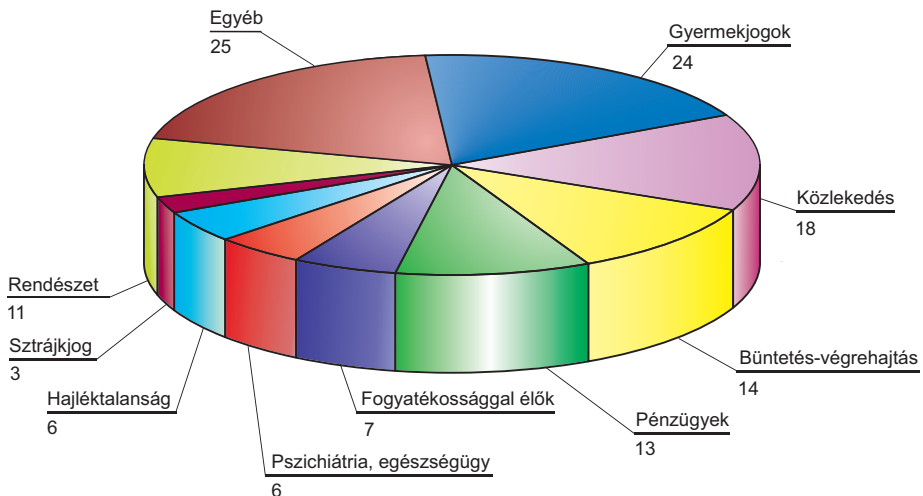
A közlekedéshez kapcsolódó jogok, a helyváltoztatás szabadságának témája a közleményekben nem kizárólag a sztrájkjoggal és az utasok jogaival összefüggő meglátásokat összegezte. Ehhez hasonlóan nagy teret kapott a médiában a parkolási társaságok gyakorlatának – évek óta vissza-visszatérő problémákat feltáró – elemzése, a BKV pótdíjazási rendszerének kritikája, valamint az autópályák használatának visszásságai.

Folytattuk a büntetés-végrehajtás intézményeinek kiemelt helyszíni vizsgálatát. A jelentéseink és közleményeink közül mindenekelőtt a börtönök és más bv. intézmények belső állapotai, az elhelyezés, az ellátás és a foglalkoztatás-szabadidő problémái, valamint a személyzet túlterheltsége keltette fel a média figyelmét – ehhez kapcsolódott alkalmanként a szigorú rendfenntartási politika és a bv. intézmények zsúfoltságának feltételezett összefüggése.

A pénzügyi projektben azokat a hatásokat vizsgáltuk, amelyeket a gazdasági-pénzügyi válság gyakorolt az állampolgárokra. A vizsgálati közlemények médiabeli megjelenésének csomópontjai voltak egyebek között az év elején a BKV-sztrájkjal összefüggő, majd a monoki szociális kártya körüli viták, különleges időpont nélkül pedig az adóhivatallal kapcsolatos panaszok.

A biztos tárgyévben összesen 127 közleményt adott ki, ezekben az állampolgári panaszok nyomán indított, a hivatalból kezdeményezett vizsgálatok, valamint a kiemelt projektek összefoglalását tettük közzé. Ezeken túl a média élénk érdeklődését váltották ki a korábbi években feltárt visszásságok orvoslásának hiányában indított utóvizsgálataink is. Ezek közül a hajléktalanok, a fogyatékossgal élők problémáival, a sztrájkjog érvényesülésével, illetve a sztrájkok miatt korlátozásokat elszenvedő állampolgárok nehézségeire orvoslást javasoló ajánlásaink váltottak ki jelentős figyelmet.

A biztos közleményeinek visszhangja.



2.

Statistikai adatok

2.1.

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 (továbbiakban: Hivatal) segíti.

A Hivatal 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 kapcsolattartás, valamint a könyvtár és intézményünk informatikai rendszerének üzemeltetése.

	ÁJOB	NEKI	ABI	JNO	Hivatal	Összes
főosztályvezető	3	3	5	3	2	16
főoszt.vez.-helyettes	2	3	4	2	2	13
osztályvezető	2			1	2	5
felsőfokú végzettség	31	12	25	21	14	103
középfokú végzettség	2	1	7	2	13	25
fizikai dolgozó	1	1	1		3	6
összesen	41	20	42	29	36	168

A munkatársak számában – a 2008-ban létrejött biztosi iroda létszámának emelkedését nem számolva – 2004 óta nem történt érdemi változás.

Az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma 1995 és 2010 között.

Az OBH munkatársai	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
érdemi	26	68	76	83	86	84	82	85	93	103	106	107	101	134	132	137
ügyviteli	17	29	35	41	41	39	41	35	36	38	37	36	37	34	34	31
összesen	43	97	111	124	127	123	123	120	129	141	143	143	138	168	166	168

A Szervezeti és Működési Szabályzat szerint a Hivatal feladatai közé tartozik a biztosi irodák tevékenységét érintő ügyfélszolgálati feladatok ellátása. E feladatnak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2010-ben telefonon vagy személyesen fogadott 8258 állampolgárt, a Panaszirodán pedig azt az 1139 ügyfelet hallgatták meg, akik konkrét panaszuk ügyében előre egyeztetett időpontban kérték személyes meghallgatásukat.

2010-ben ügyfeleink tehát 9397 esetben keresték fel valamelyik ügyfélfogadó egységünket. Közülük 750-en adatvédelmi ügyben érdeklődtek, 369 fő kisebbségi jogok sérelme kapcsán járt el, 370 személy pedig környezetvédelmi problémában a jövő nemzedékek biztosához fordult, míg a panaszosok többsége, összesen 7908 fő (84,2%) az állampolgári jogok országgyűlési biztosának segítségét kérte.

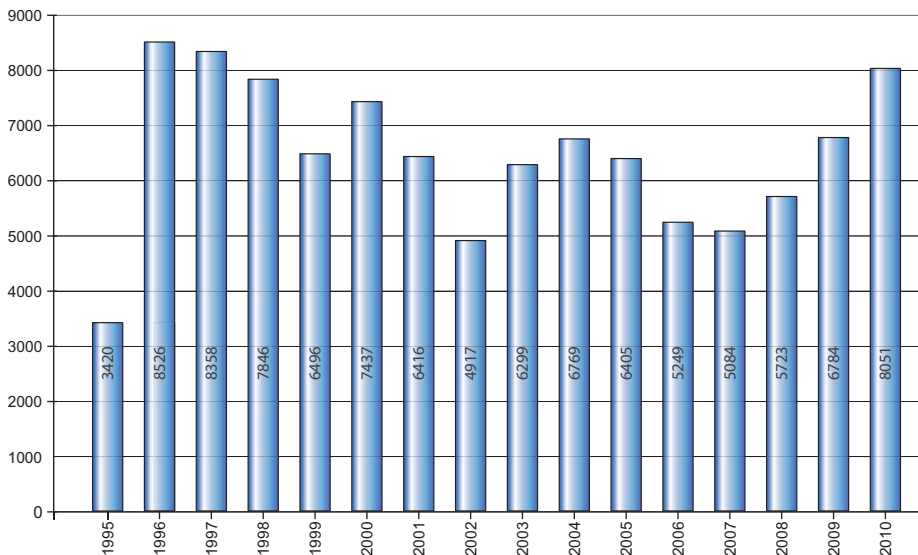
A Hivatal által fogadott ügyfelek	ABI	NEK	JNO	ÁJB	Összesen
Információs Iroda	697	350	351	6860	8258
Panasziroda	53	19	19	1048	1139
Összesen	750	369	370	7908	9397

Az ügyfélkapcsolatok javítása érdekében már korábban is törekedtünk informatikai rendszerünk fejlesztésére, és – ahogy arról már a 2009-es beszámolóban is említést tettünk – az Új Magyarország Fejlesztési Terv részeként kiírt Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) keretein belül ismét pályázatot nyújtottunk be a „Kiemelt projektek” körében. A pályázat elbírálásának eredményéről azonban e beszámoló lezárásáig nem szereztünk tudomást.

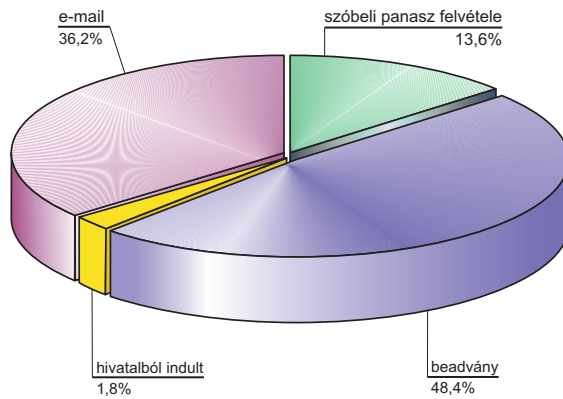
2.2.

A Biztos Irodájának 2010. évi statisztikai adatai

2010-ben az állampolgárok 8051 panaszt fogalmaztak meg az általános hatáskörű biztoshoz intézett beadványaikban. 2007 óta folyamatos emelkedést mutat az ombudsmantól jogvédelmet, tanácsot, támogatást kérők száma, az előző évi mennyiséghez képest ekkor 18%-kal többen fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Ez évben minden ügyintézőnkre átlagosan kettőszáz új ügy jutott.

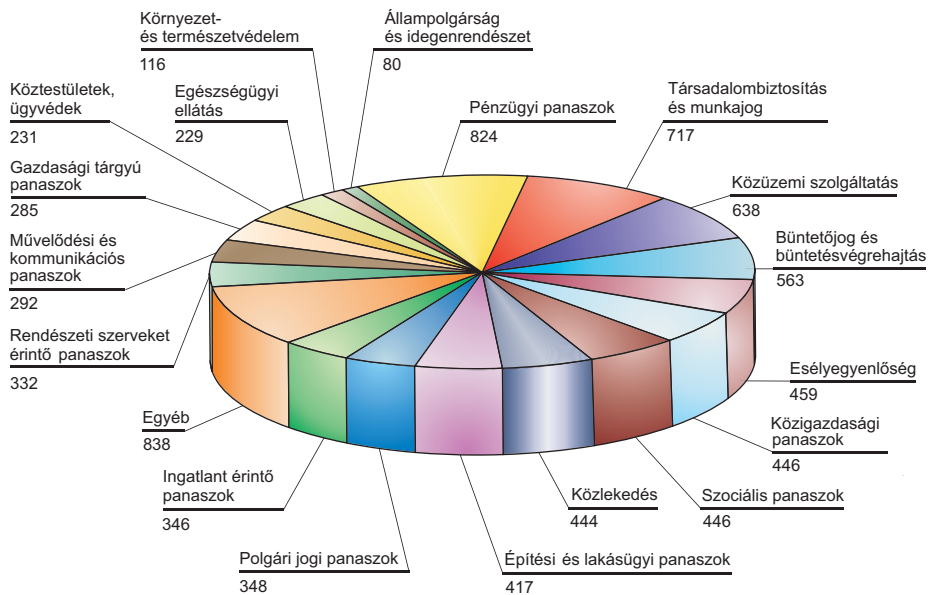


Panaszosaink fele postai úton juttatta el hozzánk beadványát, de tovább nőtt azok száma, akik levelüket elektronikus formában küldték meg hivatalunk panasz@obh e-mail címére. Arányuk az összes beadvány mintegy 36,2%-át teszi ki, és ez a növekedés egyre meghatározóbbá válik.



2010-ben munkatársaink leterheltsége elérte azt a szintet, hogy az ügyfeldolgozás sebessége a minőség csorbulása nélkül tovább már nem fokozható. A tárgyévben érkezett 7433 ügy fogadása mellett 7227-et fejeztünk be, kétezerrel többet, mint az előző évben, ennek dacára 2010 decemberében több mint kétezer folyamatban lévő ügyünk volt.

A panaszok közül legtöbben pénzügyi problémájukra kerestek megoldást, ezt követték a társadalombiztosítási és munkaügyi panaszok, sokan a közüzemi szolgáltatókkal kapcsolatban fordultak az ombudsmanhoz. A panaszok megoszlása az alábbi ábrán látható.

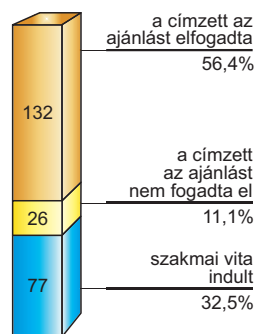
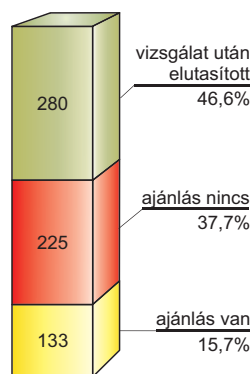
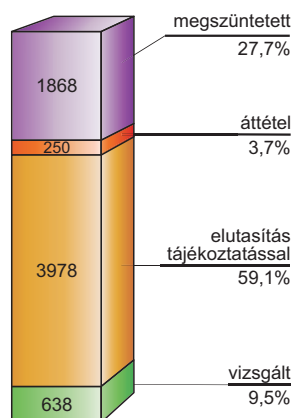


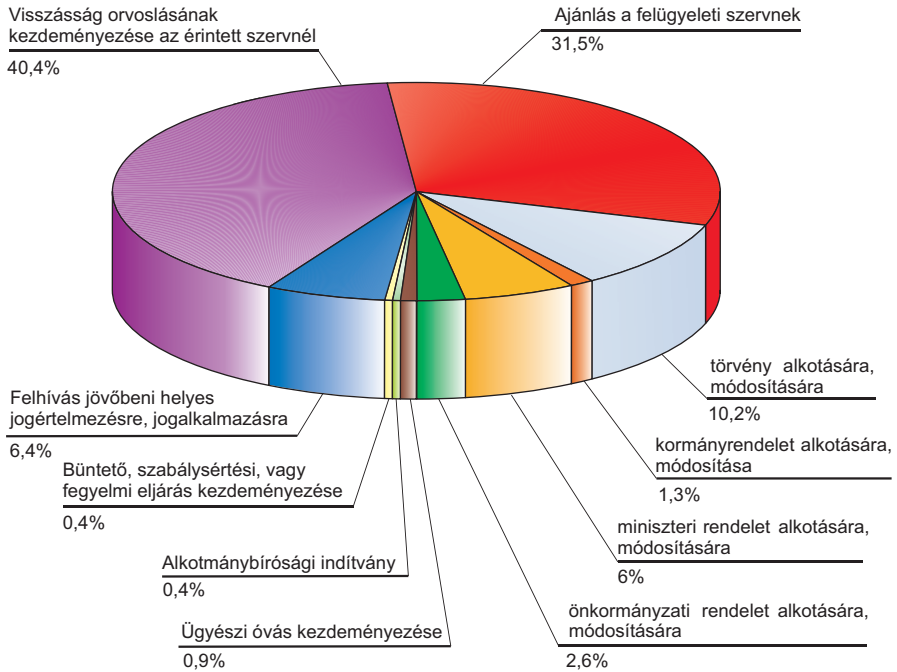
A hozzánk fordulóknak panaszainak 3,7%-át adtuk át a hatáskörrel rendelkező szerveknek, negyedét megszüntettük, a panaszosok több mint felét pedig a jogérvényesítés egyéb lehetőségeiről – esetleg a kifogásolt intézkedéseket szabályozó jogi előírások érthető magyarázatával – tájékoztattuk vizsgálati lehetőségünk hiányában. Csupán a hozzánk intézett panaszok tizedében volt jogi lehetőségünk érdemi vizsgálat lefolytatására.

638 ügyben folytattunk széles körű adatgyűjtéssel, hatósági megkereséssel együtt járó vizsgálatot, amelyek közül 280 esetben – a kapott tájékoztatást követően megállapított hatáskör hiányában – jelentés nélkül zártuk le az eljárást. Ezek közé például azok az ügyek tartoznak, amelyekben csak a hatóságtól kaptunk tájékoztatást arról, hogy az ügyben bírósági eljárás indult. 358 ügyben fejeztük be jelentéssel a vizsgálatot, amelyekből 133 ügyben tártunk fel alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos visszásságot, amelyek orvoslására 235 ajánlást fogalmaztunk meg.

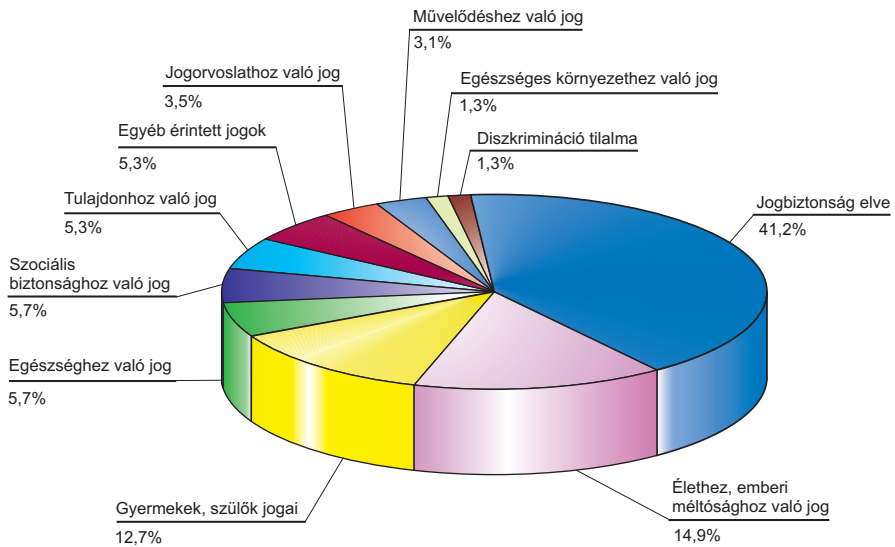
Az ajánlásaink több mint felét a címzettek azonnal elfogadták, és az érintett szerveknek csak tizede vitatta annak megalapozottságát. Kezdeményezéseink harmadában – főként azokban az ügyekben, ahol az ajánlás címzettjével az adott problémát rendezni hivatott szakmai párbeszéd kezdődött – még nem ismert a címzett végleges álláspontja.

Az ajánlások legnagyobb részét az a 95 eset képezte, amelyben a közvetlenül érintett szervezet kérte fel a visszásság saját hatáskörében történő orvoslására. Ezt követte a felettes szervek intézkedését kezdeményező 74 ajánlásunk. Az egyedi ügyek orvoslására tett ajánlásainkon túl 47 esetben különböző szintű jogalkotóknál kezdeményeztünk jogszabályt érintő intézkedést. Ez évben egy ügyben fordultunk az Alkotmánybírósághoz, két ízben ügyészi óvást, egyszer pedig fegyelmi eljárás megindítását indítványoztuk. Abban a 15 esetben, amikor az egyedi panasz nem volt orvosolható, a visszásság megállapításán kívül az érintett szervezetet hívtuk fel a jövőbeni helyes jogalkalmazásra.





A jelentéseinkben megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő vizsgáltságok az alábbi arányban oszlottak meg az egyes alapjogok között.



A tevékenységünk egyes további részleteit is feltáró statisztikai táblázatok találhatóak a beszámoló CD mellékletében.

3.

Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

3.1.

Projektek

Az országgyűlési biztos az egyéni és kollektív állampolgári panaszok vizsgálatát, orvoslását végzi. A hatékonyságra, a visszasságok, jogsérelmek megelőzésre is törekvő alapjogvédő intézmény feladatai azonban nem érhetnek itt véget.

Az ombudsmanintézmények egyik jellegadó sajátossága az, hogy a biztosoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük 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 felelőséget is jelent.

A reagáló (reaktív) jellegű ombudsmani szerep mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva szükség van tehát a proaktív szerepfelfogásra. A (pro)aktivitás korántsem példa nélküli: ez részben a korábban már bevált átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet. 2008 óta az úgynevezett projektmódszer alkalmazása jelentős lépést jelentett a proaktív és a jogon túli eszközöket is kiaknázó alapjogvédelem útján. A biztos 2010 januárjában ismét három alapjogi projektet indított el. A projektek elindításakor két előkérdést kellett vizsgálni: az adott alapjog tartalmát, jellemzőit, valamint azt, hogy vannak-e olyan szervek, amelyek az ombudsman által vizsgálhatóak (például rendőrség, önkormányzatok stb.), következésképp van-e lehetősége az ombudsmannak – a jogszabályi környezet feltérképezése mellett – a jogalkalmazási gyakorlat alapjogi szempontú formálására.

A projektmódszer különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy akár tömeges jogsérelem tapasztalható.

Az ombudsman a gyermekvédelmi törvényből következő kvázi gyer-

mekjogi biztosi szerepre is tekintettel a gyermekjogok érvényesülését önálló alapjogi projekt (gyermekjogi projekt) keretében vizsgálja. 2009-ben az országgyűlési biztos ismét egy kiszolgáltatott társadalmi csoport problémáit állította fókuszba, amikor az időskorúak emberi méltóságának, alkotmányos jogainak érvényesülése érdekében elindította a „Méltóképpen Időskorban” elnevezésű projektjét. A pénzügyi jogi projekt elindítását a nagyszámú – pénzügyi szolgáltatókra és adóhatóságokra egyaránt vonatkozó – panasz indokolta. A biztos 2008 tavasza óta rendszeresen folytat hivatalból a fogvatartottak helyzetét feltáró vizsgálatokat. Ugyancsak kvázi projektként folyt a Magyar Honvédséget érintő többéves átfogó vizsgálat.

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 területén alapvetően a problémafelvetések és a koordináció, a felek közötti párbeszéd előmozdítása az elsődrendű cél.

A projektek keretében végzett munka meghatározott menetrendben 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 elemei voltak a rendszeres konzultációk, a szakmai konferenciák és műhelybeszélgetések. A jogtudatosító és közvéleményformáló tevékenység változó célcsoportot 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 fogvatartottak jogait feltáró vizsgálat sorozat kivételével – az ombudsmani beszámolóhoz szervesen kapcsolódó projekt-füzetekben olvasható bővebb tájékoztatás.

3.1.1.

Gyermekjogi projekt

A gyermekvédelmi törvény alapján a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti. Ennek során feladata, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Emellett a biztos kiemelt figyelmet fordít a jogsérelmek megelőzésére, az úgynevezett proaktív jogvédelemre is. A biztos – a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (és jogelődje a Szociális és Munkaügyi Minisztérium) anyagi, valamint a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület szakmai támogatásával – 2010-ben projektje középpontjába állította a család szerepét a gyermekek jogainak biztosításában: a gyermekek családban nevelkedéshez való joga és az állam szerepe ennek elősegítésében (támogatások), valamint az állami családpótló ellátások rendszerének működése, továbbá, ezzel összefüggésben az örökbefogadás kérdésköre.

A projekttema alapjogi megalapozásának kiindulópontja az *Alkotmány 67. §-a*, amely szerint a Magyar Köztársaságban *minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges, a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, a családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat pedig külön rendelkezések tartalmazzák.*

Az országgyűlési biztos, támaszkodva a korábbi, e témában folytatott ombudsmani vizsgálatokra is, 2010-ben számos egyedi (panaszra induló és hivatalbóli), valamint átfogó vizsgálatot indított.¹

Az ombudsman a 2010. évi projekt fő témáját és a tervezett vizsgálatokat január 27-én az Országgyűlési Biztosok Hivatala dísztermében tartott szakmai délelőtti mutatta be. Június 1-jén – kapcsolódóan a májusban esedékes családok világnapjához – rendezett műhelybeszélgetésen az ombudsman és munkatársai bemutattak számos, az éves projekttemát érintő vizsgálatot, majd az országgyűlési biztos megnyitotta a Zánkai Gyermekgaléria alkotásait bemutató gyermekrajz-kiállítást. November 15-én az

¹ Lásd még a következő jelentéseket: AJB-4147/2010 – gyermekmunka; AJB-4149/2010 – Sajókaza, kiskorú veszélyeztetése; AJB-172/2010, AJB-1604/2010 – Szigetvár, Kaposvár speciális AJB-136/2010 – kapcsolattartás szabályai; AJB-5804/2010 – átmeneti nevelésbe vétel; AJB-4915/2010 – védelembé vételi eljárás AJB-5231/2010 – gyámhatóság eljárásának kifogásolása; AJB 6074/2010 – nagyszülői kapcsolattartás; AJB-7120/2009 – bicskei kísérő nélküli kiskorú; AJB-91/2010 – autista gyermek óvodai oktatása; AJB-830/2010 – magántanulói jogviszony létesítése (Nagykálló); AJB-2581/2010 – nevelőszülői alkalmasság.

éves projekt munka lezárásaképpen az ombudsman és munkatársai ismertették a díszteremben rendezett zárókonferencián a kiemelt vizsgálatok eredményeit, számos neves szakértő előadása és nagyszámú közönség részvétele mellett. A rendezvényt megtisztelte fellépésével a „Csalogány Iskola” Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Diákotthon és Gyermekotthon speciális kórusa is.

Az ombudsman és a gyermekjogi projektben dolgozó munkatársak számos szakmai rendezvényen vettek részt előadóként, panellistaként vagy résztvevőként (ezek felsorolása a beszámoló későbbi fejezetében megtalálható) mind hazai, mind nemzetközi fórumokon.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa folytatta aktív tevékenységét, a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC) és a Eurochild tagjaként. Részt vett továbbá a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának munkájában, bekapcsolódott az Európai Unió biztonságos internethasználatot célul tűző Safer Internet programjának hazai végrehajtásáért felelős konzorcium munkájába. Számos szakmai egyeztetésen vett részt a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, majd Nemzeti Erőforrás Minisztérium és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felkérésére, valamint együttműködött gyermekjogokkal foglalkozó civil szervezetekkel, mint a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, amely szakmai folyóiratában idén is folytatta az úgynevezett „ombudsmani oldal” megjelentetését.

Folytatódik az ombudsman gyermekjogi honlapjának www.gyermekjogok.obh.hu fejlesztése is, amelyre 2008 óta mintegy 140 kérdés érkezett gyermekektől és felnőttektől (jellemzően szülőktől és pedagógusoktól) egyaránt. Ezekből számos észrevételt panaszként is érkeztettünk. A tipikus témák a következők voltak, az iskolai viselkedés, a „tanár üvöltözése”, zsebpénz, magánlevél, a gyermekek kötelességei, dohányzás, interneten elérhető pornográf tartalom, iskolai házirend, gyámhivatal működése, iskolai büntetés, tankönyvtámogatás, kapcsolattartás, óvodai felszerelés, osztályozás, osztályozó vizsga, közgyógyellátás, nevelőszülő, családi pótlék, intézetbe kerülés, testi fenyegetés.

Kiemelt jelentőségű, hogy 2010. december 15-én ünnepélyes keretek között együttműködési megállapodást írt alá dr. Edvi Péter, a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat elnöke és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa annak érdekében, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által indított úgynevezett „Méltóság Projektek”, illetve a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által is fontosnak tartott a gyermekek jogainak mind teljesebb érvényre jutását

célzó törekvés érdekében együttműködjenek, és amennyiben szükségesnek látják, együttesen tegyenek lépéseket a jogalkotó szervek felé, illetve összehangolják kommunikációjukat.

Korábbi ombudsmani jelentésekben, számos alkotmánybírószági döntés szelleméhez hasonlóan, elvi élel állapította meg az ombudsman, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében meghatározott felsorolás (család, állam, társadalom) egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen (lehetőleg) a családtól kellene a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, és ezt kiegészíti, rosszabb esetekben pedig pótolja, illetve helyettesíti az állami intézményvédelem (gyermekvédelmi kötelezettség).

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a gyermek mindenekfelett álló érdekének biztosítása, érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnévelkedését és jólétét. Ennek alapján az államnak a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az állam gyermekvédelmi kötelezettsége – a gyermek mindenekfelett álló érdeke által is megkövetelt megfelelő garanciák, eljárási szabályok mellett – megalapozza az állami beavatkozást akkor, amikor a család, a szülők (közeli hozzátartozók) hiányoznak vagy a gyermek fejlődésének súlyos veszélyeztetettségével járna, ha saját családjában nevelkedne.

Az alkotmányi alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény² alapelvei között kiemelten, nagy terjedelemben rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról, továbbá az államnak a családpótló ellátásokkal, a szülői gondoskodást helyettesítő védelemmel kapcsolatos kötelezettségeiről.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az elmúlt években is kiemelt figyelmet fordított az állam által biztosított családtámogatási rendszerben megfigyelhető, jogalkotási és jogalkalmazási problémák, hiányosságok, visszasságok megoldására, orvosoltatására.

Az ombudsman 2010-ben – a korábbi, az alábbiakban röviden ismertett vizsgálatok tapasztalataira építve – az állam kétoldalú kötelezettség-

² Lásd különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásáról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2. § (1)–(4) bekezdését, a 6. § (1)–(2) bekezdését, továbbá a 7. § (1)–(2) bekezdését.

vállalásának teljesítését, a családban nevelkedéshez való jog védelmével, a családi támogatások és a családpótló ellátások biztosításával kapcsolatos szabályozást és jogalkalmazói gyakorlatot kívánta gyermekjogi aspektusból áttekinteni és vizsgálni.

A gyermekek napközbeni ellátásának hiányosságai, az ellátás intézményi garanciáinak differenciáltsága, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggésben vizszásságot okoznak.³

Számos, az ország különböző településén élő panaszos sérelmezte, hogy gyermekének bölcsődei vagy óvodai elhelyezése hiányában nem tud visszatérni a munkaerőpiacra, illetve más magán ellátási formát nem képes megfizetni. Mindezek alapján, az ombudsman hivatalból a gyermekek napközbeni ellátásával összefüggésben átfogó vizsgálatot indított.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekek napközbeni ellátását biztosító rendszer több helyen nem tölti be funkcióját, mivel a kötelező önkormányzati feladatot az önkormányzatok nem látják el (elsősorban finansziális problémák miatt), adott esetben nem működtetnek bölcsődét, vagy a bölcsődei és óvodai ellátás kiváltása céljából ugyan a napközbeni feladat ellátására „magánszervezetekkel” kötnek ellátási szerződést. Ez utóbbi esetekben azonban nem ugyanazok a garanciális vagy éppen a térítési díjak megállapítására vonatkozó szabályok érvényesülnek, mint az önkormányzati fenntartású intézmények esetében. Az egyes ellátások biztosításának megvalósítását akadályozza az is, hogy hiányoznak azok a jogszabályi előírások (például szankciók), valamint azok a finansziális feltételek (a feladatellátáshoz szükséges források, a feladat ellátását biztosító normatív támogatási rendszer), gazdasági eszközök (például pályázati lehetőségek), amelyek a feladat ellátását nem biztosító önkormányzatokat rábírják és/vagy ösztönzik az önkormányzati kötelező feladat ellátására. Általános továbbá az is, hogy a bölcsődei ellátásban való részvételt a férőhelyek szűkössége gátolja, mivel a meglévő bölcsődék mintegy 130%-os kihasználtsággal működtek. A biztos megállapította, hogy az egyes ellátási formákhoz való hozzájutásban területi egyenlőtlenségek alakultak ki.

Az ombudsman felkérte a Kormányt, hogy tekintse át a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó jogi szabályozást, különös figyelmet fordítva a szabályozás egységességére, a szakmai garanciák biztosítására, az ellátás ellenőrizhetőségére és a szükséges szankciórendszer kialakítására, valamint kezdeményezte, hogy a szaktárca dolgozzon ki olyan átfogó, komplex és ütemezett intézkedési tervet, amely biztosítja, hogy az önkormányzatok

³ AJB-1920/2010.

a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó kötelező feladatuknak eleget tudjanak tenni.

A Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetsége Magyarországi Egyesülete (FICE) jelezte a XIV. Gyermekeparlament ülésén felmerült problémát, miszerint a szakellátásban nevelkedő gyermekek nem tarthatják a kapcsolatot a testvéreikkel. Az egyesület jelzésére az állampolgári jogok biztosa átfogó vizsgálatot indított.⁴

Az ombudsman az országban lévő valamennyi területi gyermekvédelmi szakszolgálat és valamennyi gyámhivatal tájékoztatását kérte, hogy a nevelésbe vett testvérek közül összesen hány esetben tettek javaslatot a testvérek külön való elhelyezésére, illetve hány esetben került sor arra, hogy az utóbb nevelésbe vett gyermeket nem a testvérével azonos gondozási helyen helyezték el. Kérdésként merült fel, hogy az elhelyezési eljárás során a szakértői bizottságok szakvéleményére alapozzák-e a hatóságok a döntésüket, illetve leggyakrabban melyek voltak a testvérek külön helyezésének indokai. A vizsgálat célul tűzte ki továbbá annak feltérképezését, hogy a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, gyámhivatalok részéről milyen intézkedések történnek annak érdekében, hogy a testvérek megfelelő rendszerességgel, minőségi kapcsolatot tarthassanak egymással.

Az összesített adatok egyértelműen azt mutatják, hogy a gyermekvédelmi rendszer akut problémája a testvéri kapcsolattartás előmozdítása, hiszen a gyermekvédelmi szakszolgálatok, gyámhatóságok törekvései ellenére sem megoldható több esetben a testvérek együttes elhelyezése. Országos szinten a vizsgált időszakban a nevelésbe vett testvérek közül 18–21% került külön gondozási helyre. A beérkezett számadatok szerint az utólag nevelésbe vett gyermekek nagyobb arányban kerülnek külön testvéreiktől. A külön történő elhelyezés legfőbb indoka az eltérő nevelési szükséglet, a férőhelyszámok korlátozottsága, illetve, ha valamely gyermeket örökbefogadhatóvá nyilvánították, nem javasolják a testvérrel való közös elhelyezését. Előfordult olyan eset is, amikor a gyermek maga kérte külön elhelyezését.

A jelenlegi szabályozásban a kapcsolattartásra jogosultak között csak a nagykorú testvér szerepel. A jogszabály a kiskorú testvérek kapcsolattartására vonatkozóan a hatóságokra nézve kötelező előírást nem tartalmaz. A kiskorú testvérek kapcsolattartásának szabályozása nem gyámhatósági feladatkörbe tartozik, hanem azt a gyám biztosíthatja, ha az a gyermek érdekében áll, különösen, ha azt maga a gyermek kéri.

E jogszabályi hiátus következetlen jogalkalmazáshoz vezet. Bár a családi kapcsolatok ápolását kiemelt figyelemmel követik a gyámhatóságok,

⁴ AJB 3005/2010.

a jelenlegi jogi környezet nem szab egyértelmű keretet a kiskorúak kapcsolattartásának. Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a kiskorú testvérek közötti kapcsolattartás szabályozásának hiánya, valamint a kapcsolattartások jelenlegi gyakorlatának esetlegessége – a szakellátásban nevelkedő gyermekek vonatkozásában – a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében alapjoggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az országgyűlési biztoshoz fordult a Magyar Helsinki Bizottság és az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa két román állampolgárságú, budapesti kórházban született gyermek ügyében. A magyarul beszélő, de román állampolgárságú anyák ismeretlen helyre távoztak és az újszülöttesteket a kórházban hagyták. A gyermekek először csecsemőotthonban, majd éveken át az SOS Gyermekfalu hivatásos nevelőszülőinél, családi környezetben nevelkedtek, mígnem a gyámhivatal kezdeményezésére Románia mindkét gyermeket állampolgáraként ismerte el és repatriálásuk mellett döntött. A törvény az idegenrendészeti hatóság feladatává teszi a döntést, amit azonban a gyámhivatal figyelmen kívül hagyott és felhatalmazás nélkül cselekedett.⁵

Az ombudsman több visszásságot is megállapított, holott a magyarul beszélő, tehát valószínűleg magyar nemzetiségű anya magyar nevelőszülőknél élő gyermekét például honosíttatni is lehetett volna. A magyar állampolgárság megszerzése megteremtette volna annak esélyét, hogy a kiskorút Magyarországon is örökbe lehessen adni. A gyámhivatal a gyermekeket átmeneti vagy tartós nevelésbe is vehette volna, ki kellett volna jelölnie a gyámot, aki a gyermeket a saját háztartásában nevelő, a szükségleteit és igényeit jól ismerő nevelőszülő is lehetett volna. Ezzel szemben a gyámhivatal mindkét, magyarországi lakcímmel rendelkező gyermeket – tekintet nélkül a birtokukban lévő tartózkodási okmányokra – ideiglenes hatályú elhelyezés alatt tartotta mindaddig, amíg átadta őket a román gyermekvédelmi hatóság szakembereinek. A gyermekvédelmi törvény a döntés időpontjában kizárta az ideiglenes hatályú elhelyezés elrendelésével szembeni fellebbezés lehetőségét, ezért nem volt lehetőség arra, hogy a felettes hatóság rendes jogorvoslat keretében észlelje és orvosolja a gyámhivatal törvénysértését. Ezt a helyzetet már az Alkotmánybíróság is észlelte, ezért 2010. szeptember 30. napjával megsemmisítette a törvény ilyen korlátozását.

További probléma, hogy máig érvényben vannak azok a kétoldalú szerződések, amelyeket a magyar állam az egykori szocialista országokkal, köztük Romániával is kötött. A több mint ötven éves magyar–román szerző-

⁵ AJB-2629/2010.

dés értelmében a gyámsági ügyekben a gyermek állampolgársága szerint illetékes hatóságok járnak el. A román állampolgárságú, kísérő nélküli kiskorúak gyámsági ügyeiben tehát – tekintet nélkül magyarországi lakóhelyükre – a román jogot kell alkalmazni. Annak ellenére, hogy a hajdani szocialista országok, illetve utódállamaik többsége már tagja az Európai Uniónak, ezeket a megállapodásokat még nem vizsgálták felül és nem vették egybe az uniós joganyaggal.

Az átfogó ombudsmani vizsgálatot a hazai és nemzetközi tapasztalatok, valamint kutatási eredmények is indokolták, mely szerint a korai életszakaszban eltöltött intézményes nevelés nem képes az egészséges fejlődéshez szükséges, egyénre szabott, pszichológiai és fejlődés-lélektani feltételeket biztosítani, ezért az intézményekben elhelyezett gyermekek fejlődése néhány hónap alatt is visszafordíthatatlan károkat szenvedhet. Az Európai Unió az 0–3-éves kor közötti intézményes nevelést nem támogatja, a nemzetközi szervezetek a 3 év alatti gyermekek intézményi elhelyezésének tilalmát javasolják.⁶

Az ombudsman munkatársai a körülményekről – régióként egy-egy gyermekotthonban – helyszíni vizsgálat keretében győződtek meg. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba vett kisgyermekek száma az elmúlt 3 évben csökkent, 74 százalékuk ma már nevelőszülőknél nevelkedik. Az elhelyezések azonban eltérő területi eloszlást mutatnak például: az észak-alföldi régióban az 0–3 éves korú szakellátott gyermekek 11 százaléka, ezzel szemben a nyugat-dunántúli régióban a vizsgált korosztály 56 százaléka él gyereketthonokban. Az egyes régiókon belül még szélsőségesebb eltérések fordultak elő: a fővárosban a kisgyermekek 69 százaléka, Pest megyében mindössze 5 százaléka él gyermekotthonban. Az adatok szerint az intézményi ellátásban részesülő gyermekek 20 százaléka, a nevelőszülőknél nevelkedők 9 százaléka beteg és/vagy fogyatékossgal élő kisgyermek. Többen huzamosabb ideig élnek a gyermekotthonokban. Egyes intézmények a súlyos fejlődési rendellenességgel született, speciális egészségügyi ellátást igénylő, nem fejleszthető gyermekeket együtt gondozzák a fogyatékossgal élő, de fejleszthető és az egészséges gyermekekkel. A gyakorlat figyelmen kívül hagyja az érintettek mindenekfelett álló érdekeit, illetve a gyermekek ilyenformán való gondozása a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogának közvetlen veszélyét idézi elő és tartja fenn. Több intézmény vezetője jelezte, hogy a fogyatékkal élőket ellátó más intézményekbe a gyermekeket csak meghatározott életkor betöltését követően veszik fel, amely sérti a jogbiztonság követelményét.

⁶ AJB-849/2010.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyámhivatalok – elsősorban a gyermek életkorára hivatkozva – a hétvégi, illetve a többnapos ünnepi kapcsolattartást nem szabályozzák. A gyermekek szabadságra vitelének szorgalmazása csak egyetlen gyermekotthonban valósult meg. Volt olyan intézmény is, ahol a házirend zárta ki a gyermek hazavitelét, amely egyaránt visszásságot okoz a gyerekek védelemhez és gondoskodásához fűződő, továbbá a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben. A biztos felhívta a hatóságok figyelmét, hogy a gyermek alapvető jogát sérti, ha a többnapos kapcsolattartást pusztán a gyermek életkora miatt nem szabályozzák, illetve azt életkoruk miatt eleve kizárják.

A gyermekek étkezését, ruházattal való és egészségügyi ellátását minden vizsgált intézmény biztosítja. A személyi és tárgyi feltételek tekintetében a gyermekotthonok között azonban nagy eltérés mutatkozott. A debreceni és a szegedi gyermekotthon egyaránt kiemelkedő, a gyermekek korai, komplex fejlesztése mindkét intézményben megoldott. A fővárosi Pikler Gyermekotthon tárgyi feltételei a mai igényeknek nem felelnek meg, és a jogszabály szerinti személyi feltételek létszám és szakképzettség tekintetében csak részben biztosítottak. A balassagyarmati gyermekotthonban csupán az újonnan kialakított kapcsolattartó szoba megfelelő, magát az intézményt általában a biztos a 3 év alatti gyermekek ellátására alkalmatlannak találta. A biztos megállapította továbbá, hogy a fenntartó a hiányosságokat a szociális és gyámhivatal jelzései ellenére sem szüntette meg. A kimondottan a vizsgált korosztály ellátására újonnan épült gencsapáti és veszprémi intézményekben a helyiségek kicsik, a fejlesztőszobákban a nagy mozgás nem fejleszthető, a látogatószobák pedig nem alkalmasak bensőséges kapcsolat kialakítására. A felújítás előtt álló nagybajomi gyermekotthon tárgyi feltételei erősen hiányosak. Az intézmény felnőtt pszichológus alkalmazásával ugyan eleget tett a jogszabályi követelménynek, az alkalmazott pszichológus munkája azonban – szakirányú képzés hiányában – nem hatékony. A vizsgált intézmények közül négyben a gyermekvédelmi gondoskodásban élő fiatalkorú anya és gyermeke együttesen is elhelyezhető. Ezen otthonok közül a veszprémi és a gencsapáti intézmények tárgyi feltételei a jogszabályi előírásoknak is megfelelnek. A balassagyarmati intézmény személyi és tárgyi, a nagybajomi otthon tárgyi feltételeiben alkalmatlan a vizsgált gondozási formára.

Összességében a tárgyi és személyi feltételek hiányosságai sértik a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, ezért a visszásság megszüntetésére a biztos ajánlást fogalmazott meg a fenntartóknak. A vizsgálat azt is feltárta, hogy a szakemberek együttműködése a gyermek hazagondozása érdekében többnyire személyfüggő. A gyermekjóléti szolgálata-

tok munkatársainak – leterheltségük miatt – azon családok gondozására, amelyeknek gyermekeiről az állami ellátórendszer gondoskodik valójában nem marad idejük. A szülők lakhatási körülményei, hajléktalansága súlyos anyagi gondjai miatt többnyire a fővárosban és Pest megyében kerülnek gyermekek szakellátásba, de a szegedi és a debreceni gyermekotthonban is volt még példa lakhatási problémák miatti elhelyezésre. Korábbi jelentésével megegyezően a biztos ismételten felhívta az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megkezdésének fontosságára.

A családpótló intézményekkel foglalkozó vizsgálatok természetesen tovább folynak a gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez való jogot fókuszba helyező 2011. évi projekt alatt is, s folytatódik a családhoz kapcsolódóan az örökbefogadási eljárás vizsgálata is.

3.1.2.

„Méltóképpen Időskorban” – időügyi projekt

A három éve elkezdett, átfogó elemzést, tervszerű munkát jelentő projektsorozat ezúttal az időskorúak hazai helyzetét, a társadalmi, jogi környezet alkalmasságát vizsgáló éves programban tartott tükröt a szakma, a nyilvánosság és a politikai döntéshozók elé. A biztos kiemelt projektet indított tehát 2010-ben az idős emberek emberi méltóságának, alkotmányos jogainak érvényesülése érdekében, melyet a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (és jogelődje a Szociális és Munkaügyi Minisztérium) anyagiilag is támogatott.

Noha ismert az időskorú emberek egészségügyi ellátásának nehézsége, a szociális szolgáltatások igénybevételének feltételrendszere, a nyugdíjkor utáni foglalkoztatás gazdaságpolitikai ellentmondásossága, a képzés modern kori problematikája, társadalmi szemléletváltás híján nem várható elégedettséget garantáló megoldás. Az országgyűlési biztos kiemelt feladata az emberi jogi szempontú dilemmák világos megfogalmazása és közvetítése, segítségével pedig előrelépést jelenthet az együttműködés a civil szervezetek, az intézményi struktúra résztvevői és a kormány között.

Ezzel a módszerrel az idősebb korosztály számára is hasznos eszközöket vonhatott be a biztos vizsgálataiba, és nemcsak konkrét, hanem hosszú távú folyamatokat, tendenciákat is hangsúlyozó, alapjogi szempontú megoldásokat modellezhet. Intenzív együttműködést kezdeményezett számos szakmai és civil szervezettel, szakmai konzultációkat, konferenciákat rendezett, az érintett területek jogi és társadalmi kutatásainak eredményeit dolgozta

fel. Ezen túlmenően egy-egy területen, például az intézményi ellátás lehetőségei, illetve a közbiztonság problémái tárgyában saját kutatási programot állított össze.

Az is világossá vált az éves program során, hogy a társadalmi együttélés kihívásai a jog eszközeivel az idősügy területén nem megoldhatók. Az is láthatóvá vált, hogy az idős emberek számára olykor elképesztően nagy feladat részt venni az aktív társadalmi életben, de akár az egyszerűbb hétköznapi tevékenységekben is.

A projekt elindításának valódi oka tehát az az európai paradigmaváltás, ami évekkel ezelőtt elindult az öregedő jóléti társadalmak előbb gazdasági, majd morális kihívásaként, az a megfeszített munka, ami ezzel együtt elindult az idősügyben, az a nemzetközi konszenzus, amely a hosszú távú gazdasági prognózisok megszületése után új filozófiát fogadtat el minden, az időseiért aggódó civil társadalommal, illetve válaszkérés arra, hogy mindez vajon jelen van-e Magyarországon is.

Ebben az évben az idős emberek helyzetét az időskor társadalmi, jogi és szociológiai aspektusa, illetve az alkotmányos alapjogok szemszögéből vizsgálta az országgyűlési biztos. Elemezte és feltárta az adott alapjogi problémákat, kezdeményezte az adott és kifogásolt helyzet orvoslását, vagy megfogalmazta azokat a dilemmákat, melyek az idősek mindennapi létét terhelik. Mindezt oly módon, hogy az idős emberek, vagy a velük és/vagy róluk gondoskodni tudó hozzátartozók, szakemberek minél teljesebb jogtudatossággal, jogismerettel rendelkezzenek.

A projekt programjának megvalósulásához külön munkacsoportot alakítottunk, amely együttműködött az idős embereket képviselő szervezetekkel, intézményekkel, valamint az időseket érintő kutatások szakembereivel. Munkánkkal szeretnénk ráirányítani a társadalom figyelmét az időskorú emberek helyzetére.

A program figyelembe vette a beérkező panaszokban megfogalmazott egyedi kifogásokat, de felhasználta a korábbi évek gyakorlati tapasztalatait. Egy-egy jelentős témakört átfogóan érintve, hivatalból indított vizsgálatokat. Az ombudsmanok gyakorlatában nincs, és korábban sem volt adatgyűjtés a panaszosok korát tekintve, így voltaképpen a panasz típusa alapján specifikáltuk az időseket érintő alapproblémákat.

Legtöbb panasz az elmúlt években elsősorban és kiemelten a bentlakásos intézmények falain belül, illetve az otthonukban élő idős emberek szociális biztonságát, jog- és közbiztonságát érintette. Valamint az egészségügy, a foglalkoztatás, az áldozattá válás területét. A nyugdíjkérdés is megkerülhetetlen volt, noha abban csupán a folyósítás körülményeit, a jogosultság jogi feltételeit, illetve az egyéb rászorultsági szempontokat vizs-

gálhattuk. Önmagában az öregségi nyugdíj összegét, illetve a nyugdíjpolitika közgazdasági szempontjait az egyes ügyek tekintetében nem elemezhetjük. Téziseink vázlata ezúttal is az emberi méltósághoz való alapjogot helyezte a vizsgálat homlokterébe, melyet kiegészítettünk a diszkrimináció tilalma, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével, továbbá a szociális biztonsághoz való jog, illetőleg a testi és lelki egészséghez való jog biztosítását és védelmét jelentő intézményi háttérrel.

Ahogy azt már a korábbi évek gyakorlata igazolta, egy-egy kiemelt program sikere nemcsak a konkrét és hagyományos ombudsmani elemző és vizsgálati munkán múlik, hanem a nyilvánosság megszólításán, különböző szakmai, kulturális programok szervezésén. A „Méltóképpen Időskorban” idősügyi projekt első rendezvényét „*Kor-kép*” címmel májusban szakmai nap megrendezésével és egy kiállítás megnyitásával tarkította.

A találkozó célja az idős emberek életének, gondjainak feltérképezése, a hazai pillanatkép vázlatos bemutatása volt, figyelemmel a különböző típusú és körülményeket biztosító ellátásokra. Másfelől rövid áttekintést adtunk az ombudsmanok eddigi idősügyi tevékenységéről, valamint az európai idősügyi gondolkodás alapjogi aspektusairól.

A meghívott intézményvezetők, szociális szakemberek, civil szervezetek képviselői, az Egyenlő Bánásmód Hatóság igazgatója egybehangzón üdvözölték a biztos idősügyi programját, és felhívták a figyelmet arra, hogy az idősügy évtizedek óta háttérbe szorult sok más – egyébként ugyancsak fontos – társadalmi kérdés, probléma mellett. Előadások hangzottak el továbbá az Idősügyi Stratégia kulcskérdéseiről, a szakemberképzés folyamatairól, a generációs szakadékok mélyüléséről.

A Nyitott Kapu Mobil Art Galéria Közhasznú Alapítvány művészeinek kiállítása „Sebzett madár – a művészet eszközeivel az esélyegyenlőségért” címmel pedig nem csupán az idősügyi programhoz kapcsolódott, hanem május 5-én az Esélyegyenlőség Napja alkalmából is méltó esemény volt.

Az éves program folytatásaként a második, egyben az eddigi munkát összefoglaló rendezvényét „*Kortalan méltóság – Alapjogok, intézmények, távlatok*” címmel 2010. október 14-én szakmai nap keretében tartotta az ombudsman az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. A találkozó célja ezúttal az elkészült vizsgálati anyagok bemutatása volt. Teret kaptak az idősügyben jártas szakemberek is, tevékenységük, tapasztalataik bemutatására. Ezúttal a hangsúly a szociális szakellátáson volt, a gondozástól az idősotthonokig, mellyel kapcsolatban gyakorló intézményvezető és a szakállamtitkár is kifejtette szakmai álláspontját, szakpolitikai terveit.

Végül az éves munka összegzéseként a valamennyi elkészült jelentést, tanulmányt, egyéb forrásmunkát tartalmazó projektfüzet kiadása zárja a

vizsgálatot. Munkánkhoz a Szociális és Munkaügyi Minisztérium 1 millió forint támogatást nyújtott.

Néhány bentlakásos intézményben látogatást tettek a biztos munkatársai⁷ az év során, illetve több, az időügyi problémáit feszegető konferencián, szakmai rendezvényen vettek részt.⁸ A jellemzően előadásokra szóló felkérést, illetve számos alkalommal szakmai beszélgetésre, olykor kifejezetten kritikus helyzetek jogi értelmezésére hívták az ombudsman munkatársait civil szervezetek vagy bentlakásos intézmények vezetői.

Valamennyi felkérésnek eleget téve átfogó képet adhattak az ombudsman munkatársai a hazai idősellátás valódi helyzetéről, egyúttal képet kaptak a vidék-főváros tengely feloldhatatlanságának aggasztó tüneteiről, az idős emberek életének nehézségeiről. Több más témában folytatott alapjogi vizsgálat spektrumát terjesztette ki a biztos az időskor-specifikáció alapján, így az egészségügyi ellátás, a nem pénzbeli szociális ellátások (házi ápolás, gondozás, jelzőrendszer) ellentmondásosságára, a hozzáférés esélyének területi egyenlenségeire.

Figyelemmel arra, hogy 2010 a szegénység elleni küzdelem nemzetközi éve volt, számos esemény e téma keretei között tért ki az idős emberek helyzetére.

A legjelentősebb, és az eddigi ombudsmani munka egyik visszatérő és a legtöbb kifogást sorjázó témája a tartós bentlakásos intézmények működését értékelő vizsgálat, mely kérdésben ezúttal az 1998. év átfogó vizsgálatának úgynevezett utóvizsgálatát végeztük el. A jelentés tartalmának jelentősége messze túlmutatott a konkrét intézmények működésének alapjogi áttekintésén, a szociális intézményi hálózatban dolgozók, és a hazai módszertani intézmények szakemberei számára lehetőség nyílt a helyzet sajátosságainak megfogalmazására, az intézményi ellátó rendszer hiányosságainak értelmezésére.

A vizsgálat előzménye az 1998-ban végzett,⁹ az időskorúakat ápoló-gondozó otthonokban élő személyek emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetét elemző átfogó vizsgálat. Akkor a vizsgálatot hét intézményben végeztük.

Az utóvizsgálat szempontjai ugyanazok voltak, azonban csupán három intézményben folytatott az ombudsman ismét helyszíni vizsgálatot. Földrajzi elhelyezkedés alapján fővárosi és vidéki, az ország különböző gazdasági

⁷ A JB-4541/2010. számú jelentés helyszíni vizsgálatai Budapesten, Acsádon, Ózdon.

⁸ A Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona Budapest, a Magyar Tudományos Akadémia – Alzheimer Világnap, az Észak-alföldi Regionális Szociálpolitikai Konferencia Nyíregyháza-Sóstófürdő, a Dél-Dunántúli Módszertani Szociális Központ Bonyhád.

⁹ OBH-2454/1998.

fejlettségű régiókban működő otthonok, községben, városban és a fővárosban működő otthon, valamint állami és nem állami fenntartású intézmények szerepeltek az utóvizsgálatban. További lényeges szempont volt az intézményi jogviszony keletkezése, megszűnése, az ellátás tárgyi feltételei, az ellátás személyi feltételei, az otthon által biztosított ellátás, gondozás (étkeztetés, ruházat, textília biztosítása, egészségügyi ellátás), kulturális közösségi programok, vallásgyakorlás, külső kapcsolatok, érték- és vagyongörzés, halálozás esetén követett eljárás, érdekvédelem.

A 2010-ben lefolytatott vizsgálat tapasztalatai leképezték a hazai intézményekben élők és dolgozók szinte valamennyi gondját. A feladat ellátására kötelezett önkormányzatoknál az idősekről való gondoskodás jelentősen háttérbe szorult. Ennek okai a csökkenő költségvetési keretek és a beszűkült pályázati lehetőségek voltak. Tovább nehezítette a szociális szakemberek munkáját a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglet előíró szabálynak való megfelelési kényszer, mely olyan többletkövetelményeket támaszt a feladatellátást végzőkkel szemben, amelyek teljesítéséhez sem tárgyi, sem személyi feltételekkel nem rendelkeznek (egészségügyi szakellátás). Ugyancsak régi/új probléma a várakozási idő hossza, mely ugyan eltérő az állami és nem állami fenntartási intézmények között (előbbi esetben átlagosan 3 hónap), egyes intézményekben egy-másfél év is lehet.

Az eddigi vizsgálatok fókuszából kieső terület volt az „élethosszig tartó tanulás” európai vívmányának magyarországi megjelenése, azaz a képzés-oktatás lehetőségének biztosítása az idős emberek számára, illetve az idős emberekkel való foglalkozásra vonatkozó speciális szakmai képzések anomáliáinak elemzése. Ebben a kérdésben csupán az aktuális szakmai álláspontokat gyűjthettük össze, a jelentés így figyelemfelhívás a mindenkori jogalkotó számára.¹⁰

Nagyobb kihívást jelentett a biztonság, közbiztonság kérdésének elemzése,¹¹ ami kifejezetten az idős emberek áldozattá válásának okait, körülményeit tárta fel. A fogva tartás intézményeiben élő idős emberek élethelyzetét érintő kutatás összefüggött a fogyatékkal élő vagy az IMEI-ben fogva tartott elítéltek speciális helyzetével.

Mivel a téma nem csupán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, vizsgálataink, kutatásaink olykor sokkal tágabb képet igyekeztek befogni, mint ami az ombudsman szerepétől egyáltalán elvárható. A hétköznapi társadalmi portrét sokkal tisztábban láthatjuk az interdiszciplináris összefüggések tengelyében, ezért ezúttal inkább arra hívjuk fel

¹⁰ A JB 3124/2010.

¹¹ A JB 3829/2010.

a figyelmet, hogy a hazai kutatások szerint tíz év múlva már minden negyedik magyar ember hatvan évesnél idősebb lesz,¹² és Európa sincs jobb helyzetben. Az ezzel való számvetés egyik alkotóeleme az idősekről való gondolkodás, a társadalmi feszültségek kezelését szolgáló politikák és az emberi jogok összhangjának jogállami megteremtése.

3.1.3.

Pénzügyi jogi projekt

Az elmúlt évek tapasztalatai szerint a panaszosok gyakran sérelmezték az egyes pénzügyi szolgáltatók eljárását, így különösen az egyoldalú szerződésmódosítási gyakorlatot, ezzel összefüggésben pedig a pénzügyi szolgáltatások díjának, költségének emelését, valamint a havi törlesztőrészek jelentős – a hitelkamatok emelkedésével, és gyakran a devizaárfolyamok előre nem várt változásával összefüggő – növekedését sérelmezték. Ugyancsak több panasz érkezett a tartozások végrehajtásával kapcsolatos eljárások miatt is. Emellett növekedést mutatott az adóhatóságok eljárása miatt előterjesztett panaszok súlya, melynek a gazdasági válsággal való összefüggését a beadványok hangvételéből, az azokban leírt – ombudsmani eljárás során nem értékelhető – személyes történetekből lehetett következtetni. A biztos ezért még 2009-ben határozott úgy, hogy 2010-ben az állampolgárokat érintő pénzügyi jogi kérdések átfogó, alapjogi szempontú vizsgálata érdekében – a Bankszövetség, a Magyar Fejlesztési Bank, és a Magyar Nemzeti Bank anyagi támogatásával – önálló projektet indít.

A korábbi tapasztalatok miatt a projekt során alapvetően két témakörre fókuszált a vizsgálat: egyrészt a pénzügyi szolgáltatók és biztosítók közszolgáltatásnak tekinthető tevékenységének, másrészt pedig az adóhatóságok különféle eljárásainak alapjogi összefüggéseinek feltárására törekedett.

A panaszok mellett azonban az országgyűlési biztos hivatalból döntött több kérdéskör átfogó vizsgálatáról is, amelyek alkalmasak voltak a projektmunka megalapozására, illetve alátámasztására. A hivatalból indított eljárások minden esetben az állampolgárok nagyobb csoportját érintő, a korábbi ombudsmani gyakorlatban feltárt, alapvető joggal összefüggő viszásságot okozó jelenségek vizsgálatára irányultak.

A 2010. június 11-én tartott műhelybeszélgetésünkön az első nagyobb témakört dolgoztuk fel a pénzügyi szektor – és annak érdek-képviseleti

¹² Tóth Pál Péter–Valkovics Emil: *Népesedési helyzetünk*. Budapest: KSH NKI, 2002.

szervezetei – reprezentánsai és szakértői közreműködésével. A műhelybeszélgetés résztvevői áttekintették a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének fogyasztóvédelmi hatáskörét és tevékenységét, illetve az új szabályozás tapasztalatait, a felelős hitelezés elvének érvényesülését a banki gyakorlatban. Valamint a biztosításokkal mint a pénzügyi szolgáltatások potenciális biztosítékaival kapcsolatos gyakorlati kérdéseket, a szerződéses biztosítékok rendszerét – különös figyelemmel a lakóingatlanok, illetve a pénzforgalmi szolgáltatóknál kezelt összeg végrehajtására – az új Polgári Törvénykönyvben, végül a banki adósságok végrehajtásának tapasztalatait.

2010. július 19-én a biztos a Bankszövetség szakértőivel a műhelybeszélgetés egyes, további alapos áttekintést igénylő elemeiről folytatott konzultációt. Mindezek alkalmasak voltak egy meglehetősen szerteágazó problématerkép felvázolására.

Ezzel szemben a 2010. november 18-án tartott adójogi témakörű műhelybeszélgetés tárgya viszont elsősorban nem az adóigazgatás általános problématerképének felfektetése, hanem az ombudsman adójogi gyakorlatának bemutatása volt.

Korábban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot folytatott a pénzforgalmi szolgáltatóknál kezelt összegre vezetett végrehajtások gyakorlatával összefüggésben. Az OBH 4325/2004. számú ombudsmani jelentés több ponton visszásnak találta a vonatkozó szabályozást, és több ajánlást fogalmazott meg, amelyeknek következtében a szabályozás részleges módosítása megtörtént. A biztos álláspontja szerint azonban további átalakításokra lenne szükség ezen a területen is, különösen a mentességi szabályok tekintetében. Erre vonatkozó álláspontjuk kifejtése érdekében a pénzügyi projekt keretében a biztos megkereste az igazságügyért felelős minisztert, a pénzügyekért felelős minisztert, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát, a Magyar Bankszövetséget és az OTP-t.

Az egybehangzó vélemények szerint technikai akadályai vannak annak, hogy a különböző jogcímenek járó juttatásokat külön-külön alszámlán tartsák nyilván, és ily módon legyen biztosított a bírósági végrehajtásról szóló törvény szerinti mentesség.¹³

A válaszadók kiemelték azt, hogy ha a végrehajtható okirat tartalmazza az adós pénzforgalmi számlájának adatait, vagy ha az ügyben helye van végrehajtásnak az adós pénzforgalmi számlán kezelt összegeire és a pénzforgalmi számla adatai egyébként rendelkezésre állnak, a végrehajtó a végrehajtható okirat kézhezvételét követő 2 munkanapon belül kiadja a megbízást,

¹³ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 74. §.

5 munkanapon belül pedig postai úton kézbesíti a végrehajtási okiratot. Az így behajtott összeg kifizetésére – ha a kifizetés egyéb feltételei is fennállnak – a végrehajtható okirat kézbesítését követő 15 nap elteltével kerülhet csak sor. Ez újabb jogorvoslati lehetőséget biztosít az adós számára.

A Bankszövetség válasza elsősorban a bankok szempontjából felmerülő gyakorlati problémákat vetett fel.

Tekintettel minderre, az országgyűlési biztos az utóvizsgálatot jelentés kiadása nélkül lezárta, azzal, hogy a pénzügyi projekt keretében tett megállapításokról a külön kiadványként megjelentetett projektfüzettel tájékoztatja az érintett szervezeteket.

Ugyancsak utóvizsgálatot folytatott a biztos a banki tevékenységet érintő fogyasztóvédelmi kérdésekkel összefüggésben. Ezzel a témával foglalkoztak már az OBH 1600/2008. és az OBH 4938/2008. számú jelentések is. Az utóvizsgálat megállapította, hogy az ezekben megfogalmazott ajánlások jelentős részét elfogadták már az érintett szervek, a hatályba lépett módosított jogszabályok gyakorlati érvényesülése azonban csak hosszabb távon szolgáltat értékelhető adatokat, a kilakoltatási moratórium pedig átmeneti könnyebbséget hozhat a banki adósok számára.

A biztos hivatalból vizsgálta¹⁴ az APEH magánszemélyek 1+1%-os rendelkező nyilatkozataival kapcsolatos gyakorlatát. Az ombudsman ennek során megállapította, hogy az adóhatóság meglehetősen ellentmondásosan értelmezi a nyilatkozatok érvényességével kapcsolatos döntése meghozatalára vonatkozó határnapokat.

Az adózó magánszemélyek legkésőbb május 20-ig juttathatják el rendelkező nyilatkozataikat az APEH-hez. Az adóhatóság a nyilatkozatok alapján minden év szeptember 1-jéig felhívja a kedvezményezett szervezeteket arra, hogy a kiutaláshoz szükséges iratokat 30 napon belüli nyújtsák be. A törvény azt is szabályozza, hogy amennyiben bármelyik – tehát a nyilatkozó vagy a kedvezményezett – oldalán érvénytelenséget kell megállapítani, az legkésőbb november 15-ig történjen meg. Emellett az APEH *augusztus 31-ig* tájékoztatja a pénzügyminisztert, az oktatási és kulturális minisztert és a szociális és munkaügyi minisztert az érvényes rendelkező nyilatkozatok összesített adatairól. Ezt a tájékoztatást az APEH szeptember 15-ig legalább két országos napilapban és internetes honlapján is közzéteszi.

Az előbbi rendelkezéseket – különösen a miniszterek tájékoztatását, majd a közzétételt az adóhatóság csak és kizárólag abban az esetben tudja teljesíteni, ha nem egyszerűen a törvényben megjelölt utolsó, november 15-i határidő előtt, hanem augusztus 31-ét megelőzően dönt az érvénytelenségről,

¹⁴ AJB-2180/2010.

vagy arról, hogy az érvényesség november 15-e előtt nem állapítható meg. 2009-ben az adóhatóság valamennyi, csaknem 73 000 esetben november 15-e után hozott határozatot a rendelkező nyilatkozat érvénytelenségéről. Az országgyűlési biztos ezzel kapcsolatban arra sem talált indokot, hogy az adóbevallás benyújtása után a döntés meghozataláig miért kell csaknem hat hónapnak eltelnie – miért nem kerülhetett arra sor a bevallások feldolgozásával egyidejűleg.

A biztos megoldásért az APEH elnökéhez fordult, aki vitatta a jelentés következtetéseit.

Egy másik ügyben¹⁵ a panaszosnak örökösödési illetéket kellett volna fizetnie, fellebbezett, de lekéste annak határidejét. Az érvényes jogszabályok alapján a fellebbezését el kellett volna utasítani, és a jogi érvelésre érdemi intézkedést nem igénylő, egyszerű tájékoztatással is válaszolni lehetett volna. Mindezért az APEH nem követelhetett volna fellebbezési illetéket. Ehelyett az ügyet az adóhatóság egy belső irányelvének – az ombudsman szerint jogszabályellenes – előírása alapján felügyeleti eljárásra irányították, az ügyfélre pedig emiatt a fellebbezési illeték háromszorosát szabták ki.

A biztos a konkrét ügy vizsgálatán túl egybevetette az adózási eljárást szabályozó törvényt az Alkotmány és a közigazgatási eljárásról szóló törvény előírásaival. Megállapította, hogy az érintett APEH irányelv és az adózás rendjéről szóló törvényben foglalt szabályozás visszaes mind a tisztességes eljárással, mind a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A vizsgálat során ugyanis egyértelművé vált, hogy az adóhatóságot a rá vonatkozó eljárási törvény alapján indokolatlan többletjogosultságok illetik meg. Az ügyfél például nem rendelkezhet a saját jogorvoslati jogával, azt a hivatal – 2009 novemberétől jogszabályi felhatalmazással – saját hatáskörén belül, önkényesen kezelheti. Erre az ad indokot, hogy a többi, szintén kérelemre eljáró hatósággal ellentétben az APEH-nek lehetősége van az eljárási illetékek végrehajtására.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvényben megfogalmazott garanciális szabályoktól való eltérés sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Ennek megfelelően az országgyűlési biztos az ügyfelek csorbíthatlanul érvényesülő fellebbezési joga és a tisztességes eljárás védelmében kezdeményezte az adózás rendjéről szóló törvény módosítását a nemzetgazdasági, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszternél.

Ugyancsak egy panasz alapján folytatott vizsgálata alapján állapította meg a biztos, hogy a telekadó alapjának meghatározásához a helyi adókról

¹⁵ AJB-70/2010.

szóló törvény ad keretet, ám ez egyes helyzetekben alkalmas lehet arra, hogy az adóköteles, beépítetlen ingatlanok valós piaci értékéhez és az adóalanyok teherviselő képességéhez képest méltánytalanul magas adót vessenek ki. Így vélte egy panaszos is, aki azt is megírta beadványában, hogy a helyi önkormányzat nem volt hajlandó méltányossági eljárásban mérsékelni a kivetett adót.¹⁶

A bepanaszolt önkormányzat viszont a biztosnak azt fejtette ki, hogy helyesen járt el, mivel a telekadó mértékét az a helyi adókról szóló törvény keretei között, a terület nagysága alapján, a törvényben megszabott felső határnál lényegesen kisebb összegben állapította meg. A panaszos ezzel szemben azt sérelmezte, hogy néhány év után összesítve már az ingatlan forgalmi értékét meghaladó összeget kell kifizetnie adóban.

Az ombudsman megállapította, hogy az adóhatóság eljárása nem egyeztethető össze az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseivel, szemben áll a jogállamiság elvével. Amikor pedig arra hivatkozva utasítja el a méltányosság alkalmazását, hogy az önkormányzati rendelet nem ad rá lehetőséget, az adóhatóság sérti az adózó tisztességes eljáráshoz való jogát is. Az adózás rendjéről szóló törvény szerint ugyanis a magánszemély kérelme alapján az adótartozás, valamint a bírság- vagy pótléktartozás méltányossági eljárásban erre vonatkozó helyi szabályozás nélkül is mérsékelhető.

Bár a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület hatásköre, hogy a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét, figyelembe kellene venni, hogy az egyes országrészekben erősen eltérhetnek az adózók jövedelmi viszonyai és más a beépítetlen ingatlanok forgalmi értéke. Ezért előfordulhat, hogy bár a telekadó mértékének megállapításánál a képviselő-testület a törvényi maximum kereteit nem lépi túl, a négyzetméter alapú adóalap meghatározása során azonban az önkormányzat szélsőséges esetben akár az ingatlan valós forgalmi értékét meghaladó adót is kivetethet.

Az ombudsman felhívta az érintett önkormányzat figyelmét arra, hogy a méltányossági kérelmek elbírálásakor kiemelt figyelmet fordítson a vonatkozó törvényi rendelkezések betartására. Az országgyűlési biztos azt javasolta a nemzetgazdasági miniszternek, hogy fontolja meg a helyi adókról szóló törvény felülvizsgálatának lehetőségét, mert a helyi sajátosságokhoz és az adóalanyok teherviselő képességéhez jobban igazodó, a jogbiztonság követelményének megfelelő szabályozással elkerülhetővé válhatna a beépítetlen telkek forgalmi értékéhez képest aránytalanul magas mértékű telekadó kivetése.

¹⁶ AJB-1109/2010.

Az országgyűlési biztos még 2010 tavaszán indította meg a magán- és önkéntes nyugdíjpénztárak működési feltételeinek állami szabályozással kapcsolatos átfogó vizsgálatát. A vizsgálat is rámutatott, hogy a magánnyugdíj-pénztárak létrehozására alapvetően azért volt szükség, mert a társadalom öregedése bizonytalanná tette a tisztán állami nyugdíjrendszert. A tőkefedezeti rendszer kialakításának alapvető célja éppen ezért a nyugdíjrendszer biztonságos működésének, hosszú távú fenntarthatóságának és ezen keresztül az időskori jövedelembiztonság megteremtése volt.

A magánnyugdíj-pénztárak és az önkéntes nyugdíjpénztárak önkormányzati elven működő, nonprofit szervezetek. Az állampolgárok – bízva a törvények végrehajthatóságában és abban, hogy az általuk igényelt szolgáltatás nyújtására a pénztárak képesek – dönthetnek úgy is, hogy a nyugdíjukat életjáradék formájában kérik folyósítani. A jelenlegi intézményi formában azonban sem a magánnyugdíj-pénztárak, sem az önkéntes nyugdíjpénztárak nem tudnak életjáradékot folyósítani tagjaik számára.

A magánnyugdíj-pénztárak saját tőke hiányában úgynevezett banktechnikai járadékot tudnak szolgáltatni, ami azt jelenti, hogy a felhalmozott tőkét egy előre meghatározott időszak alatt visszafizetik és utána a járadék folyósítása megszűnik. Ez azért nem megfelelő egy nyugdíjasnak, mert kora előrehaladtával egyre jobban rászorul a nyugdíjjövedelemre, tehát a kötelező járadékfizetés esetén elengedhetetlen annak élethosszig tartó biztosítása.

Az állam az állampolgárok nagyobb csoportja számára kötelezővé tette a magánnyugdíj-pénztári tagságot, ezért a pénztártagokkal szemben felelősséget is kell vállalnia. Nem hagyhatja, hogy az állampolgárok olyan pénztárakra bizzák a pénzüket, amelyek később képtelenek lesznek az ígért szolgáltatás teljesítésére, tehát tőkekövetelmények előírásával képessé kell tennie a pénztárakat az életjáradék nyújtására.

Komoly problémát jelent az is, hogy a pénztárak ügyfélköre nem stabil. A tagok bármikor dönthetnek úgy, hogy átlépnek egy másik pénztárba, illetve az arra jogosultak azt is választhatják, hogy visszalépnek az állami társadalombiztosításba. Állandó ügyfélkör hiányában, a tagok összetételének változása miatt pedig a pénztár nem tudja előre kalkulálni a tagok élettartamát, így előfordulhat, hogy a pénztár által számított életkor betöltése után a pénztártagok egy része nyugdíjszolgáltatás nélkül marad.

Az ombudsman felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy a nyugdíj-pénztárak szolgáltatási tevékenységére és a járadékszolgáltatás feltételrendszerére vonatkozó rendelkezések összhangjának megteremtése érdekében kezdeményezze a magánnyugdíj-pénztárakról, valamint az önkéntes nyugdíjpénztárakról szóló törvény módosítását.

A biztos több panasz¹⁷ alapján indított vizsgálatot az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény (Nétv.) gépjárművek adóztatására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben. A panaszosok azt sérelmezték, hogy az új adószabályok következtében az idősebb (akár 10 évnél öregebb) nagy teljesítményű, ugyanakkor nagy értékűnek egyáltalán nem tekinthető gépjárműveik után – akár a gépjármű kora alapján alkalmazandó csökkenő adómértékkel is számolva – igen jelentős lesz az adóteher, az meghaladhatja a gépjármű értékének 5%-át is, amelynek következtében a gépjármű gyakorlatilag eladhatatlanná válik. Egy autós szakfolyóirat főszerkesztője panaszában számos példával támasztotta alá, hogy a Nétv. nyomán esetenként egy egymillió forint értékű gépjármű piaci értékének akár 25%-át meghaladó évi adófizetési kötelezettség keletkezhet, ugyanakkor egy valóban nagy értékű gépjármű után nem kell ezt az adót megfizetni.

A biztos rámutatott, hogy az a körülmény, hogy a jármű értékvesztése azonban lényegesen gyorsabban megy végbe, mint az adó mértékének Nétv.-ben és Gjt.-ben meghatározott csökkenése, azokban az esetekben, amikor a gépjármű után fizetendő adó a vagyontárgy értékének 20%-át megközelíti, vagy meghaladja. Ez az Alkotmány 71/I. §-ával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.

A biztos megállapította, hogy az adónem beszedésének költségei a várható bevételekhez képest szembetűnően magasak, s nem kizárt, hogy akár meg is haladhatják azt. Megjegyezte továbbá, hogy a pénzügyminiszter és az APEH által közölt adatok közötti ellentét ombudsmani eszközökkel nem volt feloldható, mindazonáltal az azokban megjelenő különbség mértéke önmagában is jogállamiság elvével összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában. Azt is megállapította, hogy ha az adónemből származó adóbevételek nem haladja meg annak beszedési költségeit, alkalmas arra, hogy az az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggő visszásságot okozzon. A feltárt visszásságok orvoslása, jövőbeni megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Obtv. 25. §-a alapján javasolta az Országgyűlésnek, hogy a Nétv. V. fejezetét helyezze hatályon kívül, továbbá vizsgálja meg a még nem lejárt adófizetési kötelezettség alóli mentesítés lehetőségét. Az Országgyűlés a törvény módosításával eme visszásságokat orvosolta.

Az ombudsman panaszok alapján folytatott vizsgálata során feltárta, hogy a vámhatóság jövedéki ellenőrzést folytató munkatársai nagyszámú jövedéki bírság fizetésére kötelezték két üzlet üzemeltetőjét, pedig ők úgy nyilatkoztak, hogy a kifogásolt italokat (egy üveg sör, illetve egy üveg bor)

¹⁷ AJB-1715/2010; AJB-2170/2010; AJB-2401/2010; AJB-3777/2010; AJB-3758/2010.

több éve ajándékba kapták, nem árusították, hanem dekorációként rakták ki a helyiségben. A vámhatóság az egyik esetben 48, a másikban 151 forint adóhiányt állapított meg, ezután szabta ki a tetemes bírságot, amit arányosnak és kellőképpen visszatartó erejűnek minősített. Később az egyiket méltányosságból 70 ezer forintra csökkentette, a másik esetben azonban a méltányosságot nem tartotta indokoltnak és a panaszost 150 ezer forint megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során arra mutatott rá, hogy a jövedéki adóról szóló törvény kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre lehetővé teszi a jövedéki bírság összegének mérséklését vagy a kiszabásának mellőzését, ha a körülményekből megállapítható, hogy a jogsértő személy az adott helyzetben a tőle elvárható körülménytessel járt el.

A biztos álláspontja szerint a vámhatóságnak határozata meghozatala során fokozottan kellett volna figyelnie a méltányosság lehetőségére. A panaszosok az alkoholtartalmú italok adózott voltát valóban nem tudták igazolni, ami formálisan ugyan jogsértésnek tekinthető, ám semmilyen tekintetben nem sértette az állam közpénzügyi érdekeit. Az ombudsman ezért indokolatlannak és jogállamban megengedhetetlennek tartja, hogy bármelyik állami hatóság fiktív jellegű jogsértések ellen kívánjon fellépni, azokat szankcionálni, mivel ezáltal a jogállam alapjait kezdi ki.

Kiemelendő továbbá, hogy az ombudsman hivatalból indított átfogó vizsgálatot az államilag támogatott kölcsönök egyes kérdéseivel kapcsolatban, amely a felelős hitelezés (és annak jogszabályi feltételei) egyes kérdéseit is vizsgálta. A vizsgálat a beszámolási időszakot követően zárul le.

3.1.4.

A büntetés-végrehajtás ellenőrzése, a fogvatartottak jogai

A börtön világát a köztudatban még ma is valamiféle homály fedi a társadalom előtt pedig a bv. intézetekben fogvatartottak és az ott dolgozók mindennapjait szigorú, de alapvető emberi jogokat biztosító szabályok szerinti élet jellemzi. A büntetés-végrehajtás célja ma már nem elsősorban a megtorlás, hanem a fogvatartott szabadulás utáni boldogulása, társadalomba való beilleszkedésének elősegítése. A biztonságos fogva tartás mellett úgy kell dolgozniuk a büntetés-végrehajtási rendszer alkalmazottjainak, hogy a szabaduló elítéltek ne kerüljenek vissza, kemény, fegyelmettségű körülmények mellett „jobb emberek” legyenek, mint amikor bevonultak az intézetbe.

Jogállamban természetesnek kell lennie, hogy a büntetések és intézke-

dések, valamint más, személyi szabadságkorlátozással járó szankciók végrehajtása olyan állami feladat, amely differenciált – jogi, szakmai, társadalmi stb. – ellenőrzés alatt áll.

Hazánkban kifejezetten a büntetés-végrehajtás ellenőrzésére szakosodott ombudsman nincsen, de ez nem jelenti azt, hogy ez a terület kívül esne az általános ombudsman által gyakorolt ellenőrzés köréből. A fogvatartottak általában egyéni sérelmeik miatt fordulnak az országgyűlési biztoshoz. Az ombudsman azonban a büntetés-végrehajtást érintően is folytathat hivatalból elrendelt vizsgálatot.

A biztos már röviddel hivatalba lépését követően – 2007 októberében – felfigyelt börtönben bekövetkezett gyanús halálesetekre, melyekből arra következtetett, hogy Magyarország börtöneiben terjed az erőszak a fogvatartottak között, de a fogvatartottak és a büntetés-végrehajtás személyzetének bizonyos csoportjai között is. Az erőszak, a kínzás és a megalázó bánásmód visszaszorítását ombudsmani eszközökkel nem lehet másként kezelni, mint az alkotmányos vagy emberi jogok eseti sérelmeinek helyszíni vizsgálataival, ami nem más, mint az emberi kiszolgáltatottság valamilyen megnyilvánulási formájának tettenérése.

Az ombudsmani börtönvizsgálatok alapját képezi az Alkotmánybíróság¹⁸ azon megállapítása, miszerint az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezekben belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat be a fogvatartottak életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.

A biztos 2008-tól kvázi projekt keretében rendszeresen vizsgálódik akár személyesen, akár megbízott munkatársai útján börtönökben. Ezen ombudsmani vizsgálatok jó lehetőséget adnak arra, hogy fellépjen a büntetés-végrehajtásban a kínzás és embertelen bánásmód ellen, megállapításait pedig – rövidített formában, füzetben összegezve – eljuttassa azokhoz, akik az ügy érdekében tenni tudnak és/vagy akarnak.

A biztos a helyszíni vizsgálata során megfelelő körülményeket tapasztalt az első magyar magánüzemeltetésű börtönben,¹⁹ a Tiszalöki Ország-

¹⁸ Vö. 13/2001. (V. 14.) számú AB határozat.

¹⁹ AJB-2896/2010.

gos Büntetés-végrehajtási Intézetben. Az egy- vagy kétszemélyes zárkák és azok felszereltsége tisztességes, kulturált elhelyezést biztosít az elítéltek számára, a kívülről vezérelhető tv és rádió is a zárka berendezésének része. A fogvatartottak egészségügyi ellátását külön kétszintes épületblokkban, szakképzett orvosok és ápolók végzik. A konyha felszereltsége modern, naponta több mint húszféle étrend szerint főznek. A házasság és a család védelmét elősegítve Tiszalökön kérelemre havonta engedélyeznek családi beszélőt, sőt karácsonykor is fogadhattak látogatót az elítéltek. Az intézetben az egy nevelőre jutó elítélti létszám elfogadható, a fogvatartotti létszámhoz viszonyítva viszont kevés a körletfelügyelő és a pszichológus. A legmodernebb biztonsági berendezések szolgálják a fogva tartás rendjét és biztonságát. Az országgyűlési biztos mindezek elismerése mellett sürgette az állam és a magánüzemeltetésű börtönök kapcsolatának jogszabályban való rendezését. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban meg is kezdődött – többek között – a „PPP” konstrukcióban épült bv. intézetek pénzügyi és jogi átvilágítása, melynek eredménye ismeretében megteszik az esetlegesen feltárt problémák megoldását célzó – a joghézag kezelésére is kiterjedő – intézkedéseket.

A magyarországi bv. intézetekben külföldi állampolgárok is elhelyezhetőek.²⁰ Ezért a beszámolási időszakban az ombudsman tájékozódott arról, hogy a büntetés-végrehajtás miként biztosítja a külföldiek kommunikációhoz való jogát. Megállapította, hogy a magyar bv. szervezet kiemelten ügyel a külföldiek e jogainak érvényesülésére, a velük való foglalkozásra. Több mint egy tucat nyelvre lefordított tájékoztató segíti őket jogaik, kötelezettségeik megismerésében, mindennapi eligazodásukban. A szervezet költségvetése erre a célra külön keretet tartalmaz. Az azonos nyelven beszélő fogvatartottakat törekednek egy zárkában elhelyezni, de a bv. személyi állományában is egyre nagyobb számban vannak több nyelven beszélő, a külföldi fogvatartottakkal kommunikálni képes alkalmazottak. Az intézetek könyvtáraiban megtalálhatóak az idegen nyelvű könyvek, szótárak. Az intézetekbe rendszeresen ellátogatnak a környező országok konzuljai, hogy kapcsolatot tartsanak a honfitársaikkal.

Nemzetközi tapasztalatokat követve, a szabadulás előtt álló elítéltek számára a Váci Fegyház és Börtönben mintegy egy éve létrehozták a keresztény világnézeten alapuló, úgynevezett APAC-körletet. E rendszer központjában a közösség, ezen belül is a család áll. Az a célja, hogy megkönnyítse a visszailleszkedést a családba és a társadalomba. A folyamat tervezésébe, irányításába bevonják az elítélteket, a családot, az egyházi és a civil segí-

²⁰ AJB-2103/2010.

tőket. Mindemellett az intézetben átgondolt, következetes munkával igyekeznek biztosítani a fogvatartottak megfelelő elhelyezését, ételmezését, ruházati és egészségügyi ellátását, munkáltatását, a büntetés céljával nem ellentétes jogaik gyakorlását. Rendelkezésre állnak a neveléshez és oktatáshoz szükséges feltételek is. A zárkák felszereltsége és a fürdőhelyiségek általában megfelelőek, de nem mindenütt van fallal leválasztva a mellék-helyiség, az egészségügyi részleg betegszobáihoz tartozó fürdő pedig nem akadálymentes. Nincs elegendő csomagvizsgáló, az ügyvédi beszélő helyiség pedig nem teszi lehetővé, hogy a védő ellenőrzés nélkül beszélhessen ügyfelével. Az elítéltek számához képest elegendő a nevelők száma, de több pszichológus kellene és sürgős lenne az üres szakorvosi státus betöltése is. Az ombudsman javaslatai alapján az országos parancsnok engedélyezte a pszichológusi státus feltöltését és bővítését, az ügyvédi beszélő megfelelő kiépítését, a WC-k két-két és fél év alatt való térelválasztásához pedig biztosítja a pénzügyi fedezetet. Elrendelte további csomagvizsgáló beszerzése lehetőségének megvizsgálását is. Az intézet parancsnoka pedig intézkedett a kifogásolt zuhanyozóhelyiség soron kívüli akadálymentesítésére, az orvosi státusok mielőbbi betöltésére.²¹

A baracskai büntetés-végrehajtási intézet mintegy három éve még Közép-Európa egyik legelmaradottabb börtöne volt. Két éve a pálhalmi intézetben is több javítanivalót talált az ombudsman. 2010-re sok kifogás a múlté lett, sőt a hőségriadó idején is sikerült méltó megoldást találni mindkét intézetnek a hőség kezelhetőségére.²² Baracskán és a pálhalmi intézethez tartozó objektumokban az elmúlt években több épületet felújítottak, korszerűsítették a fűtést és a konyhát. Az átalakítással jobbak lettek a körülmények. A zárkák mérete, felszereltsége, a zárkákban lévő leválasztott WC-k megfelelnek az elvárásoknak. Pálhalmán, a mélykúti objektumban – az ombudsman mintegy két évvel korábban tett javaslatai alapján – például négyre emelkedett az orvos heti kétszeri rendelési ideje, a fegyelmi zárkákban is lett folyóvíz, átdolgozták a házirendet, a nevelői létszámot átcsoportosították. Szükség volna még azonban néhány zuhanyozó mielőbbi felújítására. Mindkét intézetben javult az ételmezés, és kiemelt figyelmet fordítanak a fogvatartottak egészségügyi ellátására, munkáltatására, oktatására, a szabadidő hasznos eltöltésére, de javultak a személyzet elhelyezésének körülményei is. Baracskán elegendő felügyelő és nevelő dolgozik, viszont több pszichológusra és szakorvosra lenne szükség, és példaértékű, hogy a fogvatartottak napközben bármikor kimehetnek a szabad levegőre.

²¹ AJB 4201/2010.

²² AJB-5622/2010. és AJB-5623/2010.

Baracsán is, Pálhalmán is kevés a csomagvizsgáló berendezés, ami biztonsági problémát okozhat, és az elítéltek saját ruháinak kulturált szárítása sem megoldott. Az országgyűlési biztos javasolta az érintett vezetőknek a még fennálló problémák mielőbbi orvoslását. A belügyminiszter kilátásba helyezte a hiányzó státusok – más bv. intézetből való átcsoportosítás révén való – biztosítását, az országos parancsnok pedig a szükséges technikai berendezések beszerzését és épületfelújítási munkálatok pénzügyi forrásigénye központi biztosítását, valamint a zárkák ruhaszáritó állvánnyal való felszerelését.

Az ombudsman az elmúlt évben véleményt formált a börtönökben előforduló öngyilkosságokról. Álláspontja szerint a börtönökben előforduló öngyilkosságok kockázatának jellemző okai: a külvilágtól, az általános egészségügytől és a civil szervezetektől való elzártság, a letartóztatási sokk, az intézetek telítettsége, egyes lelki-pszichológiai tényezők, de a túlterhelt és alultervezett létszámú személyzet (felügyelők, nevelők, pszichológusok hiánya) is befolyásoló tényező. A legtöbb öngyilkossági próbálkozás mégsem végzetes, mert az arra hajlamosnak tartottakra a személyzet különösen figyel. Ezért javasolta az ombudsman több helyen a személyzet és az orvosok, de főként a pszichológusok létszámának növelését, amivel a címzettek elvben egyetértettek, azonban a költségvetési lehetőségekre hivatkozva nem mindenhol tettek eleget maradéktalanul az ombudsmani ajánlásoknak. Egerben és Kalocsán maximálisan, Pálhalmán, Veszprém-ben és Vácon részben valósultak meg a szóban forgó biztosi javaslatok. Másutt vagy egyáltalán nem történt semmi, vagy a biztos ígéretet kapott azok teljesítésére.

Az országgyűlési biztos a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet Venyige utcai objektumában elhelyezett előzetesen letartóztatottak – tehát az ártatlanság vélelme mellett fogva tartottak – körülményeiről is tájékozódott 2010-ben.²³ Itt személyesen győződött meg az intézet Gyorskocsi utcai objektuma bezárása miatt kialakult helyzetről. Azt tapasztalta, hogy a jogszabályban előírtaknál kétszer több embert tartanak fogva, a zsúfoltság több mint 200%-os. A személyi állomány alacsony létszámú és túlterhelt. Az Európai Börtönszabályokban megfogalmazott követelmények nem érvényesülnek. A fogva tartás körülményei – a zsúfoltság és a foglalkoztatás szinte teljes hiánya miatt – rosszak. Ezért a biztos felkérte az illetékes tárca miniszterét, hogy középtávon gondoskodjon általában az előzetes házak – kiemelten a Venyige utcai objektum – zsúfoltságának csökkentéséről, valamint az előzetesen letartóztatottak foglalkoztatási, képzési feltételeinek

²³ AJB-905/2010.

megteremtéséről, a személyi állomány létszámhiányának megszüntetéséről. A miniszter az ombudsmani kezdeményezésekkel nem értett egyet.

Megalapozottnak minősítette az ombudsman annak a kerekesszékes elítéltnak a sérelmeit, akit a felügyelők utasítására rabtársai erővel tuszkoltak be a rabszállítóba, mert nem szállt be önszántából a kocsiba, arra hivatkozva, hogy nem volt benne biztonsági öv, amibe kapaszkodhatott volna.²⁴ A biztosi vizsgálat eredménye szerint a panaszos nem az előállítását akarta megghiúsítani, hanem azt, hogy biztonsági öv nélküli járműben szállítsák. Az pedig semmilyen körülmények között nem fogadható el, hogy a felügyelet „testi kényszer” alkalmazására szólítson fel fogvatartottakat. Ezért kezdeményezte az országos parancsnoknál, hogy a panaszost, illetve általában a kerekesszékes fogvatartottakat a jövőben kizárólag megfelelő biztonsági övvel felszerelt járművel szállítsák, fogvatartottaknak pedig ne adjanak utasítást más fogvatartott passzív ellenállásának megtörésére, vele szemben bármely kényszerintézkedés foganatosítására.

Az ügyben felmerült a panasszal érintett bv. intézet azon mulasztása is, hogy a mozgáskorlátozott panaszost szigorú biztonsági csoportba sorolták, aminek okáról nem tájékoztatták részletesen, még az iratokba sem tekinthetett be. A tájékoztatás hiányát azonban az ombudsman a jogi szabályozásra vezette vissza, ezért erre irányuló javaslatot tett.

Az országos parancsnok válasza szerint a biztonsági övek felszerelését hiába szorgalmazná, a bv. költségvetése nem teszi lehetővé. Mivel azonban több bv. szerv is rendelkezik olyan járművel, amely alkalmas mozgáskorlátozott személy szállítására, elrendelte, hogy szükség esetén azokat alkalmazzák, és intézkedett arra is, hogy a fogvatartotti szállítógépjárművekben legalább egy férőhelyet úgy kell kialakítani, hogy az alkalmas legyen a mozgáskorlátozott fogvatartott biztonságos szállítására is. A miniszter nem értett egyet a fogvatartottak biztonsági csoportba sorolásának okáról való teljes körű tájékoztatási kötelezettség tv-be való iktatásával, de a biztos fenntartotta javaslatát.

Több panasz alapján foglalt állást a biztos a bv. intézetekben működtetett telefondíjaival kapcsolatban. Arra az álláspontra jutott, hogy indokolatlanul sokat számláznak az elítéltek telefonhasználatáért (intézettől függően a mobil hívás díja 105–120 Ft/perc), pedig lényegében ez az egyetlen közvetlen kapcsolat a védővel és a hozzátartozókkal. A telefonhasználat időbeli korlátozását és díjszabását is visszásnak ítélte meg. Az pedig, hogy a telefonrendszert egy kizárólagosságot élvező kft. működteti a bv. rendszerén belül, a piaci verseny ellen hat. A védelemhez való jog érvé-

²⁴ A JB-6462/2010.

nyesülése veszélyeztetésére is rámutatott az ombudsman, amit az okozhat, ha a fogvatartottakat korlátozzák a védőjük felhívásában. Ezért javasolta a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy jogszabály rögzítse a telefonbeszélgetések minimális heti időtartamát, a védővel való korlátlan telefonbeszélgetés lehetőségét, ideértve a védő hívásának fogadását is. A nemzeti fejlesztési minisztert speciális szabályozás – ezen belül árszabályozás – kialakítására, a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát pedig arra kérte, hogy a bv. telefonrendszerét működtető kft.-vel egyeztessenek a telefonhívások percdíjainak csökkentéséről, kedvezményes díjszabás kialakításáról.

A nemzeti fejlesztési miniszter álláspontja szerint a telefonszolgáltatás árát érintő probléma nem az elektronikus hírközlési szabályok módosításával orvosolható. Ugyanakkor megfontolni javasolta, hogy a bv. intézetek tekintetében az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok megfelelő gyakorlati alkalmazást, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó társaság működésének szabályosságát a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság vizsgálja meg. A biztos tudomásul vette a választ.

A BV-fon Telekommunikációs Kft. elfogadta a biztos kezdeményezését, minden bv. intézetre egységesen érvényes mobil díjakat alkalmaznak, ami nettó 88 Ft/perc, a helyi hívások esetén pedig 11,20 Ft/perc. Tervezik továbbá a bv. intézetekben un. „Joker kártya” bevezetését, ami lehetővé teszi, hogy az anyagilag rászoruló fogvatartottak is telefonálhassanak. A bv. országos parancsnoka is egyetértett a neki címzett biztos javaslatokkal. Ezért elrendelte minden intézetben a telefonálási időtartamok, illetve azok növelése lehetőségének megvizsgálását és a védőkkel való kommunikáció elkülönítését a hozzátartozókkal való kapcsolattartástól.

Elítélti panasz alapján vizsgálódott az ombudsman a feltételes szabadságra bocsátás időpont-meghatározása tárgyában. A konkrét ügyben megállapította, hogy tévesen számolt a börtön és hiányos a vonatkozó törvény. Ez vezetett oda, hogy egy elítélt feltételes szabadságra bocsáthatóságát nem vizsgálták meg időben. A biztos vélemény szerint a bv. intézetnek a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontja megállapításakor az előzetes letartóztatásban töltött időt be kell számítani. Mivel ezt a konkrét esetben az érintett intézet elmulasztotta, kérte a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának módosítását. Ugyanakkor a törvényi szabályozást is hiányosnak találta, így a közigazgatási és igazságügyi minisztertől kérte a szóban forgó bv. intézeti döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségének megteremtését. A bv. intézet parancsnoka a kezdeményezésnek nem tett eleget, tekintettel arra, hogy sem a bíróság, sem az országgyűlési biztos nem utasíthatja a bv. intézetet. Ezért a biztos a legfőbb ügyész intézkedését

kérte az ügyben. A jogalkotási javaslattal kapcsolatban a miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a Bv. tvr. felülvizsgálata és az új bv. kódex előkészítése során megvizsgálják a jogorvoslati jog biztosításának lehetőségét. A választ a biztos elfogadta.

Egy előzetes letartóztatottal szembeni – a média által bemutatott – bilincshasználatot hivatalbóli eljárás keretében vizsgált a biztos. A bilincs alkalmazását önmagában nem találta alkotmányos jogokba ütközőnek, de szerinte az ilyen korlátozás feltételeit és módját egyedi részletszabályok helyett törvényben lenne szükséges előírni. A bv. intézetek a bilincshasználatát akkor mérlegelhetik, ha tarthatnak például a fogvatartott támadásától, szökésétől vagy attól, hogy kárt tesz önmagában. Ez a mérlegelési jog azonban – mutatott rá az ombudsman – nem korlátlan, nem ment fel a körültekintő, célszerű, arányos és részrehajlás nélküli eljárás kötelezettsége alól. E követelményeknek különösen kiemelt szerepük van több bilincs együttes alkalmazása során. A biztos jogalkotási javaslatát a belügyminiszternek címezte, a bv. országos parancsnokát pedig felkérte, hogy a szervezet által alkalmazott bilincselés ne legyen megalázó és ne okozzon indokolatlan fájdalmat, sérülést a fogvatartottnak. A parancsok körlevélben hívta fel az állomány figyelmét a biztosi kezdeményezésre. A belügyminiszter a biztos megállapításaival egyetértett, és a javasolt módosításainkat megküldte a közigazgatási és igazságügyi miniszternek.

Elmondható, hogy az elmúlt 3 évben sok minden javult a büntetés-végrehajtási intézetekben, tehát van fogadókészség az érintett vezetők részéről arra, hogy az ombudsmani kritikákat elfogadva, jobb körülményeket teremtsenek, mind az elítéltek, mind az állomány számára. Például a zárkák mérete nőtt, felszereltsége javult, javították és zárhatóvá tették sok helyen a WC-eket, folyó vizet vezettek be fegyelmi zárkákba is. Természetesen a korszerűsítések, építkezések kísérő jelensége, hogy a fogvatartottak továbbra is ott élnek, esetleg zsúfoltságban, háromemeletes ágyakon alhatnak. Ez azonban remélhetőleg csak átmeneti jelenség.

A túlzásúfoltság nem egységes a börtönökben, a nyugati megyékben (új börtönökben) van még kapacitás a befogadásra. Javult a börtönökben az ételek minősége és mennyisége, továbbá az egészségügyi ellátás színvonala, bár pszichológusból és orvusból sok helyen ma is hiány van. Több helyen hiányos a nevelői és a felügyelői létszám is, egyes intézetekben halaszthatatlanná vált csomagvizsgálók beszerzése, valamint a beléptető rendszerek korszerűsítése. A lelki-vallási gondozás szinte mindenhol megoldott. A szabadidő hasznos eltöltésére is odafigyelnek az intézetek, szakköröket, vetélkedőket szerveznek. Az oktatásra egyre nagyobb igényük van a raboknak. Egyre kevesebb viszont a fogvatartottak foglalkoztatási lehetősége.

Az országgyűlési biztos a projektmunkát – a bv. intézetek helyszíni ellenőrzése módszerével – a következő évben is folytatni kívánja. Ennek fontosságáról győzték meg vizsgálatainak eredményei.

3.1.5.

A Magyar Honvédség átfogó vizsgálata

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1997-ben hivatalból vizsgálta az alkotmányos jogok honvédségen belüli érvényesülését, majd az ajánlások megvalósulását a következő években utóvizsgálatok során igyekezett felmérni.

Az újabb átfogó vizsgálatot a korábbi óta eltelt hosszabb idő és az alábbi körülmények együttesen indokolták. Az elmúlt közel egy évtizedben a Magyar Honvédséget két alapvető változás érintette: Magyarország 1999-es csatlakozása az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (NATO) új kötelezettséget, egyúttal kihívásokat, lehetőségeket jelentett és jelent folyamatosan a Honvédségnek. Még lényegesebb változás, hogy – 136 év után – 2004 novemberében megszűnt a kötelező sorkatonai szolgálat, az önkéntes haderőre való áttérés pedig alapjaiban változtatta meg a Honvédség szervezetét, működését, és a vonatkozó szabályozás gyökeres átalakításával járt. A fegyveres testületek szigorú hierarchikus rend szerint működnek, sajátos külön panaszmechanizmussal, így feltehetően ennek is betudható, hogy az elmúlt években az állomány tagjaitól alig érkezett panasz a biztoshoz.

A vizsgálat előkészítéseként az országgyűlési biztos munkatársai megbeszélést folytattak a Honvédelmi Minisztérium jogi főosztályának vezetőivel, amelyen ismertették a vizsgálat tervezett témaköreit és azokhoz kapcsolódóan kérdéseket tettek fel. A HM részletes, statisztikai adatokkal, táblázatokkal alátámasztott válaszában megismerését követően történt a vizsgálat végleges témaköreinek és a helyszínek meghatározása.

Az átfogó vizsgálat a Magyar Honvédség létszámát, szervezetét, a toborzást, a katonanők helyzetét, az egyenlő bánásmód követelményét, a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülését, a művelődéshez való jogot, a szolgálati viszonyal összefüggő kérdéseket, a véleménynyilvánítás szabadságát és a panasztételi jogot érintette.

A helyszíni vizsgálatok időpontjáról a biztos minden esetben előzetesen értesítette az alakulat parancsnokát és tájékoztatta a honvédelmi minisztert is. A vizsgálatokat a munkatársak azonos módszer szerint a következőképpen folytatták le. A parancsnok rövid szóbeli tájékoztatást adott feladataikról, a szervezeti felépítésről, eszközeikről, a személyi állományról, elhelye-

zési körülményekről. A vizsgálat során részletes helyszínbemutatót tartottak az állomány élet- és munkakörülményeinek (létesítmények, lakhatás, pihenési, sportolási lehetőségek, egészségügyi ellátórendszer működése) pontosabb megismerése érdekében. A vizsgálat speciális módszere volt az előre elkészített anonim kérdőívek önkéntes kitöltetése az állomány körében.

A rendszerváltás idején irányadó közel 100 ezres békelétszám az elmúlt 20 évben folyamatosan, napjainkra mintegy $\frac{3}{4}$ -ével csökkent, a maximális létszám jelenleg 24 950 fő.

A létszámcsökkenés mellett a szervezeti struktúra is átalakult. E tekintetben a kötelező sorkatonai szolgálat megszüntetésével együtt járó változásokon túl, ki kell emelni az úgynevezett önkéntes tartalékos rendszert, amelynek lényege, hogy az önkéntes tartalékos katonák civil foglalkozásuk megtartása mellett meghatározott ideig, szerződés alapján vállalják a katonai szolgálatra rendelkezésre állást és a tényleges katonai szolgálatot.

Az önkéntes haderő személyi állományának biztosítása érdekében a Magyar Honvédség toborzó rendszert működtet. Fontos célkitűzés a létszámhiányok csökkentése érdekében a toborzó rendszer működésének hatékonyabbá tétele és a haderő megtartó erejének javítása. A Magyar Honvédség – és tágabb értelemben a honvédelmi tárca – személyzeti feltöltöttsége korántsem nevezhető megfelelőnek. A szerződéses legénységi állományú katona illetménye honvéd rendfokozat esetén alig haladja meg a 100 ezer forintot, míg a szakaszvezetőé 130 ezer forint. Válság, nagyfokú munkanélküliség esetén az alacsony, de biztos jövedelem is vonzó lehet, gazdasági fellendüléskor azonban várható, hogy az érdeklődés alábbhagy, továbbá a korábban a Honvédséget választók is inkább a jövedelmezőbb civil szférában helyezkednek el. Nem kétséges, hogy a pálya vonzóvá tétele és a megtartóképessége jelentős mértékben függ az illetménytől, illetve az egyéb juttatásoktól. Az alacsony kezdőfizetést ellensúlyozhatja, ha a szerződéses katonának reális esélye van arra, hogy belátható időn belül juttatásai számottevően megnőnek. A cél az, hogy a jelentkezők ne csak kényszerből az „amíg nincs jobb, ez is jó lesz” szemlélet alapján válasszák a honvédséget. Ehhez azonban az élet- és munkakörülmények javítása, kiszámítható előmeneteli, valamint versenyképes juttatási rendszer szükséges.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos kiemelt figyelmet fordított a katonanőkre vonatkozó sajátos szabályozásra, valamint a katonanők élet- és munkakörülményeinek feltárására, a nemükből adódó speciális igényeik biztosításának meglétére. A honvédségen belül a nemi alapú diszkrimináció elkerülését, megelőzését megfelelően kidolgozott jogszabályi háttér segíti elő. A katonanők helyzetét felügyelő, segítő, jelenleg működő intézményszerű fórum kialakítására 2003 novemberében került sor, ekkor kezdte

meg működését az MH Katonai Bizottság. A testület tagjai a katonanők élet- és munkakörülményeit, járandóságait, szociális juttatásait alakulását vizsgálják, a felmerülő problémákat orvosolandó ajánlásokat fogalmaznak meg, gyűjtik a katonanők helyzetével kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokat, javaslatokat tesznek azok alkalmazására. A Bizottság révén a minisztérium vezetése is értesül arról, hogy mely területeken kell beavatkozni a nőket érintő esetleges negatív folyamatokba. A Laktanya Rekonstrukciós Program keretében figyelemmel voltak a nemeknek megfelelő infrastruktúra biztosítására. Azoknál az épületeknél, ahol a felújítás még nem történt meg, a női szociális helyiségeket a létszám és a rendelkezésre álló kapacitás függvényében jelölték ki. A vizsgálat a katonanők helyzetével összefüggésben nem tárt fel olyan tény, amely a diszkrimináció tilalmával összefüggésben visszásság gyanúját alapozta volna meg.

A Tábori Lelkészi Szolgálat keretében három azonos jogkörrel rendelkező szolgálati ág működik (Katolikus Tábori Püspökség, Protestáns Tábori Püspökség és Tábori Rabbinate) amelyek az egyházak autonómiájának jegyében hierarchikusan nem tagolódnak be a katonai szervezetek rendszerébe, hanem lényegében önállóan, és a Honvédelmi Minisztérium háttérintézményeként funkcionálnak. Az állomány tagja a szolgálati helyén a szolgálati kötelezettség teljesítésének sérelme nélkül vehet igénybe lelki gondozást, illetve vehet részt vallási szertartáson, lelki gondozásra vagy a vallási szertartáson való részvételre azonban nem kötelezhető. A helyszíni vizsgálatok során szerzett tapasztalatok, valamint a Szolgálat munkatársával folytatott beszélgetések alapján megállapítható, hogy a működés feltételei az alakulatoknál biztosítottak, azt a parancsnokok az igényeknek megfelelően támogatják. A NATO-hoz való csatlakozás óta a külföldi missziók tekintetében a lelkigondozás egyre nagyobb teret kap, amelyben a pszichológusok mellett a Szolgálat munkatársai, lelkészei vállalnak jelentős szerepet. A misszióba történő kiküldésre való felkészítésnek része a pszichés felkészítés is, a művelési területeken a gyakorlatban is tényleges pszichés segítséget nyújtanak. A Szolgálat működésének jogi környezete megfelelő, a lelkiismereti és vallásszabadság biztosításával, gyakorlatban való érvényesülésével kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja a vizsgálat alapján nem merült fel.

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem jelenleg Magyarország egyetlen katonai felsőoktatási intézménye. Fő profilja a tisztképzés, mérnök- és mérnökparancsnok-képzés, rendvédelmi, biztonság- és védelempolitikai szakemberképzés. A Magyar Honvédség képzési rendszerének és működésének a nemzeti elvárások mellett meg kell felelnie a nemzetközi, kiemelten az Európai Unió és a NATO követelményeinek. A külföldi képzések

nagy jelentőséggel bírnak azokon a szakterületeken is, ahol az állomány továbbképzése, szakmai ismeret-kiegészítése hazai képzésekkel nem oldható meg. Külföldi iskolarendszerű képzésre évente mintegy 70 fő kerül, a NATO, EU, ENSZ és egyéb rövid idejű külföldi tanfolyamrendszerű képzéseken évente megközelítőleg 400–500 fő vesz részt. 2002-től folyamatos a kanadai repülőgép- és helikoptervezetői képzés. Az alakulatoknál beszámoltak a képzési és beiskolázási rendszerről. A lehetőségeket általában kielégítőnek értékelték, de elmondták, hogy bár a korábbinál kiemeltebb figyelmet fordítanak a nyelvoktatásra, e téren még mindig nagyon indokolt a fejlesztés.

A létszámcsökkenés, valamint az ezzel összefüggő túlszolgálat elrendelése tekintetében irányadó az az alkotmánybíróvási álláspont, amely szerint az állam maga dönti el, hogy összlétszámát tekintve mekkora haderővel tudja maradéktalanul ellátni a haza védelméből és a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből fakadó tennivalóit. A békeidőben fennálló honvédelmi kötelezettség megszüntetése folytán olyan létszámú és összetételű hivatásos és szerződéses állományt kell megszerveznie és fenntartania, amellyel – figyelemmel az önkéntes tartalékos katonákra is – sikeresen teljesíthetők az idézett alkotmányos kötelezettségek. Az állam felelősségébe tartozik, hogy ezt konkrétan milyen módon alakítja ki és működteti, de alkalmasnak kell lennie a megjelölt cél elérésére. Mindezekre tekintettel különös figyelmet fordítottam a szolgálatteljesítési időre, valamint a szabadságra vonatkozó rendelkezések megtartásának vizsgálatára. A létszámcsökkentés, a magas fluktuáció és a túlszolgálat elrendelésének gyakorisága között egyértelműen párhuzam vonható. Valamennyi vizsgált állomány esetében problémát, nehézséget jelentett a túlszolgálat szabadidővel való ellentételezése, valamint egyes esetekben a szabadságok kiadása.

A helyszíni vizsgálatok legfőbb célja személyes tapasztalat gyűjtése volt az állomány élet- és munkakörülményeit illetően. Leszűrhető, hogy a Lakatya Rekonstrukciós Program keretében több, magas színvonalú, a testi és szellemi fejlődést előmozdító pihenőszobát, edzőtermet, könyvtárat hoztak létre, azonban nagy eltérés mutatkozik a különböző állományok esetében a tárgyi felszereltség, illetve az épületek állapota tekintetében. A pihenőidő tartalmas eltöltésének előmozdítása a katonák esetében kiemelkedő fontosságú. Ezért az aránytalanságok felszámolása érdekében javasolt valamennyi parancsnokságra kiterjedően a pihenőszobák, pihenőidő eltöltésének céljából létrehozott egyéb helyiségek (könyvtárak, klubok, edzőtermek stb.) felülvizsgálata.

Az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adato-

kat megismerje, illetőleg terjessze. A hivatásos és szerződéses állományú katonák jogállásáról szóló törvény számos, az átlagosnál szigorúbb korlátozásokat tartalmaz a katonák véleménynyilvánítási szabadságával, egyesülési, gyülekezési jogával összefüggésben. A törvény egyebek mellett a pártpolitikai tevékenységre, a parancs, intézkedés megtagadására, sőt annak bírálataira vonatkozó általános tilalmat is felállít. Maga az Alkotmány is akként rendelkezik, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathatnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetesnek tekinthető abban, hogy álláspontja szerint „a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltta tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat”. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „elvileg és általánosságban nem merül fel alkotmányossági aggály az olyan törvénnyel szemben, mely a parancs vagy az intézkedés végrehajtását gátló, lassító vagy lehetetlenné tevő bíráltnak, vagy vélemény kifejezésre juttatásának, illetőleg a szolgálati rendet és fegyelmet sértő nyilatkozat tételének bizonyos határokat szab, amennyiben e törvény eleget tesz az alkotmányos alapjogok korlátozására irányuló törvényekkel szembeni fenti követelményeknek”. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy kétségtelenül szűk körben, de a parancs és intézkedés bírálható. Az alkotmánybírósági gyakorlat, a hatályos törvényi szabályozás és az erre épülő gyakorlat egyaránt arra világít rá, hogy a hivatásos és szerződéses állomány vélemény szabadságának ilyen fokú – alkotmányosnak minősülő – korlátozása mellett kiemelt jelentősége van a kérelem és különösen a szolgálati panasz intézményének, valamint a jog- és érdekérvényesítő tevékenység megfelelő biztosítottóságának. A helyszíni vizsgálatok során ezért vizsgálni kellett azt is, hogy van-e bármilyen kifogás, észrevétel a szolgálati panasz működésével kapcsolatban, illetőleg melyek azok a területek, ahol a legtöbb panaszt fordult elő az utóbbi években. Ezek jellemzően a járandóságokat, különféle díjazásokat érintették, így például a szolgálati idő számítása, a készenléti díj kifizetése, külszolgálati napi díjak stb. A vizsgálat megindítását követően ugyanakkor olyan tartalmú beadvány érkezett, amelyben a panaszos a szolgálati panasz kezelésével kapcsolatos gyakorlatot kifogásolta, számos ponton sérelmezve az előljárók eljárását. Tekintettel az átfogó jellegű panaszbeadványra, a szolgálati panasz kezelésének gyakorlatával összefüggésben külön eljárás indult. A vizsgálat megindítását követően a méltatlansági eljárás lefolytatásával, a

felfüggesztés lehetőségével összefüggésben is érkezett beadvány, ezért a biztos e tárgyban is külön vizsgálatot indított.

Összegezve a honvédelmi miniszter tájékoztatójában és a vonatkozó jogszabályokban foglaltakat, valamint a helyszíni látogatások során szerzett tapasztalatokat, az országgyűlési biztos az alábbi vizsgálati megállapításokat tette. A Magyar Honvédségben jól képzett, hivatásukat magas szinten gyakorló katonák szolgálnak, akik a missziókban is megállják a helyüket, munkájukat külföldi bajtársaik elismerése övezi. A helyszíni bejárások alkalmával láthatóak voltak az állomány élet- és munkakörülményeinek javítását szolgáló Laktanya Rekonstrukciós Program eredményei. Ezen a téren korábbi ombudsmani vizsgálatok óta egyértelmű előrelépés történt, ezzel együtt a kor színvonalának és a jogos elvárásoknak megfelelő körülmények széles körű biztosítása további beruházásokat igényel. Egyes helyszíneken az elmaradt felújítások, fejlesztések miatt az állomány megfelelő egészségügyi ellátásának biztosítása és munkakörülményei, elhelyezése, étkezése és pihenése – különösen a más alakulatoknál tapasztalt helyzethez képest – méltatlan a Magyar Honvédséghez, valamint az állomány tagjainak egészséghez való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában. A missziókban, továbbképzéseken, tanfolyamokon való részvétel a helyben maradó állomány munkaterheit növeli. A létszámhiány és abból adódóan a túlszolgálatok kezelése nehéz feladat elé állítja az előjárókat. A Honvédség vonzóvá tétele és megtartó képességének növelése az illetményrendszer átgondolását indokolja.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte a Kormánytól, hogy a jelzett problémák tükrében vizsgálja meg egy hosszabb távú, szakmai konszenzuson alapuló új „katonapolitikai stratégia” kialakításának, avagy a jelenlegi stratégia fejlesztésének lehetőségét, amelyek révén

a) az egyes alakulatoknál a létszámhiányból adódó túlszolgálatok elrendelésének száma, ezzel az állomány intenzív leterheltsége csökkenthető;

b) az illetmény- és juttatási rendszer átfogó felülvizsgálatával a katonai életpálya vonzóbbá tehető, a Magyar Honvédség megtartó képessége növelhető;

c) a Laktanya Rekonstrukciós Program folytatásával a hivatásos és szerződéses állomány tagjainak élet és munkakörülményei között tapasztalt területi eltérések tovább csökkenthetőek.

Felkérte a honvédelmi minisztert, hogy az állomány jogainak védelme érdekében a Szolnoki Helikopter Bázishoz tartozó egészségügyi létesítményben, valamint a szentendrei HM Központi Kiképző Bázishoz tartozó izbégi és csobánkai létesítményekben gondoskodjon a megfelelő elhelyezési és munkakörülmények biztosításától.

Javasolta a honvédelmi miniszternek, hogy kezdeményezze a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény fegyelmi felelősségről szóló egyes rendelkezéseinek olyan tartalmú módosítását, amelynek révén egyértelművé válik a jogalkalmazók számára, hogy a figyelmeztetés alkalmazásához szükséges-e fegyelmi eljárás lefolytatása.²⁵

A miniszter válaszában nem vitatta az illetmény- és juttatási rendszer átfogó felülvizsgálatának szükségességét, megjegyezte ugyanakkor, hogy a megvalósítás döntő mértékben a rendelkezésre álló költségvetési forrásoktól függ. Ismertette a Laktanya Rekonstrukciós Program keretében a vizsgált helyszíneken már megvalósult, illetve tervezett beruházásokat. A 2001. évi XCV. törvény módosításával kapcsolatos javaslattal egyetértett, a módosítás időközben megtörtént.

²⁵ AJB-2940/2010.

3.2.

Az alkotmányos jogok érvényesülését feltáró vizsgálatok

Az országgyűlési biztos parlamenti beszámolási kötelezettségének tartalmáról az Obtv. 27. § (1) bekezdése tartalmaz eligazítást: 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 ombudsman egy adott probléma, kérdés mögött álló összefüggérendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alkotmányban kapott mandátumának. Az egyes országgyűlési biztosok beszámolójának felépítése és tematikája – az alkotmányi, a törvényi és a szakmai keretek között – az adott ombudsman szerepfelfogásából építkezik. Ez a szerepfelfogás és látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározáskor. E fejezet az állampolgári jogok biztosának gyakorlatán keresztül, tömör és közérthető formában kívánja bemutatni az *alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2010-es tendenciáit*, összegyűjteni és elemezni a *levonható következtetéseket*, és ezeket a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára *közvetíteni*.

A biztos a beszámolási időszak ombudsmani gyakorlatának rendszerezése, a témakörök meghatározásának és sorrendiségének kialakítása során zsinórmértékként veszi figyelembe az Alkotmányból és annak alkotmánybírósági értelmezéséből következő alapjogi rendszer sajátosságait, rendező elveit és szabályait. A 2010-es ombudsmani gyakorlat bemutatására *három tematikus alfejezetben* kerül sor, amelyek az élethez és emberi méltósághoz való jog egyes aspektusaival, a szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállamiságból következő követelményekkel összefüggő tendenciákat ismertetik. Az alfejezeteknek ez a sorrendje egyrészt az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének, tudományos rend-

szerzési sajátosságait követi, másrésztől a gyakorlati ombudsmani munka módszerébe, irányába is betekintést enged. Az országgyűlési biztos ugyanis elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben megvalósult-e valamely alanyi alapjog-sérelme (például az emberi méltósághoz való jog, egy adott szabadságjog sérelme), ezt csak ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, a jogállamiság elve, illetve jogbiztonság követelménye, vagy a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából megállapítható-e visszásság.

Valamennyi tematikus alapjogi alfejezet rövid elvi bevezetéssel kezdődik, amelyet az általános tendenciák, továbbá a legfontosabb, átfogó jellegű jelentések, vizsgálatok bemutatása követ. A tárgyév ombudsmani jelentéseinek megjelenítése mellett röviden említésre kerülnek a biztos által kiadott állásfoglalások, valamint azokban az egyébként elutasított panaszokban jelzett problémák, ahol a biztosnak hatáskör hiányában nem volt jogi lehetősége eljárni, de annyira tendenciózusak, tipikusak, hogy érdemesek a politikai döntéshozók, a jogalkalmazók és a nyilvánosság figyelmére. Az előző két évhez képest változást jelent, hogy 2010-ben nem került sor olyan átfogóbb jelentés vagy állásfoglalás kiadására, amelyben az ombudsman kommunikációs jogokkal (véleménynyilvánítási szabadság, gyülekezési jog, lelkiismereti és vallásszabadság) összefüggő visszásságot állapított volna meg, ezért kommunikációs jogokkal foglalkozó fejezetrész sem került a beszámolóba. 2008-ban, majd 2009-ben elsősorban a közterületi gyűlések kezelésével kapcsolatos rendőrségi gyakorlat, a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásával és biztosításával összefüggő alapjogi kérdések kerültek az országgyűlési biztos látókörébe. A hatósági, illetve a közszolgáltatást nyújtó szervek tevékenységével összefüggésben – ezt leszámítva – alapvetően ritka valamely kommunikációs joggal összefüggő visszásság.

Az országgyűlési biztos hatáskörével kapcsolatos alapkérdések

Az Obtv. 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. 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* (így például akár egy hozzá érkezett jelzés, bejelentés vagy sajtóhír alapján).

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

A záró rendelkezések precízen meghatározzák a *hatóság fogalmát*. Hatóságnak kell tekinteni eszerint a közigazgatási feladatot ellátó szerveket, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervezet e jogkörében. Hatóságnak minősülnek a Magyar Honvédség, 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 szolgálat), a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezet is. A hatóságok közé tartoznak továbbá a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat, a köztisztviselő, a közjegyző, a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó.

A *közszolgáltatást végző szerv* fogalmát a törvény már nem határozza meg, így azt az ombudsmani gyakorlat formálta és alakította ki.²⁶ A közszolgáltatások 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:*

²⁶ Alapjait az OBH-6501/2001. számú jelentés fektette le.

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

A záró rendelkezések *taxatíve 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.

3.2.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az Alkotmány az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között elsőként, az élethez való joggal együtt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány az élethez és az emberi méltósághoz való jogot nem egyszerű alapjogként, hanem olyan abszolút jellegű emberi jogként határozza meg, melytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani, mivel a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve ál-

lapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.²⁷

3.2.1.1.

Az állam életvédelmi kötelezettsége

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével összhangban – az állam elsőrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét. Az élethez való jog objektív oldalából következően az állam nemcsak az egyes emberek élethez való alanyi jogának megsértésétől köteles tartózkodni, hanem annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel is gondoskodni köteles. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Az objektív intézményvédelem részeként az államot a balesetek, illetve a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges megelőzése vonatkozásában is életvédelmi kötelezettség terheli, amelynek az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, valamint a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján tesz eleget. E védelem azonban korántsem abszolút, ugyanis annak szintjére számos objektív körülmény, így például az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyással van.

1. 2002 óta az országgyűlési biztosok összesen négy alkalommal vizsgálták a *segélyhívó számok működését*, amelyek során több alapvető joggal összefüggő visszásságot is feltártak. Az országgyűlési biztos 2008-ban lefolytatott vizsgálatának eredményeként jogalkotási javaslatokat tett az Egységes Segélyhívó Rendszer működésének megteremtése érdekében, amelyek megvalósulását 2010-ben ismét megvizsgálta.²⁸ A vizsgálat feltárta, hogy a korábbi vizsgálatok megállapításainak ellenére a segélyhívó helyzetének meghatározása tekintetében érdemi változás nem történt. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény²⁹ már évek óta előírja, hogy a segélyhívások megválaszolása céljából a telefonszolgáltató köteles a segélyhívó szolgálatok rendelkezésére bocsátani a hívó fél azonosítására, illetve a helymeghatározásra vonatkozó adatokat, továbbá a vonatkozó GKM rendelet ennek műszaki feltételeit is rögzíti, azonban erre a gya-

²⁷ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

²⁸ AJB-1082/2010.

²⁹ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény.

korlatban, közvetlenül, emberi beavatkozás nélkül a mai napig nem kerül sor. A segélyhívó fél valós helymeghatározására ugyanakkor továbbra is sürgető szükség lenne, különösen a helyismerettel nem rendelkező, vagy úton lévő, utazó segélykérő esetén, de a vaklárma kiszűrése érdekében is. Az ombudsman megállapította, hogy a segítségre szoruló személy pontos helymeghatározásának elmaradása – függetlenül attól, hogy ez konkrétan milyen okokra vezethető vissza – az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz. Azt is megállapította, hogy a 112-es egységes európai segélyhívó jelen formában történő működtetése esetenként kifejezetten megnehezíti az egységes szemléletű segítségnyújtás megszervezését. Felkérte a miniszterelnököt, hogy tekintse kiemelt célnak a különböző segélyhívásokat fogadó szervek beavatkozási idejének csökkentését, valamint javasolta a Kormánynak, hogy az Egységes Segélyhívó Rendszer megteremtéséhez szükséges jogalkotási feladatok elvégzésére kiemelt figyelmet fordítson, de a beszámoló összeállításának lezárultáig nem érkezett válasz az ajánlásokra.

2. Az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálta a 2010 tavaszán lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult *szélsőséges árvízi helyzet kezelésének jogi kereteit*.³⁰ Álláspontja szerint a vizek (árvíz és belvíz) kártételei elleni védekezésre, az ily módon előállott katasztrófhelyzetek kezelésére vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatra szorul. A joganyagot lehetőség szerint egységesíteni, egyszerűsíteni és a vonatkozó jogszabályok számát lehetőség szerint csökkenteni szükséges, különösen a katasztrófhelyzetek kezelését illetően. Az összetett tárgy miatt a többszintű és több közigazgatási szerv hatáskörét érintő szabályozás nem küszöbölhető ki, azonban lehetőség szerint kerülni kell ugyanazon tárgykörök párhuzamos, esetlegesen ellentétes szabályozását. Példának okáért az árvíz által okozott katasztrófhelyzetekben több párhuzamos irányítási rendszer is működik. Az egységes irányítás érdekében célszerűnek látszik vízgyűjtő területek szerinti, helyi és megyei vagy regionális szinten egy vízügyi katasztrófavédelmi szakértő személy kezébe adni az átfogó, egységes irányítást. Ez a személy a jelenlegi védelemvezetőnél szélesebb hatáskörben járhatna el, így a több párhuzamosan eljáró közigazgatási vezető kommunikációjából adódó problémák kiküszöbölhetővé válhatnak.

A biztos megállapította, hogy a kapott felhatalmazás ellenére a belügyminiszter még nem adta ki az Országos Katasztrófavédelmi Szabályzatról szóló rendeletét. Mindezekben túl kívánatos lenne a különböző speciális katasztrófhelyzetekre vonatkozó szabályozás és az általános katasztrófasza-

³⁰ AJB-3157/2010.

bályozás közötti összhang megteremtése is. Az ombudsman megállapította, hogy a sokszorosán tagolt szabályozás, valamint az azon alapuló, egymást átfedő hatáskörrel működő különböző közigazgatási, rendvédelmi és önkormányzati szervek jogalkalmazása akadálya lehet annak, hogy az állam életvédelmi kötelezettségének eleget tegyen. A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztési, valamint a belügyminiszterrel együttműködve – vizsgálja felül az árvíz és belvíz által okozott katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kártételei elleni védekezéssel összefüggő teljes joganyagot, továbbá dolgozzon ki átfogó koncepciót a települések vezetői és a lakosság, és külön hangsúlyokkal az árvíz vagy belvíz által veszélyeztetett területeken élők katasztrófavédelmi tájékoztatása, képzése és felkészítése érdekében.

A Belügyminisztérium és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság ennek nyomán *koncepciót dolgozott ki* a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről, melyben az ombudsmani jelentés elvi megállapításaival összhangban álló megoldási javaslatokat fogalmaztak meg. A vidékfejlesztési miniszter szerint vizsgálják annak a lehetőségét, hogy az állam átvegye az önkormányzatoktól az ár- és belvízmegelőzés, illetve a védekezés felelősségét és feladatát. Megítélése szerint – bár a szabályozáson lehet javítani – egyértelmű, hogy mire terjed ki a vízügyi és mire a katasztrófavédelmi szervek hatásköre. A közigazgatási és igazságügyi miniszter a javaslatokat elfogadva kiemelte, hogy a jogi normák felülvizsgálata érinteni fogja az ár- és hullámterek beépítésének jogi szabályozását is.

3.2.1.2.

Az emberi méltósághoz való jog

Az országgyűlési biztosok tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítanak a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő, valamint gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az ombudsman a hivatalához érkezett jelzés alapján értesült arról, hogy a kaposvári önkormányzat szabálysértési rendelete alapján pénzbírsággal sújthatók azok a személyek, akik a város területén guberálnak, a hulladékgyűjtőkben és tárolókban ennyivaló, visszaváltható üveg, értékesíthető fémhulladékok után kutatnak. A jegyző tájékoztatása szerint környezetvédelmi és közegészségügyi okokból már 1992 óta szankcionálják a guberálást, a hulladékgyűjtőkben guberálók ugyanis kiszórják a szemetet, beszennyezik a környezetet, sértik az ott élők érdekeit. A megküldött tájékoztatás alapján az elmúlt négy és fél évben

guberálás miatt több mint 900 feljelentés érkezett az önkormányzathoz, de a szabálysértési eljárást gyakran meg kellett szüntetni, mert a túlnyomórészt hajléktalan személyek lakó- vagy tartózkodási helyét nem sikerült felderíteni.

A biztos megállapította, hogy az önkormányzati rendelet formai szempontból nem kifogásolható, de egy demokratikus jogállamban semmiféle jogszabály – különösen egy önkormányzati rendelet – nem tilthat indokolatlanul, önkényesen valamely magatartást. Az alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel nem sorolható a legitim jogkorlátozási célok körébe a városkép védelme, a helyi lakosok közérzete, ugyanis az ilyen szubjektív indokokra alapozott korlátozásokkal a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többségét szankcionálni lehetne. Nem igazolható, hogy a közegészség védelmében volna szükséges büntetni a guberálást, hiszen az nem mosható egybe a szemeteléssel. Ha valaki közterületen szemetel, akkor azért szabálysértés miatt már önmagában felelősségre vonható, függetlenül attól, hogy maga a szemetelés miben nyilvánul meg. Az ombudsman utalt arra is, hogy a szemetbe dobott tárgyról lemondtak, az már nem képezi senkinek a tulajdonát, ezért a tulajdonhoz való jog sérelme sem indokolhatja a korlátozás elrendelését. A jogsérelmet súlyosbítja, hogy eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő, a társadalom periferiáján élő, általános társadalmi ellenérzésektől sújtott személyeket büntetnek a guberálás miatt, ami pedig sokuk esetében az alapvető szintű megélhetés csaknem egyetlen legális lehetősége, az éhezés alternatívája. A biztos hangsúlyozta, hogy ha már a szociális ellátórendszer minimálisan sem képes a segítségre, akkor semmiképpen sem a guberálás „illegalitásba” szorítása, üldözése a megfelelő válasz a problémára. Megállapította, hogy a fennálló jogi helyzet miatt sérül az érintettek emberi méltóságához való joga, ezért felkérte az önkormányzatot, hogy a szabálysértésekről szóló rendeletének érintett szakaszát helyezze hatályon kívül.³¹

Kaposvár polgármesterének tájékoztatása szerint a városi közgyűlés a kifogásolt rendelkezést megvizsgálta, és hatályában fenntartotta. Ezt követően a biztos felkérte a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy hívja fel az önkormányzatot az alkotmánysértő helyzet megszüntetésére. A Somogy Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott álláspontja szerint az önkormányzati rendelet nem számít alkotmányosan aggályosnak, mivel nem lépte túl a szabálysértési törvényben kapott felhatalmazást. Az ombudsman a visszásság orvoslása érdekében ezért kezdeményezte a rendeleti szabályozás alkotmánybírósági felülvizsgálatát.

³¹ AJB-756/2010.

3.2.1.3.

A személyes szabadsághoz való jog

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése rögzíti a személyes szabadsághoz való jogot, kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése rendelkezik a szabad mozgáshoz való jogról, eszerint mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján megállapítható, hogy e két alapjog egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben hivatkozható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.³²

A személyes szabadsághoz való jog megsértését az országgyűlési biztos 2010-ben pszichiátriai betegek, valamint fogvatartottak, az előállított, majd szabálysértési, illetve büntetőeljárási őrizetbe vett személyek esetében vizsgálta.

1. Az országgyűlési biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában.³³ Az intézményben 2004-ben hoztak létre egy tíz férőhelyes speciális részleget, melynek célja a szenvedélybetegségük miatt, illetve egyéb okból adaptációs nehézségekkel küzdő lakók számára a beilleszkedés elősegítése, megkönnyítése egy intenzívebb terápia segítségével. A speciális részleg elzártan működik, az ott elhelyezett lakók kizárólag ápolói kíséret mellett hagyhatják el. A lakótársaikat heti kétszer egy óra időtartamban fogadhatják, városi kimenőre csak rendkívüli esetben, kísérettel mehetnek. A részlegben minimum két, maximum négy hónapra helyezhetőek el a lakók, de a maximális időtartamot a pszichiáter szakorvos két hónappal meghosszabbíthatja, ha a gondozott súlyos normasértést követ el. Különös méltánylást érdemlő esetben az elhelyezést javasló pszichiáter a részlegben való elhelyezést korlátlanul enyhítheti. A biztos szerint a speciális részlegben történő elhelyezésnek nem lehet eredménye a speciális ellátási igénnyel bíró ellátottak szegregálása, az ellátottakat megillető alapjogoknak ugyanúgy érvényesülniük kell a részlegen belül, mint bárhol az

³² Vö. 46/1994. (X. 21.) AB határozat.

³³ AJB-228/2010.

intézményben. Az ombudsman megállapította, hogy a részleg több tekintetben sem felel meg azoknak a követelményeknek, melyek az Alkotmányból, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményből,³⁴ az irányadó jogszabályokból következnek. A speciális részleg működése a személyes szabadsághoz, valamint a szabad mozgáshoz való jog tekintetében visszáságot okoz, ezért a biztos felkérte az intézmény vezetőjét, hogy a fenntartóval szorosan együttműködve módosítsa a speciális részleg működési rendjét. Az intézményvezető bizonyos módosításokat végrehajtott, másokkal viszont nem értett egyet: így a kimenőre, a zsebpénz kezelésére és a dohányzásra vonatkozó módosításokat szintén nem fogadta el.

2. Egy másik ügyben az ombudsmanhoz fordulót édesanya azt sérelmezte, hogy kiskorú, autizmussal élő fiát a Fejér Megyei Szent György Kórház Pszichiátriai Osztályán leszíjzták, pelenkát adtak rá, valamint, hogy ennek okáról és a gyermek állapotáról késedelmesen tájékoztatták.³⁵ A biztos megállapította, hogy a panaszos öt napon keresztül nem kapott tájékoztatást fia állapotáról, noha többször, kifejezetten kérte. A kórház nem tett eleget az egészségügyi törvényben foglalt értesítési kötelezettségének sem, mely szerint a személyes szabadság korlátozásának elrendeléséről a beteg törvényes képviselőjét, valamint a betegjogi képviselőt haladéktalanul értesíteni kell. A kórház belső szabályzata az értesítési kötelezettség tekintetében nem felelt meg az egészségügyi törvénynek. Az orvosigazgató-helyettes tájékoztatása szerint a személyes szabadság korlátozására egy alkalommal, három óra tíz perc időtartamban került sor. A megküldött egészségügyi dokumentációból azonban kiderült, hogy később még egyszer szintén felsővégtag-rögzítést alkalmaztak, de a megfelelő adatlap nem tartalmazta a korlátozó intézkedés befejező időpontját, az elrendelő nevét és beosztását, valamint az alkalmazott fizikai intézkedést sem. A személyes szabadság korlátozásának elrendelésére azért került sor, mert a panaszos fia más ágyába befeküdt, betegtársai ágyára vizelt, utóbbi indokolta a pelenka alkalmazását is. Az egészségügyi dokumentáció alapján viszont a korlátozó intézkedést mindkét esetben azért alkalmazták, mert a beteg zaklatta a társait, irányíthatatlan, nyugtalan, ön- és közveszélyes volt. Az orvosigazgató-helyettes tájékoztatásával szemben a korlátozás részletes dokumentálása és indokolása nem történt meg. Az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy a személyes szabadság korlátozására irányuló intézkedések jogszerű alkalmazásának és dokumentálásának célja, hogy ezen alapjog korlátozására csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A kórház főigazgatóját

³⁴ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

³⁵ AJB-693/2010.

felkérte a belső szabályzat átdolgozására, valamint arra, hogy a jövőben a pszichiátriai betegellátás során az irányadó jogszabályi előírások figyelembevételével járjanak el. Az átdolgozott szabályzatot a kórház megküldte a biztosnak.

3. Az országgyűlési biztos a váci Jávorszky Ödön Kórház Pszichiátriai Osztályán részben hasonló hiányosságokat tapasztalt.³⁶ Egy panasz kapcsán bekért dokumentációból kiderült, hogy a panaszos hozzátartozójával szemben egyszeri alkalommal foganatosított, személyes szabadságot korlátozó intézkedésről a betegjogi képviselőt késedelmesen értesítették. Az országgyűlési biztos azt is megállapította, hogy a kórház – a vonatkozó rendelet előírása ellenére – nem rendelkezik a pszichiátriai betegeket érintő korlátozó intézkedésekről szóló szabályzattal. A személyes szabadságkorlátozás eljárási szabályainak rögzítése garanciális jelentőséggel bír, a biztos ezért felkérte a kórház főigazgatóját, hogy haladéktalanul intézkedjék a korlátozó intézkedésekről szóló szabályzat megalkotásáról.

4. Az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálatot rendelt el sajtóhírek alapján abban az ügyben, amely azzal indult, hogy három gimnazista lány fogadásból megpróbált ellopni mintegy tízezer forint értékű bizsut egy budapesti üzletből. A biztonsági őr visszatartotta őket, a helyszínre kihívott rendőrök pedig – a szabálysértési törvény hatályba lépett módosítására is tekintettel – előállították az elkövetőket az V. Kerületi Rendőrkapitányságra. A lányokat rendőrségi fogdába helyezték és több mint másfél napig fogva tartották, egyiküket már az első este kórházi pszichiátriai osztályra kellett szállítani.³⁷ A *budapesti rendőrfőkapitány* tájékoztatása szerint a fiatakorúak előállítására a rendőrségi törvény alapján, mérlegelési jogkörben került sor, az elkövetőket a szabálysértési hatóság még aznap törvényes képviselő, illetve egyikük esetében meghatalmazott védő jelenlétében meghallgatta. Az egyik lány a kihallgatása közben rosszul lett, mentőt hívtak hozzá, és kórházba szállították. A másik két elkövetőt a szabálysértési hatóság tulajdon elleni szabálysértés elkövetése miatt – gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából – 72 órára szabálysértési őrizetbe vette. A bíróság a tárgyalást elnapolta, mert a harmadik elkövető nélkül a gyorsított eljárást nem lehetett lefolytatni, és szabadlábra helyezte a másik két elkövetőt. A budapesti rendőrfőkapitány a hatósági intézkedéseket jogszerűnek, szakszerűnek és arányosnak ítélte meg. Az ombudsman hangsúlyozta a jelentésben, hogy a mérlegelési jogkör ugyanakkor nem korlátlan, *a fiatakorúak szabálysértési őrizetének elrendelésével pedig a rend-*

³⁶ AJB-3352/2010.

³⁷ AJB-5980/2010.

őrség már megsértette a személyes szabadsághoz való jogukat. Az őrizetbe vétel soha nem lehet előrehozott büntetés és az „nevelő célzattal” sem alkalmazható.³⁸

A szabálysértési törvény augusztusi módosítása a fiatalkorúak esetében is lehetővé tette az elzárás büntetés alkalmazását, valamint a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra való átváltztatását. A megkeresett belügyminiszter véleménye szerint a fiatalkorúak elzárásának lehetővé tétele megfelelően indokolható az addig rendelkezésre álló szankciók (figyelmeztetés, szűk körben pénzbírság) visszatartó erejének hiányával. Az ombudsman megállapította, hogy a fiatalkorúak elzárásának lehetővé tétele alkalmas a gyermek jogaival összefüggő visszásság előidézésére, valamint aránytalanul és szükségtelenül korlátozza a fiatalkorúak személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogát. A fiatalkorúak őrizetbe vételével kapcsolatban ugyanezek a visszásságok merülnek fel, a biztos rámutatott, hogy szabálysértés elkövetése esetén a gyermekvédelmi rendszernek kell fellépnie. Fiatalkorúval szemben szabadságelvonással járó szankció csak a végső eszköz lehet, továbbá a fokozatosság elve alapján nem lehet a legkisebb súlyú deliktumért, egy szabálysértésért rögtön a legsúlyosabb szankciót, a szabadságelvonást (őrizetbe vételt, elzárást) alkalmazni, a fiatalkorúval kapcsolatban eljárás során a nevelési célnak és nem a megtorlásnak kell érvényesülnie. A biztos ezért javasolta a belügyminiszternek, hogy fontolja meg a szabálysértési törvény olyan módosításának kezdeményezését, amely megszünteti a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárása elrendelésének lehetőségét. A belügyminiszter a jelentés megállapításait nem vitatta, tájékoztatása szerint 2011-ben a tárca tervei között szerepel a szabálysértési törvény teljes körű felülvizsgálata.

5. Az ombudsman vizsgálatot folytatott egy ügyvéd által előterjesztett panasz kapcsán, amely szerint ügyfelét – körözés alapján – előállították a VIII. Kerületi Rendőrkapitányságra, ahol őrizetbe vették, majd bilincsen és vezetősíj alkalmazásával előállították a BRFK Központi Fogdá-jába, onnan pedig a körözést elrendelő bíróságra.³⁹ A kapitányságvezető tájékoztatása szerint az előállított személlyel szemben a bíróság elfogató parancsot bocsátott ki, ezért őrizetbe vételére jogszerűen került sor, mindemellett a bíróság által elrendelt személykörözésről szóló iratot küldte meg. Az országos rendőrfőkapitány megállapította, hogy az előállításnak

³⁸ Az ombudsman már 2007-ben, OBH 4005/2006. számú jelentésében megállapította, hogy a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének lehetősége sérti a személyes szabadsághoz való jogot, ezért javasolta a szabálysértési törvény módosítását. A javaslatot az igazságügyi és rendészeti miniszter elfogadta, de a módosításra nem került sor.

³⁹ AJB-1709/2010.

és őrizetbe vételnek nem volt jogalapja, ugyanis az előállított személlyel szemben a bíróság körözést rendelt el. Büntetőeljárás nem folyt ellene, a bíróság tanúként kívánta meghallgatni, de a tárgyaláson nem jelent meg, ezért – a tartózkodási helyének megállapítása céljából – rendelték el a körözését. A körözést irányító III. Kerületi Rendőrkapitányság előadója azonban tévesen vitte fel az adatokat Körözési Információs Rendszerbe, ezért fegyelmi eljárást kezdeményeztek ellene. A rendőrfőkapitány azt is megállapította, hogy a bilincs alkalmazása sem volt jogszerű. Az ügyvéd által benyújtott panasz elutasításakor továbbá a BRFK nem jogszabályokra, hanem belső normákra (BRFK intézkedésre) hivatkozott, a törvényi feltételek fennállását a bilincs alkalmazásakor a fogva tartásért felelős vezető nem vizsgálta. Az országos rendőrfőkapitány szerint a hivatkozott BRFK intézkedés azon rendelkezése, amely a kísérés során minden esetben kötelezővé teszi a bilincs és a vezetősíj alkalmazását, nem felel meg a rendőrségi törvényben foglaltaknak, ezért haladéktalanul utasította a BRFK vezetőjét az intézkedés megfelelő módosítására. Az ombudsman megállapította, hogy a III. Kerületi Rendőrkapitányság, valamint a BRFK eljárása *visszásságot okozott a panaszos személyes szabadsághoz és emberi méltósághoz való jogával összefüggésben*. Bíróság elé állításra és őrizetbe vételre ugyanis csak a büntetőeljárás alatt álló személlyel szemben kibocsátható elfogató parancs alapján kerülhet sor, körözés alapján viszont nem. Az országos rendőrfőkapitány által már korábban megtett intézkedésekre tekintettel ugyanakkor a biztos nem tett ajánlást.

3.2.1.4.

Az önrendelkezési jog, a magánszférához való jog és a kegyeleti jog

Az *önrendelkezési jog* a modern alkotmányokban, illetve az alkotmánybíróságok gyakorlatában az általános személyiségi jog egyik aspektusának megnevezése; az általános személyiségi jog viszont az emberi méltósághoz való jog egyik megfogalmazása. A *magánszférához való jogot* az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségkívül az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga.⁴⁰ A magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se

⁴⁰ Vö. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat.

tekinthessenek.⁴¹ A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog mint általános személyiségi jog alkotóelemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely *a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetlenségét alapozza meg*. A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít.⁴²

Az emberi méltósághoz való jogból levezethető *kegyeleti jog* érvényesülésének vizsgálatakor hangsúlyozni kell, hogy a személyiség szabad kibontakozása, az általános cselekvési szabadság is alapjai az egyén önrendelkezési jogának, és mindezeknek az ember életén túlmutató folyománya lehet az eltemetetés módjára vonatkozó rendelkezés, aminek a hozzátartozók – vagy azok hiányában az eltemetett – köteles eleget tenni. Az elhunyt jogalanyisága megszűnik, de teljesen nem enyészik el: maga a halál ténye ugyanis nem járhat azzal, hogy az elhunyt emlékét, a holttestet vagy a síremléket ne illetné meg semmiféle jogi védelem. Az elhunyt személy ugyanakkor értelemszerűen nem képes saját „jogai” védelmére, így a kegyeleti jog a hozzátartozók által a halotról őrzött és védett személyiségkép megsértésével szemben biztosít védelmet, a *hozzátartozó* „személyiségi jogát” védi.⁴³

Az ombudsman 2010-ben a kegyeleti jogot érintően a halottkezeléssel és a temetők fenntartásával, az önrendelkezési jogot illetően pedig a szerv- és szöveteltávolítással kapcsolatban folytatott vizsgálatot. Az üzletek működésének szabályozásával összefüggésben pedig egy vizsgálat érintette a lakók magánszférájához való jogának érvényesülését is.

1. Az egyik ügyben a panaszosok elhunyt hozzátartozójuk holttestének méltatlan kezelését sérelmezték. Közvetlenül a temetést megelőzően jutott ugyanis a tudomásukra, hogy az albertirszai temető hűtője nem működött, ennek következtében az elhunyt holtteste bomlásnak indult. A kapcsolódó, hivatalból indított eljárás előzményének vizsgálatakor pedig arra derült fény, hogy Tolna város önkormányzata nem tart fenn köztemetőt.⁴⁴ A biztos megállapította, hogy az érintett jegyzők ellenőrzési kötelezettségüket elmulasztották, továbbá az érintett települési önkormányzatok a köztemető fenntartására vonatkozó kötelező feladatukat nem látták el, és ezzel *a kegyeleti joggal összefüggő visszásságot okoztak*. A biztos kezdeményezte, hogy Tolna város jegyzője a jövőben teljes körűen tegyen eleget a temető üzemeltetésének és a temetkezési szolgáltatók tevékenységének ellenőrzésére

⁴¹ Vö. 36/2005. (X. 5.) AB határozat.

⁴² Vö. 1115/B/1995. AB határozat.

⁴³ Vö. 997/B/2005. AB határozat.

⁴⁴ AJB-301/2010.

vonatkozó kötelezettségének, továbbá, hogy Albertirsa képviselő-testülete tegye meg a szükséges intézkedéseket a köztemető fenntartása érdekében. Az ombudsman felkérte az önkormányzati minisztert, hogy a szakmai irányítás eszközeivel segítse elő a helyi önkormányzatok temetkezési közszolgáltatás ellátásával összefüggő feladatainak végrehajtását. Továbbá kezdeményezte, hogy az államigazgatási hivatalokon keresztül hívja fel a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóságok (körzetközponti jegyzők) figyelmét a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő ellenőrzési jogkörük megfelelő gyakorlására. Az érintett önkormányzatok a jelentésben foglaltakat elfogadták, és megtették a visszásságok orvoslásához szükséges intézkedéseket, míg az önkormányzati miniszter a jelenésnek az Önkormányzati Hírlevélben való közzétételével tett eleget az ajánlásnak.

2. Egy másik ügyben az ombudsmanhoz forduló panaszos elhunyt édesanyjának és egy magas rangú katonatisztnak egy időben lezajlott temetésével kapcsolatban kért vizsgálatot. Beadványában előadta, hogy a katonai vezető temetését napokkal azután kezdték el szervezni, mint ahogy a panaszos megrendelte hozzátartozója temetését. A különleges forgalomirányításról és az egyéb biztonsági intézkedések alkalmazásáról nem tájékoztatták, ezért a hozzátartozóknak nehézséget okozott, hogy a búcsúztatás kezdetére a helyszínre érkezzenek.⁴⁵ A panaszosnak a temetés körülményeiről írt állításait a biztos által megkeresett szervek nem cáfoltak, a miniszter a körülmények miatt sajnálatát fejezte ki, a Budapesti Temetkezési Intézet vezérigazgatója pedig a panaszt jogosnak tartotta. Az országgyűlési biztos megállapította a kegyeleti joggal összefüggő visszásság tényét, tekintettel azonban arra, hogy a visszásság orvoslására nem volt lehetőség, ajánlással nem élt. Az ombudsman felkérte a Budapesti Temetkezési Intézet vezérigazgatóját, hogy a jövőben a hasonló esetek elkerülése érdekében a kiemelt temetéseknél fokozott körültekintéssel járjanak el.

3. Egy másik panasz szerint a Budapesti Temetkezési Intézet által üzemeltetett pesterzsébeti temetőben már több, kisebb súlyú bűncselekményt követtek el a temetőt látogatók sérelmére. Mindez azért fordulhat elő, mert a temető hátsó kapuja őrzés nélkül nyitva áll, a temetőt mind a gyalogosok, mind a kerékpárosok átjárónak használják, ezzel is zavarva a látogatók kegyeleti jogát.⁴⁶ Az ombudsman megállapította, hogy a budapesti önkormányzat mint tulajdonos a temető őrzési feladatát – a pesterzsébeti temető hátsó bejáratának őrzés nélkül hagyásával – hiányosan látja el, továbbá az intézet mint üzemeltető a hátsó kapu őrzésének elmulasztásával nem gon-

⁴⁵ A JB-747/2010.

⁴⁶ A JB-869/2010.

doskodik megfelelően a temető rendjének betartatásáról. Megállapította azt is, hogy az intézet – a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva, az üzemeltetői feladatainak ellátásán túlterjeszkedve – a temetőbe látogatóktól az út használatáért több telephelyén „behajtási díj” fizetését írja elő. A biztos kezdeményezte, hogy a fővárosi önkormányzat tegye meg a szükséges intézkedéseket az általa fenntartott temetők teljes körű őrzésének biztosítására, valamint, hogy az intézet gondoskodjon a temető megfelelő őrzéséről, és szüntesse meg a behajtási díj szedését. Az ombudsman felkérte továbbá a XX. kerületi jegyzőt, hogy felügyeleti jogkörében ellenőrizze a jogszabályokban és a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben foglaltak megvalósulását. A fővárosi önkormányzat a jelentésben foglaltakkal összefüggésben a szükségesnek ítélte, de általa nem konkretizált intézkedések jövőbeli megtételéről tájékoztatott, a biztos a kezdeményezett egyedi intézkedések megtételének hiánya miatt az önkormányzat válaszát nem fogadta el. A jegyző válaszában hatáskörének hiányát jelezte, amely miatt a biztos az államigazgatási hivatal intézkedését kezdeményezte, aki felhívta a kerületi jegyző figyelmét hatáskörének gyakorlására. Az ügyben utóvizsgálat tervezett.

4. Egy édesanya az ombudsmanhoz fordult, mert elhunyt fia boncolási jegyzőkönyvéből kiderült, hogy a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetében az agya egy részét tudományos célra eltávolították, úgy, hogy őt erről előzetesen meg sem kérdezték.⁴⁷ A biztos megállapította, hogy az intézet dolgozói az egészségügyi törvényben előírtaknak megfelelően jártak el, amikor tudományos kutatási célra eltávolították annak az elhunytnak a szervét, aki nem tett a szervkivétel ellen tiltakozó nyilatkozatot, a hatályos jogi szabályozás értelmében az intézetnek nem kellett kikérni a hozzátartozó beleegyezését sem. A jelentés utal az Alkotmánybíróság azon megállapítására, amely szerint az emberi méltósághoz való jog egyes részjogosítványai – így az önrendelkezési jog is – bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók. Önmagában az a tény nem jelenti az önrendelkezési jog sérelmét, hogy a jogalkotó meghatározott feltételekhez köti a boncolás során történő szövet- és szervkivétel elleni tiltakozást. Az ombudsmani jelentés felhívja a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy az önrendelkezési jog tiszteletben tartása és védelme különleges intézkedéseket kíván. A biztos megállapította, hogy a boncolás során történő szövet- és szervkivétel elleni tiltakozások (transzplantációs nyilvántartáshoz hasonló) nyilvántartásának hiánya az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő. A biztos kezdeményezte az egészségügyi miniszternél,

⁴⁷ AJB-2936/2010.

hogy módosítsa a vonatkozó EüM rendeletet, és tegye lehetővé a boncolás során történő szövet- és szervkivétel elleni tiltakozás nyilvántartásban történő rögzítését. A miniszter a jelentésben foglaltakkal egyetértett, és tájékoztatta a biztost arról, hogy kezdeményezni fogja egy megfelelő nyilvántartási rendszer létrehozását.

5. 2009-ben számos beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, amelyben a különböző áruházakban tevékenykedő vagyonőrök („biztonsági őrök”) eljárását sérelmezték. Az átfogó ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a személy- és vagyonőri tevékenységet gyakorlók tevékenységük során sok esetben visszaélnek a törvény által számukra biztosított jogosultságokkal, azokat nem a személyi szabadság és a személyiségi jogok legkisebb korlátozásával alkalmazzák, illetve számos esetben túl is lépnek a jogszabály által meghatározott intézkedési kereteken. A biztos felhívta a figyelmet a jelentésben, hogy a vagyonőrök hatósági jogkörrel nem rendelkeznek, kényszerítő eszközöket kizárólag a törvényben meghatározott esetekben használhatnak, személyi szabadság korlátozására is csak bűncselekményt elkövető tettenérése estén jogosultak. A jelentés rögzíti, hogy a vagyonőri tevékenység tényleges rendőrségi kontrolljának hiánya folytán kialakult jogi helyzet a panaszosok emberi méltósághoz való jogából levezethető magánszférához való jogával összefüggő visszásságot eredményez.⁴⁸

6. A *terézvárosi csendrendelet alkalmazásának vizsgálatával* foglalkozó ombudsmani jelentés kiemeli, hogy rendszeresek azok a panaszok, amelyek egy adott vendéglátó üzlet működésével kapcsolatban a hatóságok, ezen belül az illetékes önkormányzati jegyzők fellépésének elmaradását, elhúzódsát, a lefolytatott ellenőrzések eredménytelenségét kifogásolják. Még 2009-ben az ombudsman az üzletek működésének ellenőrzésével összefüggő számos panasz alapján áttekintette a vonatkozó szabályozást és gyakorlatot, majd megállapította, hogy a *hatályos szabályozás nem rendezi megfelelően, hatékonyan* az üzemeltetők, üzlettulajdonosok és a helyben lakó magánszemélyek egymással szemben álló alapjogai közötti konfliktust. A jelentésben megfogalmazottak alapján a vállalkozó tevékenysége, a vendéglátó üzlet működtetése ugyanis előnyt élvez annak ellenére, hogy jelentős hatással van a környező lakosság életminőségére, azonban az érintett lakosság nem kerül bevonásra a hatóság eljárásába, csak utólag, hatósági eljárást kezdeményezve válhat részesévé az életére hatást gyakorló tevékenység feltételeinek alakításában, hiszen sem a nyitvatartás, sem a zene-szolgáltatás nem engedélyköteles, hanem bejelentéshez kötődik.⁴⁹

⁴⁸ AJB-7427/2010.

⁴⁹ OBH-6327/2008.

A bejelentés hatóság általi „kezelése” pedig nem biztosít olyan jogilag szabályozott eljárásrendet, amelynek keretében a működéssel (zavarólag) érintett szomszédok, mint az eljárásban részt vevő ügyfelek jogos érdekeiket érvényesíthetnék. A jegyző rendelkezésére álló eszközök csak utólag nyújthatnak megoldást, a képviselő-testületnek pedig csak arra van lehetősége, hogy – figyelemmel a helyi sajátosságokra – illetékességi területén az üzletek éjszakai nyitva tartását szabályozza. A jelentésben részletesen kifejtettek szerint a lakóterületen a lakosságra zavaró hatással járó üzleti tevékenységek működési feltételeinek meghatározása – a lakók és az üzlet üzemeltetője közötti későbbi jogviták megelőzése érdekében – olyan szabályozást igényel, amely biztosítja a „működési körzetében” élő, a „hatásokat” viselő lakosság ügyfélként való érdemi bevonását. A biztos az akkori nemzeti fejlesztési és gazdasági tárca vezetőjénél kezdeményezte, hogy tekintse át az üzletek működésével kapcsolatos hatályos szabályozást, és a visszasságok orvoslása érdekében a szükséges módosítási javaslatot terjessze a jogalkotó elé. Az ajánlásokra adott válaszában a miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a jogszabályok módosítását nem tartja indokoltnak, mivel álláspontja szerint a hatályos kereskedelmi szabályozás teljes körűen, mind a vállalkozások, mind az üzlet környezetében élők érdekeit szem előtt tartva szabályozza a vendéglátó üzletekben folytatható zeneszolgáltatás feltételeit.

Mivel a korábbi jelentéseiben feltárt visszás helyzet továbbra sem rendeződött, a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy a vendéglátó üzletek környezetében élő emberek *magánszférához való jogának védelme* érdekében kezdeményezze a kereskedelmi törvény olyan módosítását, amely előírja, hogy a vendéglátó üzletekben az éjszakai zene- és műsorszolgáltatás a kereskedelmi hatóság által lefolytatott eljárás keretében engedélyezhető.⁵⁰

3.2.1.5.

A diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget

⁵⁰ AJB-1765/2010.

célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.⁵¹ A gyakorlatban az Alkotmánybíróság által kimunkált úgynevezett *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba során pedig azt, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetés, akkor az ésszerű indokon nyugszik-e a „tárgyilagossá mérelegelés szerint”⁵².

Az ombudsman 2010-ben a 24 hetesnél fiatalabb magzatoktól való elbúcsúzással, egy asztmagyógyszer ártámogatásával, valamint a fogyatékos-sággal élő személyek helyzetével kapcsolatban vizsgálta az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését.

1. A gyermeküket elvesztett szülőknek lelki és információs támogatást nyújtó honlap szerkesztője a vetelés és perinatális halálozás körébe tartozó esetek kezelésére hívta fel az ombudsman figyelmét. Egyes kórházakban a 24. hetes vagy annál fiatalabb korban elhalálozott magzatok esetében nem teszik lehetővé a szülők számára, hogy eltemessék gyermeküket, továbbá a perinatális halálozás esetkörébe tartozó halálozáskor a méltó búcsúra sok helyen nem kerülhet sor.⁵³ Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a kórházak gyakorlata nem egységes a halottkezelési eljárások tekintetében, a szegedi intézmény nyilatkoztatási gyakorlata – annak hiánya – nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. Az ombudsman szerint *a hátrányos meg-*

⁵¹ Vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.

⁵² Megjegyzendő ezzel összefüggésben, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 13. § (1) bekezdése alapján az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését egy külön közigazgatási szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) ellenőrzi. Az EBH kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét [14. § (1) bekezdés a) pont].

⁵³ AJB-4291/2010.

különböztetés tilalmába ütközik az az intézményi gyakorlat, amely vetelés esetén nem teszi lehetővé a halott magzat kiadását a hozzátartozók számára a méltó módon való eltemettetés érdekében. A biztos hangsúlyozta, hogy az elbúcsúzás – mint erkölcsi szabályként megszilárdult gyakorlat – lehetősége minden szülőt, hozzátartozót megillet függetlenül attól, hogy az elvesztett magzat milyen idős, a vetelés esetén az elhalt terhesség maradványainak egészségügyi hulladékként történő megsemmisítése pedig elfogadhatatlan, jogellenes gyakorlat. Az ombudsman *kezdeményezte a nemzeti erőforrás miniszternél*, hogy a halottakkal kapcsolatos szabályozás a halva született magzatok hozzátartozóihoz hasonlóan a korai, középidős magzati halálozás esetében is tegye lehetővé az elhalt magzat eltemettetését a hozzátartozók számára. A vizsgált intézményeknél a biztos kezdeményezte, hogy halva születés esetén csak a hozzátartozók pozitív nyilatkozata esetén temetessék a családdal az elhalt magzatot, valamint a halva születés kategóriáját a törvényi definíciónak megfelelően alkalmazzák, hogy az elhalt magzatokat a temetésig elkülönítve tárolják, valamint, hogy az elhalt magzattól való elbúcsúzásról befolyásolásmentes tájékoztatást nyújtsanak, és igény esetén arra még a boncolást megelőzően biztosítsanak lehetőséget. Kezdeményezte továbbá, hogy vetelés esetén az elhalt magzat kezelését a jogszabályi előírásoknak megfelelően végezzék, és gondoskodjanak eltemetéséről.

2. Több szakorvos jelezte a biztosnak beadványában, hogy bár a Xolair nevű készítmény idősebb betegeknek is adható, társadalombiztosítási támogatással azonban mindössze 45 éves korig rendelhető. A készítmény a legsúlyosabb asztmában szenvedők gyógykezelésére szolgál, de a társadalombiztosítás jelenleg csak egy szűk betegkör részére támogatja. A 12 és 45 év közötti betegcsoport teljes támogatással juthat hozzá a készítményhez, a 45 év feletti, egyébként azonos egészségügyi indikációkkal bíró betegek azonban – támogatás hiányában – több mint 100 ezer Ft-os áron vehetik meg. A szakmai kollégium szerint a felső korhatárt nem szakmai, hanem kizárólag költséghatékonysági alapon határozták meg, és emiatt az érintett betegek közel kétharmada semmiféle társadalombiztosítási támogatásra nem jogosult. A biztos álláspontja szerint az azonos egészségügyi indikációkkal rendelkező betegek homogén csoportot képeznek, terápiájuk során indokoltan alkalmazott készítmény társadalombiztosítási támogatásában kizárólag az életkor alapján különbséget tenni önkényes. A támogatásra rendelkezésre álló költségvetési keret elosztása során – az állam mindenkori teherbíró képességére is tekintettel – figyelemmel kell lenni arra, hogy azonos indikációjú betegek részére azonos feltételek mellett, egyenlő esélyű hozzáférést kell biztosítani. Az ombudsman megállapította, hogy a készítmény társadalombiztosítási támogatásának meghatározása során egy

szakmai érvekkel alá nem támasztható, kivételt nem engedő felső életkori határ megvonása a 45 éven felüli potenciális betegcsoport hátrányos megkülönböztetéséhez vezet. A biztos felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy vizsgálja felül a készítmény társadalombiztosítási támogatását annak érdekében, hogy az azonos indikációjú betegek azonos támogatási feltételek mellett juthassanak hozzá.⁵⁴ A miniszter tájékoztatta a biztost, hogy a szabályozás felülvizsgálata megkezdődött, és az új szabályozás kialakítása során arra törekednek, hogy a betegek egyenlő esélyű hozzáférését biztosítsák.

3. A biztos hivatalból vizsgálta a *metró vizuális akadálymentesítésének kérdését*.⁵⁵ Megállapította, hogy a *siket és nagyothalló utasok* speciális szükségleteire kevésbé figyelnek oda, ugyanis számos tájékoztatás, figyelmeztető jelzés – jelenlegi formájában – számukra nem vagy nem megfelelően észlelhető. A tervek szerint fényjelzést szerelnék azokra a régebbi járművekre, amelyeket hosszabb távon is üzemben szándékoznak tartani, azonban a szakhatósági jóváhagyás és a kivitelezés tetemes időt vesz igénybe. A törvényben meghatározott 2010. január 1-je helyett a kiegészítő fényjelzést legkorábban 2011. január 1-jére tudják a metrókocsikra és a földalatti szerelvényeire felszerelni. A siket és nagyothalló utasok élete, testi épsége fokozott veszélyeknek van kitéve, ugyanis vészhelyzetben nem kapnak megfelelő információt. A biztos megállapította, hogy a metrószerelvénnyel kapcsolatos ajtajának záródását jelző vizuális tájékoztató berendezés hiánya sérti az egyenlő bánásmód követelményét. Az ombudsman a BKV vezérigazgatójának intézkedését kérte, hogy 2011. január 1-jét megelőzően egy átmeneti vizuális tájékoztató rendszer kiépítésével és működtetésével tegye biztonságossá a siket és nagyothalló utasok közlekedését, továbbá felkérte a főpolgármestert, hogy kötelezze a BKV-t a szükséges intézkedések megtételére. Az ajánlásokat elfogadták, a BKV a járművek cseréje és a műszaki lehetőségek függvényében végrehajtja.

4. Az országgyűlési biztos panasz alapján vizsgálta a *Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézménye* székesfehérvári, illetve bicskei kihelyezett részlegének működését.⁵⁶ A székesfehérvári részleg fogyatékosokkal élő lakói sérelmezték, hogy a fenntartó döntése alapján, várhatóan rövid időn belül ki kell költözniük az otthonból. Az ombudsman négy éve már felkérte a Fejér Megyei Közgyűlés elnökét, hogy a szóban forgó intézmény székesfehérvári rehabilitációs telephelyének tervezett bezárásától tekintsen el, továbbá a megyei önkormányzat – törvényi kötelezettségének eleget téve – újjátsassa fel az intézményt. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy

⁵⁴ AJB-4439/2010.

⁵⁵ AJB-1795/2009.

⁵⁶ AJB-2535/2010.

a bentlakók emberi méltóságához való joga sérült azzal, hogy az elmúlt négy évben nem volt felújítás, és nem garantálták teljes körűen az intézmény működési feltételeit. A panaszosok sérelmezték, hogy az új helyen szinte elérhetetlen lenne a bolt, a posta, az orvosi ellátás és a megélhetésüket segítő alkalmi munkalehetőség. A vizsgálat megerősítette, hogy a székesfehérvári telephely megszüntetésével az ott lakók egy része olyan elszigetelt intézménybe kerülne, ahol a szegregáció következtében elnehezülne a részvételük a társadalmi érintkezésben, ez pedig szemben áll az esélyegyenlőség követelményével [Alkotmány 70/A. § (3) bekezdés] és a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény⁵⁷ rendelkezéseivel. A biztos a visszásság orvoslását kérte a Fejér Megyei Közgyűlés elnökétől, valamint az intézmény vezetőjétől.⁵⁸ A Fejér Megyei Közgyűlés elnökének álláspontja szerint a telephely megszüntetése és a lakók kiköltöztetése volt az egyetlen lehetséges megoldás arra, hogy az ellátottakról az intézmény ne egy leromlott műszaki állapotú, teljes körű külső-belső felújítást igénylő épületben gondoskodjon. A megyei önkormányzat valóban elmulasztotta a felújítást, de pénzügyi források hiányában nem is várható el a szociális szakellátás színvonalának emelése. A szociális és munkügyi miniszter tájékoztatása szerint az ötven főnél nagyobb létszámú, fogyatékos személyek számára ápolástgondozást nyújtó bentlakásos intézmények kiváltása 2013. december 31-ig több lépésben történik.

3.2.2.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

A gazdasági, szociális és kulturális jogok az alapjogok második generációjába tartoznak, érvényesülésük a magánszférába való aktív állami beavatkozást feltételez. A klasszikus szabadságjogokkal szemben itt az állam bizonyos „szolgáltatásra” vállal kötelezettséget: az anyagi javak egy részét elvonja és polgárai között 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

⁵⁷ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény.

⁵⁸ A bicskei telephely működésével kapcsolatban részletesebben lásd a Beszámoló 3.2.2. fejezetét.

alapjognak, biztosításuk olyan alkotmányos feladatot jelent, amelynek keretében az állam elsődlegesen az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás működtetésére, az egyén állapotában, körülményeiben bekövetkező, várható rosszabbodások – öregség, betegség, rokkantság – esetére a megélhetéshez szükséges ellátás megteremtésére, a társadalombiztosítás rendszerének megszervezésére és fenntartására köteles. Az egészséghez való jog szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, a szociális biztonsághoz való jog pedig egy olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

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 gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*. Az egyes foglalkozásoknál tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus, ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát *szigorúan kell vizsgálni*. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása, ezek teljesítése azonban elvileg mindenki számára nyitva áll, ezért a jogalkotó mozgásteret némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.⁵⁹

Az Alkotmány röviden 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. Az oktatáshoz való jog jellege attól függően eltérő, hogy a közoktatásban vagy a felsőoktatásban való részvételről beszélünk. A „*közoktatáshoz való jog*” egyrészt jogosultságot (a tanuláshoz való jog, a tanulás szabadsága), másrészt kötelezettséget (tankötelezettség) jelent, amelynek a feltételeit az állam teremti meg. A „*felsőoktatáshoz való jog*” az Alkotmány szerint akkor

⁵⁹ Vö. 21/1994. (IV.16.) AB határozat.

valósul meg, ha a felsőfokú oktatás képességei alapján mindenki számára hozzáférhető, és az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatos kérdések e témakörben való tárgyalásának alapja, hogy számos olyan szociális kötöttséggel bír, amely a közérdekre tekintettel a tulajdonosi autonómia 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. §). Az irányadó alkotmánybíróvási 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 megeremtésével együtt csökkenthet. Az eltérő alapjogi mérce – a tartózkodás helyett fokozottabb állami beavatkozás szükségessége – a tipikustól eltérő jogvédelmi szerepfelfogást követel meg a biztostól. Az országgyűlési biztos a szociális jogok esetében a védelmi szint alkotmányosan indokolatlan csökkentése ellenében, a rászoruló, kiszolgáltatott társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében kell felemelnie a szavát. Többek között ez indokolta, hogy a biztos *önálló idősügyi projektet indítson, valamint folytassa megbízatásának teljes időtartamán keresztül a gyermekjogi projektet*. A beszámolási időszakban hivatalból vagy panasz alapján vizsgált szociális jogokkal kapcsolatos ügyek egy részéről a beszámoló projektfejezetében olvasható részletesebb tájékoztatás.

3.2.2.1.

Az egészségügyi rendszer és az egészséghez való jog

Már az előző évek tevékenységét bemutató beszámolókból is olvasható volt, hogy ezen a területen számarányát tekintve magas a biztos hatáskörén kívül eső segítséget kérő beadványozók száma, mely ezúttal – 2010-ben – sem változott. Ezért ismételten szükségesnek látszik felhívni a figyelmet az Alkotmány 70/D. §-ában szabályozott legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog mibenlétére. Az Alkotmánybíróvási több határozatában kifejtett álláspontja szerint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Ezzel összhangban az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele sem alanyi jog, más jogviszony fennállása alapján lehetséges. Az Alkotmányból nem vezethető továbbá le, hogy az alkotmányos követelményként megfogalmazott garanciarendszer kiépítése az állam feladatává tenné az egészségügyi intézményrendszer létrehozását, fenntartását és működtetését. Az állam intézményvédelmi köte-

lezettsége alapján köteles megteremteni az egészségügyi intézményrendszer működésének olyan garanciáit, amelyek mindenki számára biztosítják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, vagyis azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki se maradjon ellátatlanul.⁶⁰ Az állam kötelezése csupán a jog gyakorlásához szükséges gazdasági és jogi környezet megteremtésének, valamint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás megszervezésének követelményét jelenti, s azt is csak a nemzetgazdaság teherbíró képességének, valamint az állam és a társadalom lehetőségeinek figyelembevételével.⁶¹ A szükséges ellátás megszervezésének módja, az intézményrendszer működtetése, továbbá ezek finanszírozási technikái az Alkotmány rendelkezéseinek körén kívül esnek.⁶²

Az egészségügyet érintő kérdésekben tehát meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. A hatásköri szabályok nem teszik lehetővé továbbá valamennyi sérelem, így különösen az orvosszakmai, illetve etikai kérdések alkotmányjogi szempontú vizsgálatát. Ugyancsak nem foglalhat állást az országgyűlési biztos kártérítési igényekkel kapcsolatban, amelyek kizárólag a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak.

Az idei évben jellemzően számos beadvány érkezett *otthonszülés* tárgyban. Az év második felében jelentős számú panasz érkezett a Napvilág Születésházban történtek nyomán történt letartóztatással és fogva tartás körülményeivel összefüggésben. A nagy nemzetközi felindulást keltő ügy kapcsán sok külföldi beadvány érkezett. Éppen három évvel az első ombudsmani állásfoglalás kiadása után idén a biztos megismételte annak legfontosabb megállapításait, és – figyelembe véve a civil társadalom és a szülészszakma egy részének igényét – szükségesnek látta az adott helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését. Továbbra is hangsúlyozta, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összhangban nélkülözhetetlen a keretszabályok mielőbbi megalkotása, hogy a jövőben elkerülhető legyen bármely jogellenes gyakorlat, valamint a várhatóan nem kockázatmentes szülés egészségügyi intézményen kívüli levezetése. Ezért is hívta fel ismételtelen minden érintett – így a jogalkotó és különösen a szakma képviselőinek – figyelmét arra, hogy a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira, valamint a nemzetközi gyakorlatra figyelemmel fokozott tapintattal és felelősséggel értékeljék a szakma szabályai és az alapjogok összefüggéseit, és alkossák meg a tervezett otthonszülés biztonságos körülményeinek jogi és etikai feltételrendszerét, szakmai minimumkövetelményeit. 2010 decemberére a szaktárca elkészítette az inté-

⁶⁰ Vö. 77/1995. (XII. 21.) AB határozat.

⁶¹ Vö. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat.

⁶² Vö. 54/1996. (XI. 30.) AB határozat.

zeten kívüli szülést szabályozó rendelet tervezetét, amely várhatóan 2011 áprilisában fog hatályba lépni.

*Az elmúlt évek gyakorlatához híven az idei évben is foglalkozott az országgyűlési biztos a segélyhívó számok működésével.*⁶³ Szintén a készenléti szervek munkáját, valamint az annak ellátásához szükséges kommunikáció-technikai hátteret érintette az Egységes Digitális Rádió-távközlő Rendszer (EDR) alkalmazásával összefüggő hivatalból indított vizsgálat.⁶⁴ Az EDR rendszer bevezetését az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese – látva a beavatkozó szervezetek közötti együttműködésben megjelenő zavarokat – már az OBH 3182/2003. számú jelentésében sürgette. Kifejtette, hogy az úgynevezett heterogén rendszerek, a GSM rendszerek megjelenése, valamint a ma már nem korszerű technológia miatt jellemzően csökken a rádió-forgalmazások száma, így egy adott területen, helyszínen dolgozó tűzoltók nem feltétlenül tudnak egymásról. Ez igaz lehet az ügyeletekre is, ezért nehezen biztosítható a készenléti feladatellátás hatékonysága, gyorsasága és megfelelő színvonala. Hiányzik a szervezetek horizontális együttműködése is.

Mindezek miatt napi rendszerességgel jutnak riasztással, bevetés-irányítással összefüggő információk illetéktelenek kezébe. Az ilyen problémák megelőzésének leghatékonyabb megoldását a bevetésirányító rendszerek nyújtotta lehetőségek adják. Egy bejelentéshez, eseményhez optimalizáltan kapcsolhatóak a szükséges erőforrások, feladatok, helyszínek és prioritások. Ezeknek köszönhetően csökkenthető a szervezetek reakcióideje, több bejelentés kezelhető azonos létszámmal és növelhető a bejelentők biztonságérzete. A bevetésirányítási feladatok elvégzéséhez megfelelő információkkal kell rendelkezni a bejelentőről, az eseményről, a helyszínről, a végrehajtandó feladatról, a mozgósítandó szervezetekről, azok készségéről, elérhetőségéről, valamint helyzetéről. Ezt – adott bevetési létszám és esetszám felett – kizárólag megfelelően összehangolt információs rendszerekkel lehet hatékonyan megvalósítani.

Az elmúlt időszakban általános jelleggel bevezették ugyan az EDR-t (a schengeni, határőrizeti és terrorelhárítási elvárások teljesítése érdekében), azonban a hivatalból indult vizsgálat során beérkezett válaszok alapján megállapította az ombudsman, hogy csak kisebb részben érvényesül az a technológiai többlet, amely az egységesen alkalmazott digitális technológiából adódna, általában jelenleg is csak rádióforgalmazásra használják a rendszert. A készenléti szervek rádiókommunikációjában lényeges vál-

⁶³ A JB-1082/2010, részletesebben lásd a Beszámoló korábbi, 3.2.1. fejezetét.

⁶⁴ A JB-2203/2010.

tozás nem történt, a szervek közötti helyszíni együttműködés továbbra is nehézkes, az egységes rendszerből fakadó előnyök is inkább elvi, mintsem gyakorlati lehetőséget jelentenek. Az Országos Mentőszolgálat főigazgatója például válaszában kiemelte, hogy az érintettek nem tudják megfelelően használni az EDR szolgáltatásait, időnként káosz van a kommunikációban. E körülmény – pusztán az áttételek miatt tapasztalható információtorzulás és a mentés során bekövetkező idővesztés lehetőségé miatt – önmagában alkalmas arra, hogy úgy a beavatkozók, mint az érintett állampolgárok élethez, testi épséghez, valamint lehető legmagasabb színvonalú testi és lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okozzon. Az integrált bevetésirányító informatikai rendszerek hiánya (illetve hiányosságai) a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat.

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében több ajánlás került megfogalmazásra a Kormány számára, valamint a belügyminiszter, a nemzeti erőforrás miniszter és a nemzeti fejlesztési miniszter részére. A nemzeti fejlesztési miniszter a jelentéssel összefüggésben arról adott tájékoztatást, hogy a jelentésében foglaltak tisztázása érdekében 2010. december 29-én a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Infokommunikációs Államtitkársága az érintett szervezetek szakmai vezetőinek meghívásával értekezletet tartott. Megállapításra került, hogy a jelentésben felsorolt felhasználói problémák jelentős része időközben már vagy megoldódott, vagy felhasználói és nem hálózatgazdai intézkedést igényel, egyes témakörökben azonban még valóban vannak az EDR szolgáltatást megrendelő államnak is megoldandó feladatai. A kormányzati célú hálózatokról szóló kormányrendelet szerint a kormányzat az erről szóló közszolgáltatási szerződés alapján fog gondoskodni az EDR működtetéséről, a jelenleg működő rendszer helyett egy sokkal hatékonyabb, s a felhasználók érdekeit is figyelembe vevő konstrukció jön majd létre. A jogcímváltozás egyben azt is jelenti, hogy állami tulajdonú cég felügyeli a közreműködő cég által nyújtott EDR szolgáltatást. Azzal pedig, hogy létrejön egy ügynevezett felhasználói monitoringbizottság, a tárca reményei szerint az eddiginél sokkal előbb kapcsolat jön létre a felhasználók és a szolgáltató között, ami lehetővé teszi majd, hogy a használat során felmerülő problémákra hatékony válaszok szülessenek.

1. *Az egészségügyi tárgyú ügyek* közül kiemelhető, hogy továbbra is érzeknek a *betegjogok figyelmen kívül hagyásával* kapcsolatos beadványok. Egy esetben például egy édesanya fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz kiskorú fiának a Fejér Megyei Szent György Kórház Pszichiátriai

Osztályán történt ellátásával összefüggésben.⁶⁵ Az egészségügyről szóló törvény⁶⁶ X. fejezete foglalkozik a pszichiátriai betegek gyógykezelésének és gondozásának kérdéseivel, tekintettel e betegcsoport különleges kiszolgáltatottságára. Itt is érdemes továbbá megjegyezni, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény⁶⁷ is tartalmaz további garanciákat a mentális fogyatékossgal élő személyekkel (a korábban pszichiátriai betegként meghatározott emberek, mai szóhasználattal pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek) összefüggésben. Az egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást említ, azonban az eredeti angol nyelvű szövegben szereplő „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszichoszociális” terminológiával. Az egyezmény a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak védelme érdekében a 7. cikk 2. pontjában hangsúlyozza, hogy „minden a fogyatékossgal élő gyermekekkel kapcsolatos intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni”.

A megküldött dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy a panaszos édesanya öt napon keresztül nem kapott tájékoztatást autizmussal élő, nem beszélő fia állapotáról, annak ellenére, hogy a tájékoztatást többször és kifejezetten kérte. Megállapítható volt továbbá az egészségügyi dokumentáció alapján, hogy a pszichiátriai beteggel szemben alkalmazott, egyéb korlátozó intézkedés (leszűjázás) dokumentálását tartalmazó adatlapoknak a beteg törvényes képviselője felé teljesítendő értesítési kötelezettségére vonatkozó része mindkét esetben kitöltetlen maradt, valamint ugyancsak tényként volt megállapítható, hogy a kórház pszichiátriai betegek korlátozását részletező belső szabályzatának a beteg törvényes képviselőjére vonatkozó értesítési rendelkezése hiányos. Az egészségügyi intézmény eljárása az egészségügyi törvényben nevesített tájékoztatáshoz, valamint ezzel összefüggésben az a panaszos emberi méltósághoz való jogának, illetve ennek fontos részét képező önrendelkezéshez való jogának tekintetében is visszásságot okozott.

2. Szintén súlyos pszichés zavarokkal küzdő gyermek ellátásával kapcsolatban fordult a biztoshoz panasszal az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány.⁶⁸ A vizsgálat megállapította, hogy a szigetvári speciális otthonban élő gyermekkel

⁶⁵ AJB-693/2010, részletesebben lásd a Beszámoló korábbi, 3.2.1 fejezetét.

⁶⁶ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.).

⁶⁷ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

⁶⁸ AJB-1604/2010.

pszichiáter a gondozási-nevelési tervben foglaltakkal ellentétben nem foglalkozott, az állapotához igazodó ellátást nem kapta meg, mely sérti a védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Nyugdíjsházban lakó idős cukorbeteg férfi inzulin kezelésének ügyében érkezett a biztoshoz panasz, mivel az intézmény vezetője megtagadta a gyógyszeres kezelés elvégzését annak ellenére, hogy a nyugdíjsházban házi segítségnyújtó szolgálat működött.⁶⁹ A vizsgálat megállapította, hogy a vonatkozó jogi szabályozással ellentétes, vagyis önkényes az intézkedés, mellyel a házi segítségnyújtás keretében az ellátásra köteles szerv a beteg gyógyszerelését – azon belül inzulininjekcióval történő kezelését – megtagadta, amely közvetlen sérelmet okozott az ellátásra jogosult szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben. A miniszter válaszában arról informálta a biztost, hogy előkészít egy tájékoztatót, amely – a jelentésben foglaltakat megerősítve – házi segítségnyújtás keretében az inzulininjekció beadására vonatkozó szakmai álláspontot és iránymutatást tartalmazza. A tájékoztatót a minisztérium honlapján közzétéve, illetve a módszertani anyagokon keresztül tervezik eljuttatni a házi segítségnyújtást végző szolgáltatóknak.

3. Egy, a gyermeküket elvesztett szülőknek lelki és információs támogatást nyújtó honlap szerkesztője fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, amelyben a vetélés és perinatális halálozás körébe tartozó esetek kezelésére hívta fel a figyelmet. Beadványában kitért arra, hogy egyes kórházakban a 24. hetes vagy annál fiatalabb korban elhalálozott magzatok esetében nem teszik lehetővé a szülők számára, hogy eltemessék gyermeküket, továbbá a perinatális halálozás esetkörébe tartozó halálozáskor a méltó búcsúra sok helyen nem kerülhet sor, sőt a kórházak jellemzően igyekeznek lebeszélni a szülőket arról, hogy megnézzék a halott gyermeket. A vizsgálat során megállapításra került: a magzatukat a terhesség alatt elvesztő nők azonos helyzetben vannak abban a tekintetben, hogy megilleti őket a döntési jogosultság, kívánják-e halott magzatuk kiadását az egészségügyi intézménytől méltó körülmények között történő eltemetése, meggyászolása céljából. A közöttük meglévő egyéb helyzeten alapuló megkülönböztetés önkényesnek minősül, mivel nincsen igazolhatóan ésszerű indoka annak, hogy a magzat fejlettsége határozza meg a fenti döntési jogosultság fennállását vagy hiányát. Egy 23, illetve egy 25 hetes magzat között nem mutatható olyan szignifikáns különbség, amely az eltérő jogi kezelésre, a 24 hetes, szigorú határvonal felállítására bármiféle magyarázattal szolgálna. A biztos hangsúlyozta, hogy az elbúcsúzás – mint erkölcsi szabályként megszilárdult gyakorlat – lehetősége, minden szülőt, hozzátartozót megillet függetlenül

⁶⁹ A JB-3006/2010.

attól, hogy az elvesztett magzat milyen idős vagy milyen méretű.⁷⁰ Azon jogszabály-módosítás ügyében, amely kitérne a korai, illetve a középideős magzati halálozás esetén is az elhalt magzat eltemetésének lehetőségére a hozzátartozók számára, a belügyminiszterrel folytat további egyeztetést az országgyűlési biztos.

4. Gyógyszertámogatással összefüggésben egy gyakorló pulmonológus és allergológus szakorvos beadványában sérelmezte, hogy bár a betegtájékoztató szerint az adott készítmény adható 65 éves és idősebb betegeknek is, társadalombiztosítási támogatással azonban mégis csak 45 éves korig rendelhető. A felső korhatárt a szakmai kollégium szerint nem szakmai, hanem kizárólag költséghatékonysági alapon határozták meg. Az így meghúzott felső korhatár miatt a potenciális igénybevevők közel kétharmada nem részesülhet társadalombiztosítási támogatásban a készítménnyel összefüggésben. A szakmai kollégium elnökétől kapott tájékoztatás alapján a készítmény igen drága, úgynevezett biológiai terápia, amelyet mindenütt a világon a javallat és terápiás eredmény szigorú ellenőrzése mellett alkalmaznak. Az utóbbi körülmény különösen fontos, mivel a megfelelő indikáció fennállásakor is legfeljebb az esetek felében találták a készítményt hatásosnak. A felső korhatár rigorózus meghatározása egyben azt is jelenti, hogy a 45 év feletti korosztályba tartozó potenciális igénybevevő még egy kezdeti próbaalkalmazás során sem kaphatja társadalombiztosítási támogatással a készítményt. Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a készítmény társadalombiztosítási támogatásának meghatározása során egy szakmai érvekkel alá nem támasztható, objektív, kivételt nem engedő felső életkori határ megvonása a 45 éven felüli (potenciális) betegcsoport életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetéshez vezet.⁷¹

5. Végül pedig egy, az alapellátás működését érintő panasz említhető, amelyben egy házi orvos praxisjoga elidegenítésével és ezzel összefüggő ellehetetlenülésével kapcsolatos sérelmeiről számolt be. A panaszos kifogásolta, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően 2002-ben meg kellett vásárolnia sziráki praxisát, majd amikor 2006-ban családi okból Tolna megyébe költözött, értékesíteni kívánta azt, azonban álláspontja szerint az önkormányzat az értékesítést megghiúsította. A vizsgálatot követően megállapította a biztos, hogy a kártalanítás intézményének, valamint a praxisprogram működését szabályozó törvény megalkotásának hiánya olyan, a tulajdonhoz való joggal, illetőleg a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő, ellent-

⁷⁰ A JB-4291/2010, részletesebben lásd a Beszámoló korábbi, 3.2.1. fejezetét.

⁷¹ A JB-4439/2010, részletesebben lásd a Beszámoló korábbi, 3.2.1. fejezetét.

mondó helyzetet idézett elő, amely visszas a vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésben.⁷²

6. A betegjogok védelmének biztosítása kapcsán említhető az akkor még működő Egészségbiztosítási Felügyelet (EBF) hatáskör-értelmezésével kapcsolatos vizsgálat.⁷³ Az ombudsmani vizsgálat eredményeként a biztos kezdeményezte az EBF hatáskörének időbeli terjedelmének pontosítását. Tekintettel arra, hogy időközben az EBF-et megszüntették, a működéséről rendelkező jogszabályt pedig hatályon kívül helyezték, a jelentésben kért intézkedés tárgytalanná vált.⁷⁴

3.2.2.2.

A szociális rendszer és a szociális segélyezés

A szociális tárgyú panaszokkal összefüggésben elmondható, hogy a korábbi évek tapasztalataival egyezően az állampolgároktól ebben az ügytárgyban érkezik a legtöbb beadvány, azonban ezekben az esetekben a leggyakoribb a *hatáskör hiánya miatti* – tájékoztatással egybekötött – *elutasítás* is.

A proaktív jogvédelmi szerepvállalásnak köszönhetően a 2010-es évben érezhetően megnőtt a korlátozott érdekérvényesítő képességekkel rendelkezők (hajléktalan személyek, szociális intézményben élők) *jogtudatos fellépése*. Panaszaik zömében – hatáskör hiányában – elutasításra kerültek, azonban a panaszos részletes tájékoztatása mellett, amennyiben a sérelmek kivizsgálása és orvoslása az intézmények vezetőinek, fenntartóinak hatáskörébe tartozott (például a szociális gondozók bánásmódjának sérelmezése, a hajléktalanszállón a postai küldemények kézbesítésének nehézsége), a biztos a beadványok *áttételéről* rendelkezett. A szociális panaszok hangvételeből továbbra is jól érzékelhető az a korábbi években már megfigyelhető tendencia a társadalom szegényebb rétegeinek kétségbeesése életszínvonaluk romlása miatt: kilátástalan élethelyzetükről, a munkalehetőségek hiányáról, a magas és sokszor kifizethetetlen lakásfenntartási költségekről, megromlott egészségügyi állapotukról vagy megoldatlan lakáshelyzetükről írnak, és a biztostól segítséget, támogatást kérnek ügyükben. Az országgyűlési biztos minden esetben felhívta az érintett önkormányzat figyelmét a rászorult személyre, illetve tájékoztatást nyújtott a panaszosnak az igény-

⁷² AJB-2377/2010, részletesebben lásd később, a tulajdonjoggal foglalkozó 3.2.2.3. részben.

⁷³ AJB-2498/2010.

⁷⁴ A 2010. évi LXXXIX. törvény alapján az Egészségbiztosítási Felügyelet 2010. szeptember 26-ával megszűnt.

be vehető szociális ellátásokról, valamint jelzéssel élt a szociális alapellátás keretében igénybe vehető, személyes életvezetési tanácsadást is nyújtó *családsegítő szolgálatok* felé.

A beszámolási időszakban számos panaszt kapott az ombudsman a pénzbeli szociális ellátásokkal, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásokkal összefüggésben. A panaszok nagyrészt a szociális ellátásokról szóló hatósági határozat tartalmát, a támogatás, illetve a nyugellátás megállapított mértékét kifogásolták.

1. Ebben a tárgykörben a beszámolási időszakban benyújtott beadványában⁷⁵ a panaszos azt sérelmezte, hogy ápolási díj megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő a vasszécsenyi önkormányzatnál, a kérelmet azonban elutasították azzal, hogy a képviselő-testület méltányossági alapon biztosítható ápolási díjat a rendeletében nem határoz meg. Az ombudsman megállapította, hogy a helyi rendelet valóban nem állapít meg ápolási díjat⁷⁶ annak a hozzátartozónak, aki 18. életévét betöltött tartósan beteg személy ápolását, gondozását végzi. A szociális törvényben foglalt rendelkezést ugyanis az önkormányzat úgy értelmezte, hogy az ápolási díjnak ezt a formáját nem köteles rendeletben szabályozni. A biztos jelentésében kifejtette, hogy az ügyre vonatkozó szociális törvényi rendelkezések rendeletalkotási *kötelezettséget* állapítanak meg. Mind a nyelvtani, mind a tartalmi jogszabályi értelmezés ezt támasztja alá, megerősíti továbbá a jelentésben foglaltakat a helyi önkormányzatokról szóló törvény,⁷⁷ valamint a költségvetési törvény ápolási díjra vonatkozó rendelkezései is. Emellett a biztos jelentésében utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság ápolási díjat érintő szabályozásra vonatkozó megállapításai is alátámasztják az ombudsmani jelentésben kifejtetteket.⁷⁸ A biztos javasolta az önkormányzatnak, hogy a törvényi rendelkezések alapján egészítse ki a kifogásolt jogszabályt. A polgármester válaszlevelében a jogalkotóra hárította annak a felelősségét, hogy a szociális törvény pontatlan megfogalmazása miatt ellátás nélkül maradnak arra rászorulóknak, valamint rámutatott arra is, hogy több önkormányzat is hasonló gyakorlatot folytat. A biztos ezért a kialakult helyzetrel kapcsolatban a nemzeti erőforrás miniszter állásfoglalását kérte, aki a válaszában közölte, hogy a jelentésben foglalt szabályozási problémát felismerte, és a törvényi rendelkezések módosításakor törekedni fognak a világos jogszabályi környezet kialakítására.

⁷⁵ AJB-1980/2010.

⁷⁶ A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 43/B. § (1) bekezdése szerinti ápolási díj.

⁷⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.).

⁷⁸ Vö. 571/B/2003 AB határozat.

2. Az elmúlt időszakban folyamatosan érkeztek az ombudsmani hivatalhoz olyan beadványok, amelyekben a panaszosok a *rokkantsági nyugdíj* iránti igényük elbírálása során az orvosszakértői bizottságok eljárását, szakértői állásfoglalását sérelmezik. Az országgyűlési biztos az eljárására vonatkozó hatásköri szabály figyelembevételével, az *orvosszakmai megítélést igénylő kérdés tárgyában* érkező panaszokat nem vizsgálhatta.

Vizsgálatot indított azonban az ombudsman abban az ügyben, amikor a panaszos rokkantsági nyugdíj iránti igényének az elbírálásához szükséges orvosi felülvizsgálat időpontjáról szóló értesítés mellé egy „Nyilatkozat” elnevezésű nyomtatványt is csatoltak, amelyben olyan kérdések (például családi állapotra, eltartott hozzátartozókra, lakhatás körülményeire, azal kapcsolatos jogviszonyra vonatkozó kérdések) megválaszolását kérték, amelyek nincsenek összefüggésben a kérelmező egészségi állapotával.⁷⁹ A jelentés kiemeli, hogy a rokkantsági nyugdíj iránti igény elutasítása mindig az egészségi állapot komplex minősítésére vezethető vissza, az egyén egészségi állapota, elvesztett és megmaradt munkaképessége, az általa ellátható munkakörök követelményei, valamint képzettsége, szakmai gyakorlata, életkora alapján meghatározható rehabilitálhatósága szempontjából lehet minősíteni. A rokkantsági nyugdíj elbírálásának azonban csak egyik, azonban legfajsúlyosabb szegmense az egészségkárosodás mértékének a megállapítása, és komoly jelentősége van annak, hogy a kérelmezőben ne merüljön fel aggály az orvosszakértői eljárás tisztán szakmai alapon történő lefolytatásában. A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy visszásságot okoz az egészségkárosodás mértékének elbírálásához készített „Nyilatkozat” nem egészségügyi vonatkozású adattartalma. Ezért kezdeményezte, hogy az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (ORSZI) főigazgatója intézkedjen a „Nyilatkozat” elnevezésű, ONYF. 3515-278. számú nyomtatvány átdolgozásáról. A főigazgató tájékoztatta a biztost, hogy az ORSZI, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság között megkötött háromoldalú megállapodását módosították, és a jelentésben foglaltaknak megfelelően a megállapodás mellékletét képező – sérelmezett – nyomtatványt átdolgozták. A biztos egyetértve a megtett intézkedéssel, felhívta a főigazgató figyelmét arra, hogy a honlapokon továbbra is változatlan tartalommal a régi, vizsgálattal érintett nyomtatvány szerepel, és a nyugdíjbiztosítási igazgatóságokon személyesen megjelenő ügyfelek is ezt a nyomtatványt kapják meg kitöltésre. Felkérte a főigazgatót, hogy a módosított szabályozásnak megfelelő gyakorlat kialakításának feltételeit mihamarabb te-

⁷⁹ A JB-1770/2010.

remtsék meg, az ügyfelek megfelelő tájékoztatásával, illetve átdolgozott nyomtatvány közzétételével.

3. Az ombudsmani tevékenység során megjelennek a jelzés vagy sajtóhír kapcsán hivatalból, illetve panasz alapján indított *komplex jellegű vizsgálatok*, amelyek alapjogi szempontból *egy-egy szociális ellátó intézmény működési körülményeit* járják körül. A beszámoló időszakában a Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézménye székesfehérvári kihelyezett részlegének lakói fordultak a biztoshoz. Beadványukban⁸⁰ sérelmezték, hogy az intézményvezetőtől arról értesültek, hogy az intézmény fenntartójának döntése miatt rövid időn belül ki kell költözniük az otthonból.⁸¹ A fogyatékossgal élő panaszosok előadták, hogy az új helyükön szinte elérhetetlen lenne a bolt, a posta, az orvosi ellátás, és a megélhetésüket segítő alkalmi munkalehetőség. A gondozás minőségét kifogásoló körülményeket sérelmező panasz érkezett a bicskei telephely működésével összefüggésben is.

Az Intézmény Polgárdi-Tekerespuszta székhellyel, nyolc telephelyen működik. Az ombudsmani vizsgálat a *székesfehérvári telephely*, a *bicskei telephely* és a *polgárdi-tekerespusztai székhelyintézmény* vizsgálatára terjedt ki. A panaszok alapján a biztos előre be nem jelentett helyszíni vizsgálat lefolytatását rendelte el a három helyszínen, emellett a szociális és munkaügyi minisztert, a Fejér Megyei Közgyűlés elnökét, illetve az Esélyek Háza Fejér Megyei Esélyegyenlőségi Irodájának vezetőjét kérte fel, hogy az ügyvel kapcsolatos szakmai álláspontjukról tájékoztassák. A székesfehérvári telephely tekintetében a foglalkoztatás kérdéskörét érintően megállapítható volt, hogy az intézmény tervezett bezárása miatt a lakókat korábban foglalkoztató szervezet és az intézmény között szerződés kötés 2009. évre vonatkozóan nem történt. A jelentésben megállapította a biztos továbbá, hogy a bicskei telephelyen, a szociális intézményen belüli foglalkoztatás, illetve annak hiányában a védett, illetve nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás elősegítésének elmulasztása a munkához való joggal összefüggő visszásságot okoz. Emellett a bicskei telephelyen a szakmai személyzet létszáma nem felel meg a jogszabályi követelményeknek.

A biztos jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a székesfehérvári telephely megszüntetésével az ott lakók egy része olyan elszigetelt intézménybe kerül, ahol nem képes teljesebb életet élni, a szegregáció követ-

⁸⁰ AJB-2535/2010.

⁸¹ Négy évvel ezelőtt (OBH 1399/2006) az ombudsman már felkérte a Fejér Megyei Közgyűlés elnökét, hogy tekintsen el a tervezett bezárástól és törvényes kötelezettségének megfelelően újítsa fel a Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézményének székesfehérvári rehabilitációs telephelyét.

keztében elnehezül a részvételük a társadalmi érintkezésben, ami szemben áll az esélyegyenlőség követelményével és ütközik a nemzetközi – Magyarországon is elfogadott – egyezmények, valamint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény rendelkezéseivel. A jelentésben megállapított alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében az állampolgári jogok biztosa kezdeményezte az intézmény igazgatójánál, hogy a bicskei telephelyen élők munkához való jogának biztosítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket a fejlesztő-felkészítő, valamint munkarehabilitáció keretében foglalkoztatottak számának növelésére, továbbá felkérte a fenntartó Fejér Megyei Önkormányzat Közgyűlését, dolgozzon ki ütemezett intézkedési tervet a bicskei telephely személyi feltételeinek biztosítására.

A megyei közgyűlés elnöke a székesfehérvári telephely kiváltásával kapcsolatban arról tájékoztatta a biztost, hogy a telephely megszüntetése és a lakók kiköltöztetése volt az egyetlen lehetséges megoldás arra, hogy az ellátottakról az intézmény ne egy leromlott műszaki állapotú, teljes körű külső-belső felújítást igénylő épületben gondoskodjon. Az elnök hangsúlyozta, hogy a megyei önkormányzatoktól csak megfelelő állami támogatás, pénzügyi forrás biztosítása mellett várható el a szociális szakellátás színvonalának emelése, a nagyintézmények megfelelő, a társadalmi, funkcionális és térbeli integrációt is biztosító kitagolása. A bicskei telephelyen élők fejlesztő-felkészítő, valamint munkarehabilitáció keretében történő foglalkoztatása tekintetében jelezte, hogy a közgyűlés határozatával hozzájárult ahhoz, hogy az Integrált Szociális Intézmény intézményi foglalkoztatóként fejlesztő felkészítő foglalkoztatást szervezen maximum 50 fő részvételével. Az intézmény igazgatója a közgyűlés döntését követően kérelmet nyújtott be a Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatalához a fejlesztő felkészítő foglalkoztatás működési engedélyének kiadása iránt, mely működési engedélyt az intézmény megkapta.

Az elnök válaszában azt is jelezte, hogy a munkarehabilitációs foglalkoztatás, illetve a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás bővítése jelentős pénzügyi ráfordítással is jár, amelynek biztosítására a fenntartónak nincs fedezete, anyagi lehetőségeik korlátozottak. A bicskei telephely személyi feltételeinek biztosítása vonatkozásában arról tájékoztatta a biztost, hogy 2009-ben a mentálhigiénés csoport létszáma 5 főről 8 főre bővült, és a csoport struktúrájának átalakítása is megtörtént: két munkacsoportot alakítottak ki. A megnövekedett létszámnak és a szervezeti átalakításnak köszönhetően a foglalkozásokon a lakók nagyobb létszámban és aktívabban vesznek részt. Utalt arra, hogy a tartós bentlakást nyújtó intézmények szakmai létszámára

vonatkozó miniszteri rendelet⁸² 2010. január 1. napjától jelentősen módosult, így ezen időponttól már a fogyatékos személyek, illetve a pszichiátriai betegek ápoló, gondozó otthonában nem kell szabadidő-szervezőt alkalmazni, és a foglalkoztatásszervező, valamint mozgásterapeuta alkalmazása sem kötelező, hanem csak ajánlott az intézmények számára. A jelentésben kifogásolt munkakörök közül csak a szociális és mentálhigiénés munkatárs alkalmazása maradt kötelező.

Rámutatott arra, hogy az a tény, hogy az előírt létszámnál másfél fővel kevesebb a szociális és mentálhigiénés munkakörben foglalkoztatottak száma, a lakóknak tényleges érdeksérelmet nem okoz. A szabadidő hasznos eltöltése érdekében az ellátottak számára számos programot szerveznek, és rendszeresen szakkör jelleggel foglalkozásokat tartanak. Mellékelte a 2009. január 1. és 2012. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó átfogó, mind a személyi, mind a tárgyi feltételek biztosítását célzó intézkedési tervet, valamint az azt jóváhagyó közgyűlési határozatot. Az ombudsman a választ elfogadta, de a visszasságokra vonatkozó megállapításokat is fenntartotta. Ezt követően tájékoztatást kért arról, hogy közgyűlésnek van-e terve arra vonatkozóan, hogy – a jogszabályi előírásokra figyelemmel – hogyan biztosítják a szociális foglalkoztatásban, munkarehabilitációban részt vevő személyek fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban való részvételét.

Fejér Megye Közgyűlésének elnöke újabb válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy Bicskén munkarehabilitációs foglalkoztatás keretében továbbra is 29 fő dolgozik. Kiemelte, hogy a vonatkozó kormányrendelet⁸³ alapján meghirdetett általános pályázati felhívásra benyújtott pályázatuk 2010–2012 évekre befogadást nyert, mely támogatást a szerződésben meghatározottak szerint a szociális foglalkoztatás működtetésére, fejlesztésére, munkarehabilitációs díjra, bérjellegű kifizetésekre, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó személyi és dologi kiadásokra, valamint tárgyi eszközök beszerzésére használták fel. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás továbbra sem biztosított Bicskén. Erre vonatkozóan a Fejér Megyei Önkormányzat munkatársa nemrégiben arról tájékoztatta a biztost, hogy jelenleg nyolc fő ellátottnak van fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra javaslata, azonban a külső cég számára nem volt rentábilis az ő foglalkoztatásuk, ezért azt nem vállalta a továbbiakban e telephelyen. Az intézményvezető asszony azonban jelezte, hogy e személyek állapota romlott, ezért kezdeményezte az ORSZI vizsgálatát, amelyre az idén kerül sor,

⁸² A személyi gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük rendjéről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet.

⁸³ A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V.12.) Korm. rendeletet módosító 279/2009. (XII. 9.) Korm. rendelet.

valamint ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy a vizsgálat eredményéről tájékoztatást fog adni.

A Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézményének igazgatója arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a megyei önkormányzat válaszában elkészítésében részt vett, az abban leírtakkal egyetért, a vizsgálathoz egyéb hozzáfűznievalója nem volt. A szociális és munkaügyi miniszter levelében arról tájékoztatta a biztost, hogy 2010. március 31-től rögzíti törvény azt a szakmapolitikai irányvonalat, amelynek alapja a fogyatékos személy szabad lakóhely-megválasztási joga, a közösségi alapú szolgáltatások fejlesztése és a lakóotthoni intézményi forma előtérbe helyezése. A tájékoztatás kitért arra is, hogy az ötven főnél nagyobb létszámú fogyatékos emberek számára ápolást-gondozást nyújtó bentlakásos intézmények kiváltása 2013. december 31-ig több lépésben történik. Az első időszakban kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására az Országgyűlésnek ütemtervet kellett elfogadnia. Az ombudsman válaszában üdvözölte, hogy a szociális tárca a fogyatékos embereket képviselő civil és szakmai szervezetek, az intézményi fenntartók és az új intézményvezetők bevonásával megkezdte az ütemterv szakmai előkészítését.

4. A szociális biztonsághoz való jog mellett a *munkához való jognak*, illetve a *foglalkozás szabadságának érvényesülését* is érintette egy másik átfogó jellegű ombudsmáni vizsgálat.⁸⁴ Az ügyben három hivatalos szolgálati viszonyban álló, de más-más szervnél szolgálatot teljesítő panaszossal szemben munkáltatójuk fegyelmi eljárást kezdeményezett, az eljárás pedig fegyelmi büntetéssel (lefokozással, a szolgálati viszony megszüntetésével) zárult. A fegyelmi büntetés következtében szolgálati jogviszonyukat illetményük teljes visszatartása mellett pontosan meg nem határozható időre felfüggesztették.⁸⁵ A fegyelmi határozat ellen keresetet nyújtottak be a munkaügyi bírósághoz, amely következtében a bíróság döntéséig jogviszonyuk továbbra is felfüggesztve marad, ezzel a bíróság döntéséig illetményben sem részesülhetnek. A biztos jelentésében részletezte, hogy a panaszosok emiatt eredeti munkakörükben nem foglalkoztathatók, a bíróság ítéletéig másik munkahelyen sem tudnak elhelyezkedni, szünetel a társadalombiztosítási jogviszonyuk. Ha pedig a bíróság elutasítja a keresetüket, akkor az előre ki nem számítható felfüggesztési időtartam alatt nyugdíjra jogosító szolgálati időt sem szerezhettek, nem jogosultak to-

⁸⁴ AJB-5/2010.

⁸⁵ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi LXIII. törvény (Hszt.) 2003. július 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a szolgálati viszony megszüntetése vagy lefokozás fenytés kiszabása esetén a hivatásos állományú szolgálati viszonyát a határozathozattól az eljárás jogerős befejezéséig terjedő időre fel kell függeszteni.

vábbá a munkanélkülieket megillető ellátásokra sem, mivel jogviszonyuk jogerősen nem szűnt meg.

Az ombudsmani vizsgálat során feltárta, hogy a felfüggesztés időtartama bizonytalan, előre ki nem számítható, a felfüggesztés alatt álló személy részéről nem befolyásolható. Megállapítható, hogy a *felfüggesztés következményei sokkal súlyosabbak, mint maga a fegyelmi büntetésként megállapított joghátrány*. A legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a jogviszony megszüntetése következtében az érintettnek lehetősége nyílik új munkahely létesítésére, illetve arra, hogy álláskeresőként regisztrálja magát és ellátásban részesüljön, valamint a jogviszony megszűnése után bizonyos ideig társadalombiztosítási ellátások is megilletik, addig minderre a felfüggesztés időtartama alatt nincs lehetősége. Mivel munkát sem eredeti munkahelyén, sem máshol nem végezhet, így nem illetik meg azok a jogosultságok sem, amelyek a munkavégzéshez kötődnek. Ezen időszak – a bíróság kedvezőtlen döntése esetén – a nyugdíjra jogosító szolgálati idő megszerzése szempontjából is „kiesik”, hiszen a felfüggesztés időtartama ez esetben nem minősül szolgálati időnek. A joghátrányok pedig utólag sem reparálhatók: ha a bíróság helyt is ad az érintettek keresetének és utólagosan kifizetik az eltelt időre járó átlagkereset, mindez nem nyújt kárpótlást arra a konkrét időtartamra, amíg a panaszos ellátás nélkül maradt. A társadalombiztosítási ellátások vonatkozásában a jelentés kitért arra, hogy mivel a felfüggesztés alatt sem munkavégzés, sem illetményfizetés nem történik, a panaszosok társadalombiztosítási jogviszonya – a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezés⁸⁶ értelmében – szünetel. Így sem egészségbiztosítási ellátásra, sem nyugdíj-biztosítási ellátásra nem jogosultak.

A biztos jelentésében megállapította, hogy azon szabályozás, miszerint a fegyelmi határozat jogerőssé válásáig a hivatásos állományban lévő szolgálati viszonyát illetménye 100 százalékos visszatartása mellett fel kell függeszteni a munkához, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában. A biztos felkérte a miniszterelnöki hivatalt vezető minisztert, hogy utasítsa az érintett szervezetet arra, hogy haladéktalanul kezdeményezzék az érintett – szolgálati viszony felfüggesztése alatt álló – személyi állomány ügyeinek felülvizsgálatát és a javasolt törvénymódosításnak megfelelően a felfüggesztés megszüntetését.

⁸⁶ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 8. § a) pontja értelmében azonban szünetel a biztosítás: a fizetés nélküli szabadság, a munkavégzési (szolgálatteljesítési) kötelezettség alóli mentesítés, valamint az igazolatlan távollét időtartama alatt, kivéve 2. ha a munkavégzés alóli mentesítés idejére a munkaviszonyra vonatkozó szabály szerint átlagkereset jár, illetőleg munkabér (illetmény), átlagkereset (távolléti díj), táppénzfizetés történt.

Kezdeményezte továbbá azt is, hogy fontolják meg tárcaközi ad hoc bizottság felállítását, azon törvények felülvizsgálatára, amelyek tartalmazzák az érintett jogintézményre vonatkozó szabályozást, egyúttal javaslatot dolgoz ki azok módosítására, a felfüggesztés időtartamának határidőhöz kötésére. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy a problémafelvetés fontosságával egyetért, a probléma megoldását előmozdító kezdeményezéseket az illetékesek felé meg fogja tenni.

Az országgyűlési biztos egy panasz alapján jelentésben állapította meg, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökének az a mulasztása, hogy éveken keresztül nem tett eleget a jogszabályból fakadó kötelezettségének, nem alkotta meg a gépjárművezető-szakoktató képzés lebonyolításához szükséges elnöki szabályzatot, közvetett módon és hatásában nemcsak a jogbiztonság követelményét sértette, hanem korlátozta a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülését is.⁸⁷

3.2.2.3.

A tulajdonhoz való jog

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben még mindig érezhetők a gazdasági válság következményei. A panaszosok ingó és ingatlan vagyontárgyaik végrehajtás alá vonását tulajdonhoz való joguk megsértéseként értékelik. Az önálló bírósági végrehajtók és a bíróságok ellen benyújtott panaszok túlnyomó többségében a tartozás fennállását és a bírósági végrehajtás alapjául szolgáló jogügyletet (például a banki kölcsönszerződést), az abból fakadó kötelezettségeket sérelmezték, így ezeknek az ügyeknek az ombudsmani vizsgálatára – hatáskörhiány miatt – nem volt mód. Ezekben az esetekben a biztos az adott ügy jellegétől függő részletességgel adott tájékoztatást a még igénybe vehető – többségében bírósági – jogorvoslati eszközökről.

A beszámolási időszakban kifejezetten *a tulajdonhoz való jog közhatalmi jellegű korlátozásával vagy elvonásával* (ingatlanon közérdekű használati jogok, szolgálat alapítása, ingatlan kisajátítása) kapcsolatos olyan ügy nem érkezett a biztoshoz, amelyben jelentés készült volna. Természetesen ezen a területen jelentős szerep jut a bíróságoknak, sok esetben az érintettek a bírósági utat veszik igénybe érdekeik védelmére, illetve a jogsértések orvoslása céljából. Olyan jelentés kiadására viszont sor került, amelyekben a tulajdonhoz való jog sérelmét is megállapította az országgyűlési biztos, azonban más alapjogok súlyosabban sérültek. Ez, valamint az ügy jellege

⁸⁷ AJB-6588/2010.

indokolta, hogy a beszámoló más részében kapjon helyet az árvizek és belvizek kártételei elleni védekezés gyakorlatával és szabályozásával összefüggő vizsgálati jelentés, amelynek összefoglalása az emberi méltósághoz való jogról szóló fejezetben szerepel.

1. Sajátos kontextusban merült fel a tulajdonhoz való jog sérelme a *szmogriadó riasztási fokozatának budapesti elrendelésével* összefüggésben. Budapest főpolgármestere 2009. január 11-én elrendelte a szmogriadó riasztási fokozatát a főváros területén, ezzel együtt a személygépjárművek közlekedésének azonnali korlátozását, amely három napig tartott. A biztos hivatalból indított vizsgálatot annak feltárására, hogy a szmogriadó következményeire a lakosság miként van felkészítve, és a tömegközlekedési közszolgáltatók miként tudják teljesíteni a többletszállítási igényeket.⁸⁸ A jelentés kimondta, hogy a tulajdonjog egy fontos részjogosultsága a használat és a hasznok szedésének joga, gépjármű tulajdonjoga esetén pedig a használat szükségszerű velejárója a közlekedésben való részvétel. A gépjármű-közlekedés korlátozása a tulajdonos használati jogának korlátozását is jelenti egyben. A közlekedés és így a használati jog kizárása ebben az esetben a biztos megítélése szerint a tulajdonjog gyakorlásával kapcsolatban visszásság veszélyét veti fel. A biztos véleménye szerint ugyanis a gépjármű-közlekedés és a gépjárműhasználat generális tiltása alkotmányosan aggályos. A gépjármű-közlekedés korlátozása ugyanis törvényi felhatalmazáson alapulhat, önkormányzati rendelet ennek végrehajtási szabályait rögzítheti. A Fővárosi Önkormányzat rendeletének⁸⁹ azon rendelkezései, amelyek hároméves átmeneti idő elteltével a Hungária körúton belül, ötéves átmeneti idő elteltével pedig Budapest teljes területén minden év október 20. és március 8. között megtiltják a „sárga matricás” gépjárművek⁹⁰ közlekedését a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. A biztos szerint orvosolhatná a visszás helyzetet a szabályozás abban az esetben, ha a korlátozás felmenő rendszerben lépne hatályba, tehát aki a hatályba lépéskor „sárga matricás” gépjármű üzemben tartója, az a gépjárművét a tulajdonjog fennállásáig használhatja, de aki a szabályozás hatályba lépése után vásárol ilyen járművet, arra kiterjedhet a korlátozás.

⁸⁸ AJB-833/2010.

⁸⁹ A Budapest Főváros szmogriadó-tervéről szóló 69/2008. (XII. 10.) Főv. Kgy. rendelet.

⁹⁰ A „sárga matricás” gépjárművek a gépkocsik környezetvédelmi felülvizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 7/2002. (VI. 29.) GKM-BM-KvVM együttes rendelet 9. számú melléklete alapján, a rendszám táblán sárga színű, hatszögletű környezetvédelmi plakettel ellátott (kedvezőtlenül sok légszennyező anyagot kibocsátó) gépjárművek, amelyek forgalma tilos október 20-tól, március 8-ig tartó időszakban a megadott területen.

2. Az orvosi praxisjoggal összefüggő vizsgálat egyértelműen a tulajdonhoz való jog sérelmét állapította meg a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságai, valamint az azon alapuló jogalkalmazói gyakorlat ellentmondásossága miatt.⁹¹ Az eljárás alapját egy háziorvos panasza képezte, amelyben azt sérelmezte, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően 2002-ben meg kellett vásárolnia sziráki praxisát, majd amikor 2006-ban családi okból Tolna megyébe költözött, és értékesíteni kívánta azt, álláspontja szerint az önkormányzat az értékesítést megghiúsította. Az alkotmánybírói gyakorlatra hivatkozva a biztos kiemelte, hogy a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítéka: az Alkotmány a tulajdon elvonása esetére értékgaranciát nyújt a tulajdonos számára. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról.⁹² A kisajátítás jogszerűségének vizsgálандó feltételei a közérdekűség, a kivételesség, a kisajátítás módja, valamint a kártalanítás. A kártalanítás feltétlensége kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a kisajátítást elszenvedő tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

Az Alkotmánybíróóság állandó gyakorlata szerint tehát a tulajdonhoz való jog kivételes alapjog, tekintettel arra, hogy azt az állam akár teljes egészében elvonhatja, vagyis a tulajdont kisajátíthatja. A kisajátítás jogszerűségének vizsgálандó feltételei a közérdekűség, a kivételesség, a kisajátítás módja, valamint a kártalanítás. A kártalanítás megfelelősége csak előző feltételek megléte esetén vizsgálható. Az előfeltételek fennállása esetén a kisajátítás alkotmányos, amennyiben az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett történik. A *kártalanítás feltétlensége* kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a kisajátítást elszenvedő tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

A biztos a jelentésben utalt arra, hogy a praxisjogot szabályozó törvényvel kapcsolatban a kezdetektől folytak szakmai viták, az intézményt életre hívó törvény azt a szabályozási koncepciót juttatta érvényre, miszerint a működtetési jog úgynevezett általános licenc, és mindenfajta földrajzi te-

⁹¹ A/B-2377/2010.

⁹² Vö. 35/2005. (IX. 29.) AB határozat.

rülethez kötöttséget nélkülöz. A működtetési joggal kapcsolatban érintett részt vevő szakmai szervezetek más-más álláspontot foglaltak el ezzel kapcsolatban. A problémák azonban akkor kezdődtek, amikor az érintettek saját meggyőződésük szerint, a vitában elfoglalt szakmai álláspontjuk mentén igyekeztek a saját gyakorlatukat kialakítani. Az Országgyűlés 2002-ben módosította a vonatkozó törvényi rendelkezéseket.⁹³ A jogszabályba beke-
rültek a területi meghatározottságot adó elemek (a házi orvos önálló orvosi tevékenységet – akadályoztatásának jogszabályban meghatározott eseteit kivéve – csak személyesen folytathat *az önkormányzat által meghatározott házi-orvosi körzetben*), a működési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől. A működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – *csak a települési önkormányzat rendelkezésében meghatározott házi-orvosi körzetben folytatható*, mely az eredeti koncepcióval ellentétes – a Magyar Orvosi Kamara által folytatott –, földrajzi kötöttségen alapuló gyakorlatot látszott alátámasztani.

A jelentés rögzíti, hogy a koncepcióváltást követően a gyakorlat továbbra sem vált egységessé. A szabályozási koncepcióból a kezdetektől fogva *hiányzott az az állami kompenzációs mechanizmus*, amely a kártalanítás jogszabályi rendezéséről gondoskodott volna, ráadásul a gyakorlatba való bevezetését követően, az eredeti koncepcióhoz képest gyökeres fordulat következett be. Mindezek együttes hatásaként a működtetési jog tartalmának, az intézmény működésének megítélése a mai napig nem egyértelmű, és a működés anomáliái oda vezethetnek, hogy az egyes résztvevők formálisan jogszerű magatartásukkal kárt okozhatnak. A feltárt visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében *kezdeményezte a biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternél*, hogy teremtsen meg a működtetési jogból és az önkormányzati autonómiából fakadó alkotmányos alapjog közötti törvényi összhangot a kártalanítás intézményének és az egyes kártalanításra okot adó tényállások törvényi szabályozásának kezdeményezésével. Az országosan egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében az ombudsman *felkérte a nemzeti erőforrás minisztert*, hogy az országos tisztifőorvos és az önkormányzatok bevonásával egységesítse a működtetési jog területén tapasztalt eltérő értelmezésen alapuló gyakorlatot. A kezdeményezésekre a beszámoló szerkesztésének befejezéséig nem érkezett válasz.

3. A szociális krízisalap feltöltésével foglalkozó ombudsmani jelentésben a biztos kiemelte, hogy a Magyar Energia Hivatal egy törvénymódosítás nyomán meghozott módosító határozataival közvetve az egyes fogyasztóktól ugyan már nem pontosan beazonosítható, külön-külön alkotmányos

⁹³ Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (Öotv.) 2. §.

szempontból talán „elhanyagolható”, de összességében jelentős (milliárdos nagyságrendű) pénzüsszeget, visszatérítést vont el. A hivatal jogerős alaphatározatai alapján a felhasználók joggal várták el, hogy a törvényben meghatározott, jogerősen megállapított visszatérítést megkapják. Az ombudsman szerint a Magyar Energia Hivatal eljárása és döntései együttes hatásukban túl azon, hogy megingathatják az állampolgárok jogbiztonságba vetett hitét, az elvonással érintett jelentős számú fogyasztó tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot is előidéztek.

3.2.2.4.

Az oktatáshoz való joggal összefüggő ügyek

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának oktatást érintő ügyeinek vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra a fontos tényezőre, hogy az oktatási jogok tekintetében *az oktatási jogok biztosa is rendelkezik vizsgálati hatáskörrel*. Az országgyűlési biztos éppen ezért – annak ellenére, hogy a hatáskörét szabályozó törvény szabályai tételesen nem zárják ki az eljárását azokban az ügyekben, amelyekben az oktatási jogok biztosa is vizsgálódik – az oktatást érintő ügyek tekintetében mindig azt is vizsgálja, hogy az ügy kizárólag oktatási jogok sérelmének veszélyét veti fel, vagy más alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja is fennáll-e, amelynek megoldása az országgyűlési biztos intézkedését igényelheti.

1. 2010-ben is több ombudsmani jelentés foglalkozott a közoktatás működésével. Egy édesanya fordult panasszal⁹⁴ a hivatalhoz, mert *egy szakközépiskolától autizmussal élő fia tekintetében nem kapott tájékoztatást a továbbtanulási lehetőségekről*. A tanuló dísznövény-kertész szakon szeretett volna tanulmányokat folytatni, de – annak ellenére, hogy a tanuló a szakvélemény szerint integráltan oktatható – autizmusára hivatkozással a szakközépiskola igazgatóhelyettese telefonon elutasította a felvételét. A szülő ezek után levélben fordult az intézményhez, de választ nem kapott. A biztos megkeresésére az intézmény előadta, hogy a dísznövény-kertész szakon más típusú fogyatékossgal élő tanulók oktatása folyik integráltan. A szülő nem nyújtott be jelentkezési lapot és szakértői véleményt sem csatolt, így az iskola hivatalosan nem is hozhatott döntést. Ugyanakkor kitért arra is, hogy az intézmény egyáltalán nem válaszolt a szülő levelére, és a hiányzó dokumentumok pótlására sem szólította fel. Erre figyelemmel az osztályvezető felhívta az intézmény vezetőjét az eset orvoslására a szülő be-

⁹⁴ AJB-358/2010.

vonásával, valamint arra is, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében az intézmény vezetősége fordítson nagyobb figyelmet a felvételi eljárás szabályainak betartására, illetve a szülők és az érdeklődő tanulók szakszerű és pontos tájékoztatására.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a közoktatási törvényben⁹⁵ biztosított jogok közül kiemelkedő alkotmányos jelentősége van az iskolaválasztás szabadságának. A törvény szerint a sajátos nevelési igényű tanulónak joga, hogy különleges gondozás keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet melléklete rendelkezik a felvételi eljárásról. E szerint a közép fokú iskolai felvételi kérelmet az Oktatási Hivatal által elkészített és a honlapján közzétett jelentkezési lapon kell benyújtani, ugyanakkor a felvételi kérelem nem utasítható el azon az alapon, hogy nem a közzétett jelentkezési lapon nyújtották be. Mindezekre tekintettel az iskola – mivel nem tájékoztatta a panaszost és hiánypótlásra sem szólította fel – a jogbiztonság követelményével, a panaszos és gyermeke tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint a panaszos gyermekének művelődéshez, oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a panaszos gyermekének tanulmányait folytatni tudta, valamint arra, hogy a fenntartó az intézményt felszólította további jogsértések elkerülésére, a biztos külön intézkedés fogantatását az ügyben nem tartotta indokoltnak.

2. Ugyancsak felvételi kérelem elutasítása miatt fordultak a hivatalhoz panaszosok.⁹⁶ A beadványozókat nem vették fel egy rendészeti szakközépiskolába. Egyikük esetében édesapjának büntetett előéletére hivatkoztak, a másik esetben a tanuló korábbi ügyézi megrovása volt az indok, különös tekintettel arra, hogy a tanuló a rendőrfőkapitány szerint hamis nyilatkozattételt tett, amikor büntetlen előéletűnek vallotta magát.

A Hszt.⁹⁷ a büntetett előéletet kizáró feltételként határozza meg, és ezen túlmenően a kifogástalan életvitel, valamint a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátását veszélyeztető körülmény hiányát pozitív feltételként határozza meg. Ezek azonban a hivatásos rendőri szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó feltételek, a panaszosok azonban „pusztán” rendészeti szakközépiskolába kívántak jelentkezni, így rájuk a Hszt. hatálya nem terjed ki. A rendészeti szakközépiskolákra vonatkozó szabályokat meghatározó rendelet szerint a felvételi eljárás során az igazgatónak meg

⁹⁵ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény.

⁹⁶ AJB-6046/2010 és AJB-6047/2010.

⁹⁷ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.

kell győződnie, hogy a jelentkező – többek között – büntetlen előéletű és „hivatásos szolgálatra alkalmas”. Arra azonban nem utal a jogszabály, hogy mit takar a „hivatásos szolgálatra alkalmas” minősítés, illetve, hogy ez milyen vizsgálat során deríthető ki. A jogszabály nem utal sem a Hszt.-re, sem egyéb jogszabályra. Összességében megállapítható tehát, hogy a rendészeti szakközépiskolába jelentkezők hivatásos szolgálatra alkalmasságának ellenőrzésére a rendelet és a közoktatási törvény megteremti a törvényi alapot, amelyet fizikai, pszichikai és egészségi alkalmasság vizsgálata szempontjából rendeletben szabályoztak. Az alapjogokat korlátozó előzetes személyzeti alkalmassági ellenőrzésre azonban nem alkalmazhatók „analógia révén” a Hszt. biztonsági ellenőrzésre vonatkozó szigorú előírásai. A biztos megállapította, hogy a rendészeti szakközépiskolákba jelentkezők előzetes személyzeti alkalmassági ellenőrzésére vonatkozó törvényi szabályozás hiánya súlyos visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal, illetve a művelődéshez való joggal összefüggésben.

A másik panasz tekintetében a biztos kimondta, hogy – mivel az intézkedések nem eredményeznek büntetett előéletet – a jelentkező nem kérhető arra, hogy számot adjon a vele szemben alkalmazott intézkedésekről. A biztos megállapította, hogy a rendőr-főkapitányság és az ORFK eljárása – az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság mellett – sértette a művelődéshez való jogot is. Felhívta ugyanakkor a figyelmet, hogy a rehabilitáció az emberi méltósághoz való jogból levezetett olyan garanciális követelmény, amelynek célja, hogy az elítéltet feloldja mindazon hátrányok alól, amelyeket a különböző jogszabályok a büntetett előlethez fűznek. A rehabilitációt szolgáló mentesítés jogintézménye által kitűzött, a büntetőjogi szankcióhoz és a büntetőjog, mint végső eszköz igénybeviteléhez kapcsolt célokat töri át az, hogy az elítéltet ezzel egy időben nem törlik a bűnügyi nyilvántartásból, majd a jogrend ehhez a nyilvántartási időhöz fűz további, büntetőjogon kívüli hátrányokat. Az országgyűlési biztos kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a felvételi eljárás során követett jogsértő gyakorlat megszüntetésére, valamint legyen figyelemmel a büntetések és intézkedések, továbbá a büntetett és a büntetlen előélet közötti releváns különbségekre.

3. A felsőoktatás területén kiemelhető a szakmai gyakorlatok teljesítésével kapcsolatos, panasz alapján indult átfogó vizsgálat.⁹⁸ A beadvány szerint a szakmai gyakorlatok teljesítésére az egyetem nem ad lehetőséget, és emi-

⁹⁸ AJB-2432/2010.

att hátráltatja a tanulmányok befejezését. A konkrét ügy kapcsán az egyetem rektora kifejtette, hogy a vezetőtanárok száma nem állt összhangban a gyakorlatra jelentkezők számával, és ez okozta a problémát. Mivel a panasz típusa alapján nem tekinthető egyedinek, a biztos átfogó vizsgálatot indított, amelynek során arra kereste a választ, hogy az egyes felsőoktatási intézményekben milyen módszerekkel és szabályok alapján szervezik a tanár szakos hallgatók tanítási gyakorlatát, és biztosított-e valamennyi érintett hallgató számára a gyakorlat megfelelő időben való teljesítésének a lehetősége. A vizsgált felsőoktatási intézmények közül csak egy egyetem jelzett problémákat. A gyakorlatban részt vevő hallgatók nagy létszámát emelte ki, jelezte továbbá a vezetőtanári kapacitás szűkösségét, utalt a feladat összetettségére és hallgatóbarát szabályozására, például a határidő utáni jelentkezés, következő félévre történő átütemezés. Nehézségként említette, hogy a külső vezetőtanárokkal egyedi szerződést kell kötni.

A tanári képzés követelményeit külön rendelet⁹⁹ határozza meg, amely mellékletének 2. pontja a képzési időről rendelkezik, kimondva, hogy az a szakterületi képzéssel együtt folyó, illetve azzal párhuzamosan megkezdett képzéskor legalább 6 félév, kiegészítő képzéskor legalább 4 félév. E képzési idő magában foglalja a kötelező, a kötelezően választható és a szabadon választható tantárgyak elméleti és gyakorlati óráit, valamint a kötelező egyéni és csoportos gyakorlatok idejét is. A képzési időn belül a tanárképzésben részt vevő hallgatók tanítási gyakorlatát a felsőoktatási intézménynek kell biztosítani a nevelési-oktatási intézményekben. Összességében a vizsgálat megállapította, hogy a gyakorlatok megszervezését hátrányosan befolyásoló körülmények a vizsgálattal érintett egyetemeken sértették a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, és felvetették a művelődéshez való alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét. A vizsgálat során fontos volt figyelembe venni azt a tényt is, hogy az állam nem csupán fenntartóként lép kapcsolatba felsőoktatási intézményekkel és támogatja működésüket, hanem ellenőrzi is azok törvényességét a miniszter által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogon keresztül. A biztos felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy tekintse át a tanári mesterképzési szak hallgatóinak a kimeneti követelmények jogszabályokban foglalt teljesítéséhez szükséges feltételeket, és fontolja meg azok módosításának lehetőségét. Felhívta továbbá a felsőoktatási intézmények vezetőinek figyelmét, hogy a jövőre nézve fordítsanak kiemelt figyelmet a szakmai gyakorlatok biztosítására, illetve azok ellenőrzésére.

⁹⁹ A tanári képzés követelményeiről szóló 111/1997. (VI. 27.) Korm. rendelet.

3.2.3.

A jogállamiság elve

3.2.3.1.

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint 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.¹⁰⁰ A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás sférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen.¹⁰¹ Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségekre, a követhetőségekre és érthetőségekre. Jobbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.¹⁰²

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.¹⁰³ A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat számos alkalommal hivatkozta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek: megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹⁰⁴ A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybí-

¹⁰⁰ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹⁰¹ Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

¹⁰² Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat.

¹⁰³ Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

¹⁰⁴ Vö. 75/1995. (XI. 21.) AB határozat.

rósági gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹⁰⁵ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során ki-kristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – *önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek*, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait a már részben idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább. Az ombudsmani jogvédelem e jogállamiságból eredő követelmények és jogok érvényesítése során egyaránt támaszkodik az *alkotmánybírósági tézisekre*, valamint az egyes eljárási kódexekben¹⁰⁶ meghatározott alapelvekre, utóbbiak mintegy elvi átmenetet képeznek, szerves kapcsolatot jelentenek az alapjogi tartalom és a tétel-les jogi rendelkezések, előírások között.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó

¹⁰⁵ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

¹⁰⁶ Így különösen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény egyes alapelvei: a hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően gyakorolja, az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra alapozza. A Ket. alapján az ügyfeleket emellett megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog.

garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.¹⁰⁷ Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul. Az ombudsmani gyakorlat kiemeli, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, így az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szervezeteknek kell választ adnia.

Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – az országgyűlési biztosi gyakorlat során kimunkált értelmezés szerint *minden olyan eljárásra vonatkozik*, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. Az Alkotmány szövege tételesen a tisztességes (fair) eljáráshoz való jog érvényesülését csak a bíróság eljárás tekintetében írja elő követelményként, az alkotmánybíróági határozatokból azonban megállapítható, hogy e jog korántsem korlátozódik csupán a bírósági, ezen belül büntetőeljárásra.¹⁰⁸ *Az állampolgári jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.*

Nem csupán a 2010-es tárgyévben, hanem az ombudsmani intézmény létrejöttétől kezdve a hivatalhoz érkező panaszok, beadványok, jelzések főként a hatóságok, valamint a közszolgáltatást végző szervek tevékenysége (eljárása, döntése, mulasztása stb.), illetve a vonatkozó szabályozás kapcsán a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését kifogásolta. A beadványok nyomán pedig az országgyűlési biztos által lefolytatott vizsgálatok, a kiadott jelentések túlnyomó többsége is e két követelmény (valamint a jogorvoslathoz való alapjog) érvényesülésével foglalkozott. Jellemző eset, hogy a jogalkalmazás során ugyan egyetlen alanyi alapjog (például az emberi méltósághoz való jog) sérelme sem állapítható

¹⁰⁷ Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

¹⁰⁸ Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése külön is garantálja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, a tisztességes eljárás követelménye értelemszerűen kiterjed a közigazgatási eljárásokra.

meg – legfeljebb annak távoli, potenciális veszélyeztetettsége –, azonban az eljárás során valamely lényeges eljárási szabályt figyelmen kívül hagynak, az ügyféllel való bánásmód tekintetében, vagy a tájékoztatás hiánya miatt okoznak sérelmet.

A természetes és jogi személyek tágan értelmezett „jó közigazgatáshoz” való jogának védelme során markánsan összekapcsolódik az ombudsmannak az egyének alapjogait védő és a közigazgatás (közszolgáltatás) működését ellenőrző, annak hibáit (*maladministration*) feltáró feladatköre, valamint a szubjektív alanyi alapjogvédő és az objektív alkotmányvédő, a demokratikus jogállami követelmények betartását számon kérő szerepfelfogása. A közigazgatási, illetve a közszolgáltatást végző szervek tevékenységével kapcsolatos visszasságok, jogsérelmek, hibák rendkívül változatos képet mutatnak.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos *tipikus visszasságok* közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, az eljárási határidők figyelmen kívül hagyása, a közigazgatási szerv vagy közszolgáltató „hallgatása”, azaz az érdemi válaszadás elmaradása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a dokumentálási kötelezettségének figyelmen kívül hagyása. A lefolytatott vizsgálatok alapján gyakran előfordul, hogy a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, az indokolási kötelezettség elmulasztása, a megfelelő tájékoztatás elmaradása okoz visszasságot, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el. Ugyancsak jól elkülöníthető, az előzőeknél is komolyabb visszasságtípusként határozható meg, amikor a jogalkalmazás során a hatóság (közszolgáltató) hatáskörének hiányában, önkényes módon, jogi garanciák félretételével jár el, túllépi hatáskörét, a felhatalmazása kereteit, vagy téves (önkényes) jogszabály-értelmezéssel, nem megfelelő jogszabály alkalmazásával okoz az ügyfelek, panaszosok számára jogsérelmet, idővesztéséget, indokolatlan többletköltséget.

Az állampolgári jogok biztosa ugyan minden esetben a vizsgált szerv tevékenységéből, a jogalkalmazási eljárásból indul ki, előfordul azonban, hogy – teljes mértékben vagy legalábbis részben – a sérelem, visszasság a jogi szabályozás anomáliáira, a túlszabályozásra, a koherenciazavarra vagy éppen a joganyag hiányosságaira vezethető vissza. A biztos minden esetben felhívja a jogalkotó szervek figyelmét a – módosítások sora által érintett – jogszabályok érthetőségével, alkalmazhatóságával kapcsolatos problémákra, a hiányzó jogszabályi garanciákra (mulasztásokra), a nem megfelelő szintű, a jogszabályi hierarchiával ellentétes rendelkezésekre, az informális jogértelmezés veszélyeire.

Az országgyűlési biztosnak a törvényben lefektetett hatásköri korlátok, a vizsgálati jogkör jellege (nem nyomozati jogkör, okirati bizonyítás), valamint a humán erőforrások véges volta miatt nincs lehetősége valamennyi tudomására jutott közigazgatási hiba, ügyfélnek okozott sérelem kivizsgálására. A 2010-es évben is jelentős számú olyan panasz érkezett, amelyet az ombudsmannak hatáskör hiányában vagy más eljárási akadály okán, a visszásság bizonyíthatatlansága, orvosolhatatlansága miatt nem volt lehetősége a vizsgálatra. Az ombudsman ugyanakkor ilyen esetekben is a rendelkezésére álló valamennyi – nem jogi – eszközzel, különösen tájékoztatással vagy adott esetben a segítség nyújtására jogkörrel rendelkező állami, önkormányzati szerv, civil szervezet megkeresésével igyekezett lépéseket tenni a probléma megoldása érdekében.

I. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Alkotmányban meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítése érdekében az Obtv. széles körű *ellenőrzési és információszerezési jogosítványokat* biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás-, felvilágosítás-, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a *megkeresett szerv* az országgyűlési biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) *határidőn belül köteles eleget tenni* a megkeresésnek.¹⁰⁹

A biztos feladatának ellátásához 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 is sérül. A következőkben ismertetett ügyek kapcsán a biztos megállapította, hogy a megkeresések teljesítésének elmaradása, késedelmek, illetve az érdeminek nem tekinthető válaszadás sérti az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságát, továbbá korlátozza alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

1. Az egyik vizsgált ügyben a panaszos időskori demenciában szenvedő, korlátozottan cselekvőképes édesanyja ügyében kérte a biztos segítségét. Édesanyja gondnokaként a gyámi fenntartásos betétkönyvéből pénzfelsza-

¹⁰⁹ Az Obtv. 18. § (10) bekezdése.

badítás engedélyezését kérte, ám ügyében több mint fél évig érdemi döntés nem született. Az ombudsman a gyámhivatal vezetőjétől kért tájékoztatást, továbbá, hogy válaszához csatolja az ügyben keletkezett valamennyi dokumentum másolatát. A tájékoztatás alapján a bank megkeresése az iratok között nem szerepelt, a gyámhivatal beidézte és meghallgatta ugyan a panaszost, de az ügyintéző a dokumentumokhoz az idézést és a jegyzőkönyvet nem csatolta. A végzések átvételét tértivevény nem igazolta, iratok hiányában az esetleges jogorvoslati kérelmekről, illetve a döntések jogerőre emelkedéséről sem volt információ. Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a kiadmányozó aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát nem tartalmazó, hiányosan megküldött iratok az érdemi vizsgálat lefolytatását nem tették lehetővé, a gyámhivatal eljárása az ombudsman alkotmányos jogkörének gyakorlását akadályozta, ezáltal visszásságot okozott jogbiztonság követelményével összefüggésben.¹¹⁰

2. Az ombudsmani vizsgálat akadályozása azonban nem csak az önkormányzatok részéről került sor, minisztériumi szinten is előfordult, hogy nem tettek eleget a törvényben rögzített együttműködési kötelezettségnek. Az országgyűlési biztos 2008-ban átfogó alapjogi projektet indított a sztrájkhoz való jog, mint alkotmányos alapjog érvényesülése, illetve a gyakorlatban való kimunkálása érdekében. E projekt keretében folytatott vizsgálatain során alkotmányossági kifogásokat tárt fel a hazai sztrájkjogi szabályozással, a sztrájktörvény¹¹¹ rendelkezéseivel kapcsolatban, ezek orvoslása érdekében pedig több – a törvény módosítását célzó – kezdeményezést tett. A biztos 2010. szeptember 7-én levelében arra kérte a nemzetgazdasági, illetve a nemzeti erőforrás minisztert, hogy tájékoztassák a jelentéseiben tett jogalkotási javaslatokkal összefüggésben saját hatáskörében, illetve a Kormány által tett vagy tenni tervezett intézkedésekről. Mivel azonban a megkeresésre válasz nem érkezett, a biztos 2010. november 19-én ismételten levélben fordult az érintett miniszterekhez. Mivel az utóvizsgálat lezárulásáig, 2010. december 13-áig sem érkezett az ismételt megkeresések egyike sem érdemi tájékoztatás, az ombudsman kénytelen volt jelentésben megállapítani, hogy a válaszok elmaradása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A biztos felkérte a tárcavezetőket, hogy 15 napon belül tájékoztassák a hivatkozott jelentésekben tett jogalkotási javaslataival, illetve a sztrájkjog jogszerű gyakorolhatóságával kapcsolatban kialakított álláspontjaikról.¹¹²

¹¹⁰ AJB-6035/2010.

¹¹¹ A sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvény.

¹¹² AJB-7608/2010 és AJB-7610/2010.

II. Az ombudsmani gyakorlatban – a projektmunkákon kívül is – előfordulnak olyan átfogó jellegű vizsgálatok, amelyek elsődleges célja, hogy bizonyos kérdésekre, összefüggésekre és akut jogi problémákra ráirányítsák a társadalmi nyilvánosság és a jogalkotók, jogalkalmazók figyelmét (*figyelemfelhívásra irányuló ombudsmani jelentések*).

1. A biztoshoz 2010-ben érkezett beadványban a panaszos azt sérelmezte, hogy 2009 januárjától eredménytelenül kérelmezi a földkiadási eljárás alapján létrejött osztatlan közös tulajdon megszüntetését, illetve arról tájékoztatták, hogy bár az állam magára vállalta a megszüntetések finanszírozását, az a kérelmező élvez elsőbbséget, aki megelőlegezi az eljárás költségeit. A panaszos kifogásolta, hogy anyagi helyzete miatt erre nem képes, ugyanakkor szeretné, ha a tulajdoni viszonyok a beadott kérelem szerint, mielőbb rendeződnének. Az illetékes földhivatal vezetője arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a jogszabályban foglalt állami költségviselés azért nem valósul meg a gyakorlatban, mert az állam részére nem áll rendelkezésre elegendő forrás. Így azok az érintett résztulajdonosok, akik nem tudják megelőlegezni a költségeket, éveket várhatnak a kimérésre, a közös tulajdon megszüntetésére. A vidékfejlesztési miniszter válaszában hangsúlyozta, hogy százezres számban vannak a panaszoshoz hasonló helyzetben tulajdonostársak, akik közül sokan 2002 januárja óta várnak az önálló ingatlan kiadására. Szerinte ez a helyzet önmagában még nem sérti sem a panaszos, sem más hasonló helyzetben lévő személy tulajdonhoz való jogát. Az ombudsman álláspontja szerint a jogállami normáknak az felelne meg, ha az Országgyűlés által elfogadott költségvetés alapján a Kormány elfogadható időn belül, előrelátható módon teljesítené a részarány földkiadás során keletkezett közös tulajdonok megszüntetésével járó költségek viselésével kapcsolatos köteleességét. A biztos a jelentésben nem állapított meg visszásságot, ezzel együtt szükségesnek tartja felhívni a Kormány figyelmét arra, hogy a részarány földkiadás során keletkezett közös tulajdonok megszüntetésével járó költségeket a törvény előírása alapján akkor is finanszíroznia kell, ha az érintett tulajdonostárs azt nem előlegezte meg.¹¹³

2. A biztos 2010-ben – korábbi jelzések alapján – hivatalból indított átfogó vizsgálatot a társadalmi szervezetek működését biztosító jogszabályok gyakorlati alkalmazhatóságának kérdéseivel, ennek keretében pedig figyelmet fordított a társadalmi szervezetek törvényességi felügyeletét ellátó ügyészség jogalkalmazási tapasztalatainak feltérképezésére. A vizsgálat elősegítése érdekében a biztos felkérte a legfőbb ügyészt, hogy ismertesse a kérdéskörrel kapcsolatos álláspontját, és a válasz alapján több megállá-

¹¹³ AJB-1855/2010.

pítást is tett. A jelenlegi gyakorlatban a nonprofit szervezetek a bírósági bejegyzéssel jönnek létre, megállapítható azonban, hogy szükség lenne a jelenleginél megbízhatóbb és naprakészebb nyilvántartás kialakítására. A jelentés szerint a nonprofit szervezetek nyilvántartásának hatékonyságát javítani lehetne oly módon, ha a változások regisztrálását nem a szervezetektől esetlegesen érkező bejelentésekre, hanem hivatalos beszámolókra alapoznák. A transzparencia érdekében lényeges volna az alapítványok és társadalmi szervezetek bírósági nyilvántartásának valósághoz igazítása, az „alvó” civil nonprofit szervezetek megszüntetése. Becslések szerint ugyanis a bírósági nyilvántartásban lévő alapítványok és társadalmi szervezetek több mint egyharmada nem működik, nincsen hivatalban lévő képviselője és a szervezet gyakorta már a székhelyén sem érhető el. Az ombudsman szerint szükséges az országos civil szervezeti adatbázist úgy aktualizálni, hogy az ne sértse a civil szervezetek már megszerzett jogi státusát, ne rójon a szervezetekre nagymértékű külön terhet. Az ombudsman figyelemfelhívó jelentésében a feltárt problémák hatékony megoldása érdekében arra kérte a legfőbb ügyészt, hogy fordítson kiemelt figyelmet az alapszabály-ellenesen működő, közhasznúsági jelentéssel nem rendelkező civil szervezetek törvényességi ellenőrzésére.¹¹⁴

III. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a jogalkalmazást ellenőrző gyakorlatában a következő, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő, jellemző visszasságtípusokat lehet meghatározni:

- az eljárások elhúzódnása, az eljárási határidők megtartása;
- a hatóság, illetve a közszolgáltató „hallgatása”: a válasz, a tájékoztatás elmaradása, vagy a tájékoztatás hiányossága;
- a beadvány vagy kérelem nem tartalom szerinti elbírálása, a tényállás megfelelő tisztázásának elmaradása, a megfelelő indokolásra, illetve a dokumentálásra (jegyzőkönyvezésre) vonatkozó kötelezettség figyelmen kívül hagyása;
- hatáskör hiányában, a jogszabályi felhatalmazáson túllépve meghozott döntések, illetve a – meglévő – hatáskör ellenére az eljárás lefolytatásának megtagadása.

1. A korábbi évekhez hasonlóan a tárgyévben is gyakran szembesült a biztos a vizsgált közigazgatási és más eljárások elhúzódnásával, az eljárási határidők meg nem tartásával összefüggő jogsérelmekkel. Az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán a vizsgált ügyekben az országgyűlési biztos kiemelte, hogy a határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek

¹¹⁴ AJB-1213/2010.

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 az alapjogok gyakorlásának lehetőségét is.¹¹⁵ A hatósági jogalkalmazás kiszámíthatóságának, a közhatalom gyakorlását meghatározó jogi keretek szilárdságának, a jogbiztonságnak garanciális követelményét sértő alkotmányos visszásságtípus az eljárások elhúzódása. Az egyik ilyen témájú vizsgálat alapja egy társasház évek óta megoldatlan vitás ügye volt, amelyben az érintett lakosok több alkalommal is eredménytelenül fordultak az illetékes hatóságok felé. A vizsgálat során a biztos feltárta, hogy a VII. Kerületi Önkormányzat építésügyi hatósága megsértette a közigazgatási hatósági eljárási törvény szabályait: észlelte, hogy a tulajdonos VI. Kerületi Önkormányzat nem végezte el a lomtalanítást, de nem intézkedett a végrehajtás akár rendőri segítség igénybevételével történő foganatosításáról, s fenntartotta ezzel a többi lakó egészségét veszélyeztető állapotot éveken keresztül. A feltárt visszásság megszüntetése érdekében az ombudsman felhívta arra a VII. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét a végrehajtás akár rendőri segítséggel történő soron kívüli elrendelésének megfontolására.¹¹⁶

2. A biztos 2010-ben is találkozott olyan ügyekkel, ahol az eljárás folyamán *az adott közigazgatási szerv, hatóság a panaszos kérelmére, beadványra egyáltalán nem válaszolt, nem adott tájékoztatást.* A „közigazgatás hallgatásának” is nevezett esetkorre a példa az egyik vizsgált ügy, amelyben a panaszos feljelentése alapján a Keszthelyi, illetve a Zalaegerszegi Rendőrkapitányságon érdemi intézkedés nem történt, sem a feljelentés elutasítására vagy kiegészítésére, sem a nyomozás elrendelésére nem került sor. Vizsgálata eredményeként a biztos megállapította, hogy a rendőrség mulasztása a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sértette. Az ügyben időközben lefolytatták a nyomozást, így ajánlást az ombudsman nem fogalmazott meg, de a jelentésben felhívta a megyei rendőrfőkapitány figyelmét, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek a büntetőeljárás szabályainak megfelelően járjanak el a konkrét bűncselekmények gyanúja miatt tett feljelentésekkel kapcsolatban.¹¹⁷

A tájékoztatás elmaradása miatt sérült a jogbiztonság követelménye a biztos szerint abban az esetben, amikor a panaszos érdeklődései ellenére a polgármesteri hivatal szociális osztályától nem kapott tájékoztatást a részösszegű ápolási díj igénylésének lehetőségéről, holott esetében már évek

¹¹⁵ Vö. 23/2005. (VI. 17.) AB határozat.

¹¹⁶ AJB-124/2010.

¹¹⁷ AJB-2374/2010.

óta fennálltak a jogosultság feltételei. A jelentés rögzíti, hogy elvárható követelménynek tekinthető az állampolgár tájékoztatása, kioktatása az egyes ellátási formákról, azok igénylésének és igénybe vételének feltételeiről, ez azonban a konkrét esetben elmaradt. Az ombudsman *felhívta* az érintett önkormányzat jegyzőjének figyelmét az ügyintézés során szükséges körülményekről eljárás, valamint az állampolgárok kielégítő tájékoztatásának garanciális jelentőségére.¹¹⁸

Az érdemi döntéshozatal hiánya is a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményezhet – így érvelt a biztos abban az ügyben, amelyben panasz alapján a gyámhivatal eljárásával és a gondnok tevékenységével kapcsolatos kifogásokat vizsgált. A panaszos cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló testvére ügyében kért segítséget, aki ön- és közveszélyes pszichiátriai beteg, 2009-ig az édesanyja volt a gondnoka, majd az idős szülő betegsége, a panaszos külföldön való tartózkodása miatt a család hivatásos gondnok kirendelését kérte. A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a gyámhivatal a hivatásos gondnok 2009 augusztusában benyújtott eseti számadásáról, továbbá a panaszos édesanyjának a gondnok felmentésére vonatkozó kérelméről érdemben nem döntött. A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az ombudsman a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fordítsanak fokozott figyelmet az eljárási szabályok betartására.¹¹⁹

3. A jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő visszásság kiváltó oka lehet az is, ha a hatóság az ügyfél kérelmét *nem annak tartalma alapján* bírálja el. Az országgyűlési biztos több jelentésében állapított meg a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot amiatt, hogy az eljáró hatóság részéről nem került sor a tényállás megfelelő, kellő mértékű tisztázására. A hatósági eljárásban valamennyi szóba jöhető tény közül ki kell választani azokat, amelyek a döntés meghozatalához szükségesek, ezeknek a jogilag releváns tényeknek az összegyűjtése jelenti a tényállás megállapítását. A döntés akkor megalapozott, ha a valóságnak megfelelő tényekre épül, a hatóságnak tehát arról is meg kell győződnie, hogy azok a tények valódiak-e. A döntéshozatalhoz ugyanakkor nem elegendő a szükséges tényállást a hatóság tisztázni: visszásnak tekinthető az is, ha a hatóság – a tényállás feltárásának elmulasztása mellett – nem tesz eleget indokolási kötelezettségének sem. A határozat indokolása tartalmazza mindenekelőtt az ügy ismertetését: milyen tényeket állapított meg a hatóság, közérthető

¹¹⁸ AJB-5730/2010.

¹¹⁹ AJB-6062/2010.

megközelítésben: mi történt az ügyben, ismerteti, hogy milyen tényállást állapított meg, ahhoz kapcsolódóan milyen bizonyítékokat használt fel.

Összegezve: ha az indokolásból nem derül ki a megállapított tényállás, és nem tűnik ki az sem, hogy alapos volt-e a tényállás tisztázása, nem határozat a szükséges (a döntés indokoltságát alátámasztó) meggyőző erővel. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja emellett az is, ha a hatóság nem tesz eleget eljárása megfelelő dokumentálására, jegyzőkönyvezésére vonatkozó kötelezettségének.

A fenti visszasságtípusba sorolható az ombudsman által vizsgált ügy, amelyben megfelelő orvosi szakvélemény hiányában hozott döntést a gyámhatóság. A panaszos és férje gondnokság alá helyezésük tárgyában indult eljárással kapcsolatban kérték a biztos segítségét, az illetékes gyámhivatal és gyámhatóság eljárását panaszolták, mivel ügyükben hónapokig nem született döntés. A kapott tájékoztatásokból egyértelműen kiderült, hogy a hatóság az eljárást késedelmesen szüntette meg, a férfi elmeállapotának vizsgálatánál új szakértői vizsgálat helyett egy évvel korábban készült szakvéleményt vett figyelembe, és végül a panaszosok együttműködési készségének hiányára hivatkozva nem hozott érdemi döntést. A visszas helyzet megoldása érdekében a biztos kezdeményezte az érintett gyámhivatalnál, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak az eljárási lehetőségekre és kötelezettségeikre vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartására.¹²⁰

4. A jogbiztonság követelményének, illetve a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának súlyos sérelmét jelenti, ha az ügyükben eljáró hatóság *hatáskör hiányában, a jogszabályi felhatalmazáson túllépve jár el, hoz döntést.* Nem kevésbé súlyos a hatóság, közzszolgáltató által okozott visszasság akkor, ha az eljárására vonatkozó jogszabályokat szándékosan és önkényesen, az ügyfél érdekeivel, jogaival ellentétesen értelmezi. Ritkábban ugyan, de előfordul az a helyzet, hogy az eljáró hatóságnak a hatályos jogszabályok értelmében ugyan fennáll a hatásköre az eljárás lefolytatására, azonban az *ügyfelet mégis hatáskörének hiányáról tájékoztatja, az ügyet más szervezethez teszi át.*

Az egyik ügyben a panaszos álláspontja szerint az önkormányzat megtévesztő módon, az érintett lakosság teljes kizárásával indult el a szomszédos települések közötti összekötő út megépítésére kiírt pályázaton, továbbá évek óta nem kapott választ arra, hogy mely hivatal vizsgálhatja érdemben a pályázat elbírálásával kapcsolatos visszaéléseket. A vizsgálat során kiderült, hogy az önkormányzat saját képviselő-testületének tagjai és önkormányzati dolgozók aláírását csatolta a pályázat anyagához lakossági hozzájárú-

¹²⁰ AJB-6371-2010.

lásként, az egyeztetések dokumentumai helyett pedig egy polgármesteri nyilatkozatot nyújtottak be, mely szerint egy fiktív közmeghallgatáson a lakosság tudomására hozták az önkormányzat terveit. A biztos megállapította, hogy az útépítéssel érintett területen lakók életminőségét meghatározó beruházás megvalósítására szolgáló pályázat benyújtására a kiírásban szereplő előírások figyelmen kívül hagyásával került sor, ez az eljárás a jogbiztonsággal ellentétes volt. Az ombudsman felhívta az érintett önkormányzat figyelmét arra, hogy a jövőben az infrastruktúra-fejlesztéssel összefüggő pályázatok benyújtásakor kiemelt figyelmet fordítson a lakossági egyeztetésekre vonatkozó előírások betartására. Felkérte továbbá az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyeletét ellátó nemzetgazdasági minisztert a konkrét ügyben vizsgálat lefolytatására, valamint arra, hogy intézkedjen, hogy ne hagyassák figyelmen kívül az előírt pályázati feltételek teljesítésének elmaradását.¹²¹

Egy másik ügyben hivatalból folytatott vizsgálata során a biztos a Magyar Energia Hivatal határozatának törvénysértő módosításával kapcsolatosan a jogbiztonság követelményének sérelmét állapította meg. A hivatal ugyanis egy törvénymódosítás adta felhatalmazására hivatkozva módosította több korábbi jogerős határozatát, ennek nyomán pedig a szolgáltatóknak jogszabály alapján a fogyasztóknak „visszajáró”, az energiaszolgáltatók „túlszámlázásából adódó” pénzüsszegeket a Szociális Krízisalapba kellett átutalni. A jelentés rávilágított arra, hogy a hatályos törvények adta jogi keretek között a határozatok érdemi módosítására a hivatalnak nem lett volna lehetősége: nem állt elő ugyanis olyan jogi helyzet, amely a határozatok érdemi, tartalmi módosításának legitim indokául szolgált volna. Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a Magyar Energia Hivatal törvénysértő módon, hatáskörét túllépve módosította határozatait, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszásságot okozott. Mivel a vizsgálat egyik alapját képező rendelkezés ekkor már hatályát veszítette, a szabályozással összefüggő közvetlen intézkedés kezdeményezésére a biztosnak nem volt lehetősége. Kezdeményezte ugyanakkor a Magyar Energia Hivatal elnökénél, hogy a hivatal az engedélyesek árréstöbblet-visszatérítésével kapcsolatos döntéseinek meghozatala során kizárólag a hatályos törvényi szabályozás keretei között, a jogbiztonság követelményének, valamint a felhasználók alapvetői jogai védelmének fokozott figyelembevételével járjon el.¹²² A hivatal vezetője válaszában a jelentésben foglaltakat tudomásul vette és jelezte, hogy a törvény hatályon kívül

¹²¹ AJB-2148/2010.

¹²² AJB-419/2010.

helyezett rendelkezésének alkalmazására a jövőben értelemszerűen nem kerülhet sor, a törvényesség és a jogbiztonság követelményét pedig magukra nézve kötelezőnek tartják. A megküldött ombudsmani jelentés nyomán a legfőbb ügyész arról tájékoztatta a biztost, hogy a módosító határozatokkal szemben elvi óvást nyújtott be.

Nemcsak a hatósági gyakorlatban, hanem a közszolgáltatók eljárása során is előfordulhat, hogy a szerv egyes garanciális jellegű törvényi szabályokat figyelmen kívül hagy. 2010-ben példaként említhető azon ügy, amelyben a panaszos sikertelen kézbesítés miatt a Magyar Posta Zrt. eljárását sérelmezte. Válaszában a szolgáltató elismerte, hogy a kézbesítés során nem a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően járt el, de eljárását azzal indokolta, hogy az eltérésre kifejezetten az ügyfél kérésére, a küldemények kézbesíthetősége érdekében került sor. A biztos rámutatott, hogy a postai szolgáltatások kiemelkedő jelentősége indokolja e szolgáltatásnyújtás részletes szabályozását. A hivatalos iratok kézbesítéséhez különböző anyagi jogi és eljárásjogi joghatások fűződnek, amelyek az igénybevevő (a panaszos) jogi helyzetében alapvető változásokat idézhetnek elő, így a garanciális szabályok figyelmen kívül hagyásának komoly következményei lehetnek. Az ügyben feltárt visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a Magyar Posta Zrt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálja meg a kézbesítők eljárási gyakorlatát, valamint arra, hogy valamennyi, a tevékenységükben közreműködőnek hívja fel a figyelmét arra, hogy a szolgáltatás nyújtására vonatkozó jogszabályok, üzletszabályzatok és egyedi szerződések garanciális rendelkezéseinek betartására, a szolgáltatást igénybevevővel e szabályok keretei között csak a megfelelő eljárási és anyagi jogi szabályok alapján kössenek eltérő megállapodást.¹²³

IV. Az országgyűlési biztosa által a jogbiztonság és a tisztességes eljárás-hoz való jog tényleges érvényesülésével kapcsolatban vizsgált ügyek másik, számszerűen kisebb részében a feltárt visszásságokat nem vagy nem kizárólag a hatóság (közszolgáltató) tevékenységére, hanem a *jogi szabályozás anomáliáira, annak hiányosságára, feleslegességére, aggályos tartalmára lehetett visszavezetni*. A biztos elsődleges feladata értelemszerűen a jogalkalmazási gyakorlat – panaszok alapján történő – vizsgálata, de ennek során egyes esetekben megállapítható, hogy a hatóság vagy közszolgáltató eljárása megfelelt a hatályos jogszabályoknak, vagy az, hogy a jogszabályi hiányosságok pótlása a jogalkalmazótól nem volt alkotmányosan elvárható. Éppen a jogállamiság elvéből levezetett alapvető követelmény, hogy a jogalkalma-

¹²³ AJB-3493/2010.

zó szervek kötelesek a jogszabályi keretek közt eljárni, így a szabályozással összefüggő esetleges problémákat legfeljebb jelezhetik az őket irányító, felügyelő szervek irányába. A jogi szabályozás alapjogi aspektusú, mögöttes jellegű vizsgálatára, valamint jogszabályokkal összefüggő intézkedések megfogalmazására az Obtv. 25. §-a teremt lehetőséget az ombudsman számára. 2010-ben a korábbinál nagyobb számban fordult elő, hogy egyedi vagy átfogó vizsgálata során az országgyűlési biztos a szabályozással összefüggő visszasságokat tárt fel és jelzett a jogalkotásért felelős szervek felé.

1. A biztos 2010-ben az ügyek egy részében, a beérkező panaszok alapján áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és arra jutott, hogy a jogalkalmazói tevékenységet meghatározó *hatályos szabályozás nem rendezi megfelelően, kellő hatékonysággal* az adott kérdést, vagy pedig a jobbiztonság követelménye, a panaszosok tisztességes eljáráshoz való joga azért sérül, mert a szabályozás nem nyújt megfelelő garanciákat.

A biztos a gépjárművek forgalomból való kivonásával kapcsolatosan jelentésében a jogi helyzet fonákságaira mutatott rá, és visszasságok orvoslása érdekében a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez és a belügyminiszterhez fordult.¹²⁴ A jelentés rögzíti, hogy a hatályos szabályok szerint a tulajdonosváltás tényét az eladónak és a vevőnek is 15 napon belül be kell jelentenie. Az új tulajdonos adatait a nyilvántartásba csak akkor jegyzi be, ha azt ő maga kezdeményezi. Az eljárást más személy, így az eladó sem indíthatja meg, a jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy az eladás bejelentésével egyidejűleg az új tulajdonos – vagy üzemeltető – adatait az eladó bejelentése alapján jegyezzék be. Amennyiben tehát a vevő nem jelenti be a gépjármű megszerzését, az eladó továbbra is tulajdonosként szerepel a nyilvántartásban, annak minden lehetséges, alkalomadtán hátrányos következményével együtt, és a helyzet tisztázása számára sok kényelmetlen utánajárásba kerülhet, sőt akár bírósági eljárással is végződhet. Ráadásul a bejelentett eladás, de be nem jelentett vétel esetén a hatóság „az átírás elmulasztása” indokával a járművet papíron ki is vonhatja a forgalomból. Az ombudsman szerint kiemelt érdek fűződik ahhoz, hogy a közlekedésben részt vevő járművek valamennyi adata naprakész legyen. Ez ugyanis elengedhetetlen például a gépjárművekkel kapcsolatos bűnözés elleni hatékony fellépéshez, a közlekedési szabályok érvényre juttatásához vagy egy esetleges káresemény bekövetkeztekor a károkozó jármű, illetve tulajdonosa, üzemeltetője adatainak megismeréséhez. A biztos szerint elfogadhatatlan, hogy ezerszámra közlekednek olyan járművek, amelyeket a hatóság – az átírás elmulasztása miatti szankcióként – és akár több évvel

¹²⁴ AJB-3040/2010.

ezelőtt – kivont a forgalomból. Ráadásul jogszerűen nem is használható az ilyen járművek forgalmi engedélye és rendszáma, hiszen a forgalomból kivonó határozat értelmében ezeket le kellett volna adni.

Egy másik ügyben az ombudsman vizsgálata során arra jutott, hogy előfordulhat, hogy egy választópolgár a kért és kiállított igazolás elhúzó-dó kézbesítése miatt nem szavazhat. A panaszos a lakóhelye szerinti helyi választási irodától írásban kérte lakóhelyétől távol történő szavazáshoz szükséges igazolás kiadását. Kérelmére 2010. április 2-án a választási iroda postára adta az igazolást, amelyet azonban a posta csak az országgyűlési képviselők választásának első fordulóját követően, 2010. április 14-én kísérelt meg kézbesíteni. Az ombudsman megállapította, hogy a panaszos határidőben terjesztette elő az igazolás kiállítása iránti kérelmét, a helyi választási iroda azt megfelelően kiállította, és hivatalos iratként szabályszerűen postára is adta, a Magyar Posta ugyancsak a jogszabályi előírásoknak megfelelően kézbesítette azt. Mindennek ellenére a panaszos az országgyűlési képviselők választásán szavazatát nem adhatta le, sérült a választójoga. A biztos rámutatott, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések nem alkalmasak a választójog gyakorlásának hézagmentes biztosítására. Nincs olyan szabály, amely megfelelően biztosítaná, hogy a kiállított igazolást a választás előtt megkapja a polgár, ráadásul ebben az esetben még a lakóhelyén sem szavazhat, mert ott törölték a névjegyzékből. Az országgyűlési biztos a közigazgatási és igazságügyi minisztertől kérte, fontolja meg a szabályozás pontosítását, mivel a papír alapú igazolás, valamint annak adminisztrációja – amellet, hogy nem garantált, hogy a választópolgárhoz időben megérkezzen – jelentős terhet ró a választási szervekre. Jelenleg nem biztosított, hogy a választópolgár igazolás iránti kérelmét elektronikusan terjeszthesse elő, az igazolás papír alapú előállítás helyett megfelelő szabályozás esetén, az ügyfél kérelmére elektronikus közokiratként is kiállítható lehetne. Szükséges volna megfontolni, hogy az igazolást vagy közvetlenül annak a helyi választási irodának kézbesítsék, amely területén a választópolgár szavazni kíván, vagy e helyi választási irodán keresztül történjék meg annak kézbesítése.¹²⁵

Egy másik vizsgálata során a biztos azt javasolta a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy a jogalkotás eszközével lépjenek fel a fiktív lakcímet önkényesen bejelentőkkel szemben.¹²⁶ Az ombudsmanhoz forduló panaszos azt sérelmezte, csak több hónapos eljárás eredményeként – és illetékfizetési kötelezettséggel – volt képes elérni, hogy a lakásába

¹²⁵ AJB-3454/2010.

¹²⁶ AJB-7079/2010.

hozzájárulása nélkül bejelentkező személy fiktív lakcímét a hatóság érvénytelenítse. A hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében a hatóság nem köteles értesíteni a tulajdonost arról, hogy valaki az ő ingatlanát adta meg lakcíméül, így sok esetben csak a kipoztázott ajánlószelvény vagy különféle értesítések kézhezvételét követően derül fény a valóságra. A biztos feltárta, hogy ugyan a bejelentkezés ténye semmiféle jogosultságot nem jelent az ingatlannal kapcsolatban, de jelentősége lehet például a hatóságokkal való kapcsolattartás, a választójog gyakorlása vagy a munkahely és a lakóhely közötti utazás munkáltatói támogatása esetében. A jelentés rögzíti, hogy eddig csak a büntetőjog tilalmazta az ilyen magatartást azáltal, hogy közokirat-hamisításnak minősül a fiktív lakcímadat bejegyeztetése a lakcímnnyilvántartásba. Az ombudsman álláspontja szerint azonban ez nem jelent valós korlátot. A hatóság ugyanis nem folytat le bizonyítási eljárást, elegendő egy űrlap benyújtása, melyen szerepel a „szállásadó” „alírása”. Mindezt bárki, illetékmentesen megteheti, míg a tulajdonosnak tanúkkal kell bizonyítania, hogy az adott személy ténylegesen nem lakik ott, ráadásul mindezért illetéket is kell fizetnie. Az ombudsman a miniszterhez fordult, egy olyan előírást kidolgozását javasolva, amely biztosítaná, hogy a tulajdonos értesítést kapjon a bejelentkezési eljárás megindításáról, hogy ügyféli jogaival élve megakadályozhassa az esetleges „visszaélést”.

A biztos 2010-ben átfogó vizsgálat keretében tekintette át a belvízi hajózási szabályok alkalmazásával kapcsolatos panaszokat, amelyekben jellemzően a belvízi kedvtelési célú hajóvezetői képzés új formáját, a külföldi hajóvezetői engedélyek elismerésének részbeni hiányát kifogásolták, valamint sérelmezték azt is, hogy a külföldön vásárolt vízi járművek magyarországi lajstromozása bonyolult, és az ahhoz szükséges okiratok beszerzése jelentős többletköltséggel jár.¹²⁷ A biztos jelentésében rámutatott arra, hogy a szervezett, de hatósági jóváhagyással nem rendelkező, gazdasági profitorientált képzéseket – még ha a hatóságnak a képzés részleteiről nem is volt hivatalosan tudomása – hibásan tekintették egyéni felkészülésnek. Azok hallgatói ugyanis kifejezetten szervezett képzésben kívántak volna részt venni. Az ombudsman álláspontja szerint a szabályozás 2009-es módosítása egyfelől nem adott garanciát arra, hogy a korábban tapasztalt anomáliákat maradéktalanul kizárja, ugyanakkor a gyakorlatban évtizedek óta alapvetően jól működő, sportegyesületekben, családi, baráti társaságokban, a jelölt maga által választott ütemben történő felkészülés lehetőségének megszűnése pedig bizonyosan nem járul hozzá a vízi közlekedési ismeretek javulásához.

¹²⁷ AJB-7690/2010.

A biztos szerint a rendeleti szabályozással kapcsolatos problémák felvetik a jogbiztonság követelményének sérelmét.

2. Az országgyűlési biztos a beérkezett panaszok alapján, illetve hivatalból 2010-ben is több esetben is foglalkozott önkormányzatok rendeleti szabályozásával összefüggő kérdésekkel. Az ilyen jellegű ügyekben a vizsgálat kiterjedhet arra, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban alkalmazott önkormányzati szabályozás – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem korlátoz-e alapvető jogot. A guberálás szabálysértési szankcionálásával kapcsolatos jelentésében az ombudsman megállapította, hogy a kaposvári önkormányzat érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapjogait.¹²⁸ A vizsgált esetekben lényeges lehet az az alkotmányos szempont is, hogy – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem ellentétes-e magasabb szintű jogszabállyal, vagy nem írja-e felül például a garanciális jellegű törvényi szabályozást.¹²⁹ Érdemes ennek kapcsán külön is szólni arról, hogy egészen 2010 szeptemberéig számos, a helyi önkormányzatok tevékenységével kapcsolatos vizsgálat során merült fel problémaként *az önkormányzatok szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának és döntéseinek törvényességi ellenőrzésére jogosult intézmény hiánya*. Ahogyan arra már a 2009. évi beszámolóban felhívtam a figyelmet, a jogállamiság követelménye szempontjából súlyosan aggályos helyzetről volt szó. Az alapjogok védelme szempontjából a helyi önkormányzatok ellenőrzése kiemelkedő jelentőségű: az önkormányzati tevékenység számos ponton érintheti az állampolgárok jogait: azok korlátozásával, figyelmen kívül hagyásával, jogsértő eljárás lefolytatásával, döntés meghozatalával. A közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési jogköre garanciát jelent abban a tekintetben, hogy az alapjogokat sértő, veszélyeztető önkormányzati tevékenység is az ellenőrzés kritériumait képezze. Az év első felében az akkori, még általános területi államigazgatási szervek ilyen hatáskörrel nem rendelkeztek, ebből következően részben kiüresedett az Obtv. azon rendelkezése,¹³⁰ mely szerint a biztos az érintett szerv felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.

Az egyik önkormányzati rendeleti szabályozást is érintő vizsgálat kiindulópontja az a beadvány volt, amelyben a panaszos egy közmű-beruházásával

¹²⁸ AJB-756/2010, a jelentés megállapításait részletesebben lásd a 3.2.1. részben.

¹²⁹ Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

¹³⁰ Obtv. 21. § (3) bekezdés.

kapcsolatban sérelmezte, hogy az önkormányzat lakóhelyének utcájában a közművek létesítési költségeinek megfizetésére, illetve a szennyvízcsatornára való rákötésre kötelezte.¹³¹ Az ombudsmani vizsgálat során kiderült, hogy maga a pápai helyi építési szabályzatáról szóló rendelet mondja ki, hogy magánkezdeményezésre történő újonnan beépítésre szánt területen a kiszolgáló utak, járdák és közművek megvalósítása a kezdeményezők kötelezettsége. A jegyző a szabályozás jogosságát azzal indokolta a biztosnak, hogy méltánytalan helyzet állna elő azzal, ha a tulajdonos magánszemély a telekalakítással többszörös bevételhez jutna, viszont a közművesítés költségét az önkormányzatnak kellene viselni. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat képviselő-testülete törvénybe ütköző módon szabályozta a város területén a lakosság szennyvízcsatornára való rákötésének módját, és ez a szabályozás szolgált alapjául a jegyzői intézkedésnek. Az ombudsman szerint a szabályozás a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Több beadvány alapján indított vizsgálatot az ombudsman a monoki szociális kártya rendeleti úton történt bevezetése kapcsán.¹³² A megkeresett polgármester tájékoztatása alapján a szociális kártyával csak szerződéses elfogadóhelyeken, kizárólag a rendeletben meghatározott árucikkeket lehet vásárolni, illetve a távfűtés, a víz, a gáz, a villany, a lakbér és a lakáshitel-törlesztés költségeit lehet kiegyenlíteni. A rendelet szerint a szociális törvényben meghatározott aktív korúak ellátásának teljes összegét, a rendszeres szociális segély esetében pedig az összeg hatvan százalékát kell a szociális kártyára utalni. A rendelet szerint a kártyával tilos alkoholdermékét vagy dohányárut vásárolni. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a szociális segély felhasználásának ilyen típusú korlátozása a szociális törvény érdemi kiegészítését jelenti, ami pedig túlmegy a felhatalmazásban előírtakon. A jelentésben arra is rámutatott, hogy a rendelet szövegében megfigyelhető hiányosságok és ellentmondások kapcsán mindezen túl felmerülhet a kiszámíthatatlan, önkényes jogalkalmazás veszélye is. Törvényi háttér hiányában a rendelet arra nézve sem tartalmaz – nem is tartalmazhatna – pontos meghatározást, hogy melyek azok a „meghatározott termékek és szolgáltatások”, amelynek megvásárlására, igénybevételére a szociális kártya jogosítana, illetve mi alapján jelölnék ki a kártyaelfogadó helyeket. A biztos szerint az önkormányzatnak eleve nem volt alkotmányos lehetősége arra, hogy rendeleti úton korlátozza az állam által biztosított segélyek felhasználását. Az ombudsman emlékeztetett arra, hogy az önkormányzatok-

¹³¹ AJB-166/2010.

¹³² AJB-1062/2010.

nak lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szerintük szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást. Az ombudsman felkérte az önkormányzat képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül a szociális kártya bevezetéséről szóló rendeletét, azonban ajánlására semmilyen választ nem kapott, ezért az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a rendelet megsemmisítését.

A biztos hivatalból folytatott átfogó vizsgálatot a terézvárosi önkormányzat „csendrendeletének” alkalmazásával kapcsolatos állampolgári jelzések alapján.¹³³ A biztos a jelentésben kiemelte, hogy a kereskedelmi törvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendelet lehetővé teszi azt, hogy a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselő-testületei rendeletben korlátozzák az üzletek éjszakai nyitva tartását. A nyitva tartás idejét az üzlet tulajdonosa határozhatja meg, a törvény csupán ennek bejelentését írja elő. A törvényi felhatalmazás az ombudsman szerint annak a lehetőségét teremti meg, hogy az önkormányzat normatív módon, általános jelleggel szabályozza, hogy az üzleteket 22 és 6 óra között milyen időszakban mettől meddig kell zárva tartani. A képviselő-testület a helyi sajátosságoknak megfelelően egyes övezetekben eltérő kötelező zárva tartási időt állapít meg, vagy további feltételeket írhat elő. A rendelet szabályozási koncepciója szerint az üzleteknek éjszaka zárva kell tartaniuk, de az önkormányzat jegyzője külön eljárásban engedélyezheti az ettől eltérő nyitva tartást. Az eltérő nyitva tartáshoz szükséges, hogy az üzlettel egy épületben lakók többsége írásban hozzájáruljon, valamint egy előzetes szakértői igazolás arról, hogy a zajki-bocsátás megfelelő szintű. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat a külön „engedélyezési eljárásrend” megalkotásával nemcsak túlterjeszkedett a felhatalmazáson, hanem elfogadott rendeletében kifejezetten felülírta a hatályos törvényi szabályozás tartalmi elemeit. Utalt emellett arra is, hogy semmi nem zárja ki az engedélyek megadásával kapcsolatos visszaéléseket: a kialakított engedélyezési gyakorlat önkényes, az átláthatóságot csökkentve kiszámíthatatlan módon korlátozza a kerületben az üzletek működési szabadságát. Az ombudsman szerint a visszás helyzeten az sem változtat, hogy a jegyző tájékoztatása alapján egyetlen üzemeltető sem adta vissza működési engedélyét a rendelet hatálybalépését követően. A biztos felkérte a terézvárosi képviselő-testületet, hogy helyezze hatályon kívül a kifogásolt rendeletet, valamint kezdeményezte a kerület jegyzőjénél, hogy a rendelet alapján kiadott valamennyi határozatot haladéktalanul vonja vissza. A beszámoló lezárásáig erre még válasz nem érkezett.

3. Az egyedi panaszügyek vizsgálata nyomán a jogalkotási problémákra

¹³³ AJB-1765/2010.

visszavezethető, a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljárásból való joggal kapcsolatban feltárt visszásságok két nagyobb típusát lehet megkülönböztetni. Visszásságot jelenthet a nem egyértelmű, ellentmondásos tartalmú szabályozás, illetve az az esetkör is, amikor a szabályozás hiányos, garanciális jellegű rendelkezések hiányoznak. Nem csak a jogszabályok hiányossága vagy ellentmondásossága vezethet vissza jogi helyzethez. Az ombudsmani gyakorlat során felmerülő tipikus probléma az is, ha a *vizsgált szerv, hatóság belső szabályzata, házirendje* – valamely garanciális rendelkezés tekintetében – *nem felel meg a jogszabályi követelményeknek*: azoknak ellentmond, tartalma hiányos.

Az egyik ügyben a biztos egy állampolgári panaszok vizsgálatára hivatott szerv hatáskörének meghatározása kapcsán jelezte a jogalkotó szervek felé a szabályozási hiátust.¹³⁴ A panaszos az – azóta már megszűnt – Egészségbiztosítási Felügyelet (a továbbiakban: EBF) hatáskör-értelmezésével összefüggésben fordult a biztoshoz, a beadványban előadta, hogy 2006-ban édesapja kórházi kezelésével kapcsolatban az EBF-hez fordult, amely panaszát vizsgálat nélkül elutasította. Az elutasító végzésében az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló törvényre¹³⁵ hivatkoztak, amely szerint az EBF 2007. január 1-jei hatállyal kezdte meg működését. A jelentés rámutat, hogy a szerv jogi értelemben való létrejöttének, és működése kezdetének időpontja valóban 2007. január 1-je, de a jogbiztonság követelményéből adódóan a jogalkotó részéről elvárható, hogy pontosan jelölje meg, adott szerv mikortól kezdi meg működését, továbbá – egyéni panaszokat elbíráló szerv esetében – pontosan milyen jellegű és mikor keletkezett panaszok vonatkozásában bír hatáskörrel. A biztos utalt arra, hogy a jogalkotó szabadságába tartozik az időpont meghatározása, ugyanakkor emlékeztetett arra is, hogy van rá precedens a magyar alkotmányos rendszerben is, hogy egy adott szerv olyan panaszok kapcsán is eljárhat, amelyeknél az ügy alapjául szolgáló sérelem az intézmény létrejötte előtt keletkezett. A biztos szerint a probléma gyökere az, hogy törvény nem rögzítette, hogy az EBF vizsgálati hatáskörének mi az időbeli hatálya, a szervhez panasszal forduló személy alappal hihette, hogy olyan panasszal is élhet a szervnél, amelynek az alapjául szolgáló sérelem 2007. január 1-je előtt történt.

Az ombudsman 2010-ben átfogó jelentésben tekintette át az ár- és belvizek által okozott katasztrófhelyzetek megelőzésére és kezelésére vonatkozó jogi szabályozás jellemzőit, valamint ezzel szoros összefüggésben a

¹³⁴ AJB-2498/2010.

¹³⁵ Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény.

nagyvízi mederre, ártérre vonatkozó jogi szabályozást.¹³⁶ A jelentés feltárta, hogy a vizek kártételei elleni védekezésre, az ily módon előállott katasztrófhelyzetek kezelésére vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatra szorul. A joganyagot lehetőség szerint egységesíteni, egyszerűsíteni és a vonatkozó jogszabályok számát lehetőség szerint csökkenteni szükséges. Különösen igaz ez a közvetlenül a katasztrófhelyzetek kezelésére vonatkozó joganyagra vonatkozóan. Az összetett szabályozási tárgy miatt a többszintű és több közigazgatási szerv hatáskörét érintő szabályozás nem küszöbölhető ki, azonban kerülni kell az ugyanazon tárgykörök párhuzamos szabályozását, az esetlegesen ugyanarra a tárgyra vonatkozó ellentétes vagy eltérő szabályozást különböző jogszabályokban. Az ugyanazon tárgykörű törvényt egységes szerkezetbe kell foglalni a végrehajtására szolgáló rendeletekkel. Az ombudsman álláspontja szerint ez a sokszorosán tagolt jogi szabályozás – valamint az azon alapuló egymást átfedő hatáskörrel működő különböző közigazgatási, rendvédelmi szervek, illetve helyi önkormányzatok jogalkalmazása – a jogbiztonság sérelmének veszélyét idézi elő. A jelentésben a biztos azt is megállapította, hogy a nagyvízi mederre, az ott fekvő ingatlanokra történő építések építésügyi hatósági engedélyezésére vonatkozó jelenleg hatályos jogi szabályozás hiányosságai, bonyolultsága és bizonyos tekintetben ellentmondásossága, továbbá az ezen alapuló építésügyi hatósági engedélyezési gyakorlat miatt sérül a jogbiztonság követelménye.

Nem kizárólag jogszabály, hanem más szabályzat hiányossága is okozhat visszásságot a jogbiztonság szempontjából. A vizsgált ügyben csaknem öt esztendőn át hiába próbálkozott, végül az ombudsmanhoz fordult egy panaszos, aki gépjárművezető szakoktatóként szeretett volna dolgozni, 2005 októbere óta azonban nem indult szakoktatói képzés. Többször is felvilágosítást kért az illetékesektől, ám mindig azt a magyarázatot kapta, hogy a vonatkozó jogszabály módosítása miatt a képzés szünetel. Az állampolgári jogok biztosa többszörös jogsérelmet állapított meg. A hatályos jogi szabályozás szerint a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökének feladata, hogy meghatározza a szakoktatók képzésének kerettantervét, valamint a képzésükről, vizsgáztatásukról szóló szabályzatot. Az elnök azonban ennek a kötelezettségének éveken keresztül nem tett eleget. Az ombudsman nem tárt fel olyan körülményt, amely indokolta volna a szabályozás elhúzódását, annak következtében pedig a szakoktatóképzés szünetelését. A biztos szerint a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökének azon mulasztása – hogy éveken keresztül nem tett eleget a jogszabályból

¹³⁶ AJB-3157/2010.

fakadó kötelezettségének – következményeiben közvetett módon és hatá-
sában sértette a jogbiztonságot, valamint korlátozta a munka és a foglal-
kozás szabad megválasztásához való jog érvényesülését. Az ombudsman
azért nem fogalmazott meg kezdeményezést, mert még a vizsgálat ideje
alatt elkészült a szükséges képzési szabályzat, ennek nyomán pedig ismét
lehetett jelentkezni a gépjárművezető szakoktatói képzésre.¹³⁷

A háziorvosi praxisjoggal foglalkozó ombudsmani jelentésben a biztos
kitért arra is, hogy az önálló orvosi tevékenységről szóló törvény alapján
a tartósan betöltetlen háziorvosi körzetek miatti ellátási különbségek ki-
egyenlítésére, a hátrányos helyzetű települési önkormányzatok egészség-
ügyi alapellátási feladatai megszervezésének segítésére külön törvény sze-
rint működtetett praxisprogram szolgál. A biztos azonban azt a tájékoztatást
kapta, hogy az elmúlt tíz évben nem készült el a külön törvény. A működő
praxisalap pedig – a praxisok megvásárlásához szükséges források rendelkezésre állása esetén – jól szolgálhatná a rendszer hatékony működését. A biztos megállapította, hogy a praxisprogram működését szabályozó törvény megalkotásának hiánya a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért kezdeményezte a közigazgatási és igazságügyi miniszternél, hogy kezdeményezze külön törvény megalkotását a praxisprogramról.¹³⁸

V. 2010-ben a biztos az állampolgárokat közvetlenül érintő pénzügyi jogi kérdésekkel, a pénzügyi intézménynek működésével kapcsolatos ügyeket – ezen belül a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését – önálló alapjogi projekt keretében vizsgálta, amelyről a beszámoló projektfejezete ad áttekinthető bemutatást. 2010-ben a jogállami követelmények érvényesülésének szempontjából *három nagyobb tematikus területet* érdemes kiemelni: a vámhatóság eljárásával, a vagyoni tevékenység ellenőrzésével kapcsolatos, valamint hulladékkezeléssel összefüggő ombudsmani vizsgálatokat. Érdemes külön is tárgyalni egyes, a 2009-es *közlekedési projekt* keretében indított, átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat megállapításait, mivel közülük néhány áthúzódott 2010-re, továbbá a múlt évben is foglalkozott – panasz alapján – a biztos a parkolási társaságok tevékenységével.

A vámhatóság eljárását érintő vizsgálatok

Az országgyűlési biztos több olyan ügyben folytatott vizsgálatot az év során, amelyekben a panaszosok vámhatósági eljárásokat kifogásoltak. Az egyik

¹³⁷ AJB-6588/2010.

¹³⁸ AJB-2377/2010.

ügyben a panaszos a gyulai határátkelőhelyen gyorsított eljárásban lefolytatott jövedéki ellenőrzést sérelmezte. Ennek során a hatóság két liter házi pálinkát foglalt le tőle, valamint 20 ezer forint jövedéki bírsággal sújtotta. A határátkelőhelyen a panaszos maga közölte, hogy két liter ajándékba kapott pálinka van nála, az önkéntes bejelentés ténye azonban nem került be az ellenőrzésről és lefoglalásról szóló jegyzőkönyvbe. A jogorvoslatról lemondó nyilatkozatát a pénzügyőrök a megkérdezése nélkül, előre beírták a jegyzőkönyvbe. Amikor a panaszos közölte, hogy a jegyzőkönyv tartalma nem felel meg a valóságnak, ezért azt nem írja alá, azt a választ kapta, hogy ez egy szabványszöveg, amin nem lehet változtatni, továbbá, ha nem fizeti meg a bírságot, akkor az ügy tisztázásáig biztosítékként lefoglalják az autóját. A panaszos így a figyelmeztetés hatására írta alá a jegyzőkönyvet, és fizette meg a bírságot, majd ezt követően a Békéscsabai Fővámmhivatalnál panaszt tett, amit a parancsnokhelyettes elutasított.

Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy a lefoglalás kizárólag a törvényben meghatározott célok – a tényállás biztosítása, illetve az elkobzás érvényesítése – érdekében rendelhető el. A vizsgált esetben a jövedéki termék lefoglalása és elkobzása jogszerű volt, a szállítóeszköz (gépjármű) lefoglalásának lehetőségére való figyelmeztetés viszont nem. A gépjármű lefoglalása ugyanis az adott esetben sem a tényállás tisztázását, sem a jövedéki termék elkobzásának biztosítását nem szolgálta volna, a jövedéki bírság megfizetésének biztosítása céljából pedig a jármű nem foglalható le. A vizsgálat megállapította, hogy a jövedéki bírságot kiszabó határozat panaszosnál levő példányát nem a panaszos, hanem más személy írta alá, továbbá mind a határozatokról, mind a lefoglalásról szóló végzésről hiányzik a hatóság pecsétje. A jegyzőkönyvben szereplő hatósági tanúk nem voltak jelen a panaszossal együtt az ellenőrzésnél, a panaszos nyilatkozatát így nem hallhatták, azt aláírásukkal sem tanúsíthatták, így a jegyzőkönyv nem tekinthető jogszerűnek.

A biztos megállapította, hogy a vámhatóság eljárása a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Felkérte a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy intézkedjen arról, hogy az irányítása alá tartozó szervek a jogszabályoknak megfelelően döntsenek a lefoglalásról, a végzések ne tartalmazzanak sablonszöveget, továbbá arra is, hogy vizsgálta meg a vámhatóságok kereskedelmi mennyiséget meg nem haladó jövedéki terméket szállító gépjárművek lefoglalásával kapcsolatos gyakorlatát. Ajánlást tett az ombudsman arra nézve is, hogy a gyorsított eljárás keretében helyszínen történő jövedéki bírságról szóló tájékoztatás tartalmazza azt a hivatkozást is, mely szerint a bírság összege kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén mérsékelhető, illetve kiszabása

mellőzhető. A konkrét ügygel összefüggésben a biztos kezdeményezte az ügyészségnél, hogy vizsgálják meg az ügyészi óvás benyújtásának lehetőségét, valamint a közokirat-hamisítás gyanújának esetleges fennállását.¹³⁹

Egy másik ügyben több panaszos fordult az ombudsmanhoz azt kifogásolva, hogy a vámhatóság jövedéki ellenőrzése során jelentős összegű jövedéki bírságot szabott ki a vendéglátó-ipari egységeiben díszként elhelyezett, nem értékesítésre szánt boros, illetve sörös palackjai miatt, mivel azok származását és adózott voltát az érintettek nem tudták igazolni. A jelentés kiemeli, hogy a jövedéki adózásról szóló törvény¹⁴⁰ lehetővé teszi azt is, hogy a hatóság a jövedéki bírság összegét kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelje, kiszabását mellőzze, amennyiben a körülményekből megállapítható, hogy a jogsértő személy az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt el. A biztos szerint ebből következően a jövedéki bírság mérséklésénél az eset összes körülményét mérlegelni kell, így egyebek mellett a mennyiséget, az adóhiány nagyságát, a keletkezés körülményeit, a jogellenes magatartás súlyát. A konkrét ügyekben 150 ezer, illetve 70 ezer forint összegű jövedéki bírság megfizetésére kötelezte a hatóság a panaszosokat 38, illetve 48 forint jövedékiadó-hiány miatt.

Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a vámhatóság a jövedéki bírság kiszabásakor figyelmen kívül hagyta a törvény méltányos eljárásra vonatkozó rendelkezését, amely biztosítja az arányosság követelményének érvényesülését. A vámhatóság a vizsgált eljárásokban hozott határozataiban nem indokolta meg, hogy miért nem fogadja el az adózók azon nyilatkozatát, miszerint a jogsértés tárgyának tekintett italokat ajándékba kapták, különös figyelemmel arra, hogy a termékeket nem árusították és megbontva sem voltak. A vámhatóság rövid, formális indokolással utasította el a méltányosság gyakorlását az egyik esetben, a feltárt jogsértéssel arányosnak tartotta. A biztos megállapította, hogy a kiszabott jövedéki bírságok összege nem állt arányban a jogsértésekkel, illetve az ügyfelek felelősségével, így a hatóság a jelentős összegű jövedéki bírság kiszabásával megsértette a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát.

A biztos felkérte az országos parancsnokot, hogy valamennyi irányítása alá tartozó vámszerv vezetőjének hívja fel a figyelmét a törvény méltányos eljárásra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő értelmezésére és gyakorlati alkalmazására. Felkérte továbbá a nemzetgazdasági minisztert, hogy vizsgálja meg a VPOP gyakorlatát az említett törvényi rendelkezések alkal-

¹³⁹ AJB-2895/2010.

¹⁴⁰ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXXVII. törvény.

mazásával összefüggésben, és intézkedjen, hogy a jövőben e rendelkezést megfelelően alkalmazzák. Az ombudsman a konkrét ügyek kapcsán pedig a határozatok felülvizsgálatára kérte a vámhatóságot.¹⁴¹

A vagyoni tevékenységet érintő vizsgálatok

2010-ben két ombudsmani jelentés is foglalkozott a vagyoni tevékenység gyakorlásával, ezért a kérdéskör részletesebb tárgyalása indokolt. Az első ügyben a panaszos a vagyoni tevékenységgel összefüggésben az illetékes rendőrkapitányság eljárását, illetve annak hiányát sérelmezte. A panaszos azért kérte a rendőrség vizsgálatát, mert az egyik nagyáruházban alkalmazott biztonsági őr az ügyfélszolgálati pultnál mindenáron bele akart nézni a megvásárolt, tulajdonát képező háztartási gép dobozába. Sérelmezte, hogy a vagyoni védelmi cég folyamatosan megsérti a vagyoni törvényt,¹⁴² amikor a tartozékok ellenőrzésére hivatkozva felszólítja a műszaki, illetve háztartási terméket vásárlókat csomagjuk bemutatására. A rendőrség a panaszos beadványát további intézkedés céljából megküldte a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara országos szervezetének, mivel a rendőrség hatáskörébe tartozó eljárásra okot adó cselekményt nem észlelt. A kerületi rendőrkapitány az ombudsmani megkeresésre úgy nyilatkozott, hogy a szolgálatot teljesítő vagyoni őrök, illetve a vállalkozás nem sértette meg a törvény rendelkezéseit, ezért szabálysértési eljárás megindítására okot adó vagy a vállalkozással szemben felügyeleti bírság kiszabását megalapozó körülmény sem merült fel. A szolgálatot teljesítő biztonsági őr a feladatát a rá vonatkozó őrutasítás szerint végezte, amikor a panaszos csomagját – a jótállási jegy érvényesítése céljából – fel kívánta nyitni. Az intézkedés célja nem a csomagátvizsgálás, hanem a munkaköri leírásban meghatározott egyéb feladat ellátása volt.

Az országgyűlési biztos vizsgálata nyomán megállapította, hogy a vagyoni törvény egyértelműen meghatározza azokat a feltételeket, amelyek együttes fennállása esetén a vagyoni őrzési feladatot ellátó személy a csomag tartalmának bemutatására felhívhatja a vásárlót. A munkáltató által kiadott őrszolgálati utasítás a törvénnyel ellentétes előírást tartalmazott, mikor a csomag ellenőrzését – törvényi feltételek hiányában is – a vagyoni őrök kötelezettségévé teszi. A biztos rámutatott, hogy az áru kifizetése után a vásárló tulajdonába és birtokába kerül, azzal a továbbiakban ő rendelkezik. Sem a termék tartozékainak ellenőrzése, sem a jótállási jegy érvényesítése „ürügyn” nem lehet a vásárló csomagját ellenőrizni. A rendőrségnek észlelnie

¹⁴¹ AJB-3959/2010.

¹⁴² A személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény.

kellett volna, hogy az általa hivatkozott őrszolgálati utasítás ellentétben áll a hivatkozott törvényi rendelkezéssel.

A beadványból nemcsak egyedi jogsértésre, hanem általános jogsértő gyakorlatra lehetett következtetni, a panaszos kifejezetten a céggel szembeni eljárás lefolytatását kérte a rendőrségtől. A vagyoni törvény lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy – közigazgatási eljárás keretében – felügyeleti bírsággal sújtsa a tevékenységére vonatkozó, a törvényben meghatározott előírásokat ismételtelen vagy súlyosan megsértő vállalkozást. A biztos szerint a rendőrségnek a felügyeleti bírság megállapítására irányuló közigazgatási eljárást meg kellett volna indítania a panaszos kérelmére. A panaszos ugyanis ügyfélnek minősült, hiszen a csomag törvényellenes ellenőrzése nyilvánvalóan érinti a panaszos magánszférához való jogát. A biztos megállapította, hogy a rendőrség nem folytatott le közigazgatási eljárást a vállalkozással szemben, mulasztásával pedig a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A visszásság orvoslása érdekében a biztos kezdeményezte a rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy hivatalból indítson közigazgatási eljárást, vizsgálja meg, hogy fennáll-e a törvényellenes gyakorlat.¹⁴³

A fenti panaszon túl az év során számos beadvány érkezett a biztoshoz a különböző áruházakban tevékenykedő vagyoni török eljárását sérelmezve. A beadványokban kifogásolt vagyoni török tevékenység azonban sem hatósági, sem pedig közszolgáltatói tevékenységnek nem minősül, így a konkrét panaszok vizsgálatára hatáskör hiányában nem volt lehetőség. A biztos ebből kiindulva hivatalból átfogó vizsgálatot rendelt el az ügyben, a jogszabályi háttér áttekintése mellett pedig tájékoztatást kért a vagyoni török hatósági felügyeletét ellátó országos rendőrfőkapitánytól, valamint a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Kamara elnökétől. Az országos rendőrfőkapitány válaszelevele szerint a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység és annak ellenőrzése megfelelően szabályozott, a rendőrség pedig nagyszámban folytat le ellenőrzéseket.

A jelentés rögzíti, hogy a vagyoni törvény alapján a személy- és vagyoni török intézkedési jogosultsága alkotmányosan indokolt módon korlátozott, jogosultságaikat a jogos önhatalom keretei között vagy az érintett személy önkéntes hozzájárulása alapján gyakorolhatják. Hatósági jogkörrel nem rendelkeznek, kényszerítő eszközöket kizárólag a törvényben meghatározott esetekben használhatnak, személyi szabadság korlátozására is csak bűncselekményt elkövető tettenérése esetén jogosultak. A biztoshoz érkezett panaszok azonban rámutattak arra, hogy a személy- és vagyoni

¹⁴³ A JB-349/2010.

őri tevékenységet gyakorlók tevékenységük során sok esetben visszaélnék a törvény által számukra biztosított jogosultságokkal, túllépnek a jogszabály által meghatározott intézkedési kereteken. A biztos rámutatott arra is, hogy a személy- és vagyonőrök hatósági ellenőrzését ellátó rendőrség csak a tevékenység folytatásához szükséges formai feltételek meglétét vizsgálhatja, azt nem, hogy a vagyonőr tevékenysége során megsértette-e harmadik személy alapjogait. A biztos megállapította, hogy a személy- és vagyonőri tevékenység esetében a szakmai felügyelet terjedelmének pontatlan és hiányos szabályozása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A visszásság orvoslása érdekében az ombudsman arra kérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a személy- és vagyonőri tevékenység szabályozásának pontosítását, kiegészítését a hiányzó garanciális szabályokkal.¹⁴⁴

A hulladékkezeléssel kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok

A biztos több beadvány nyomán vizsgálta a mindenkire kötelező hulladékkezelési közszolgáltatás szabályozását. A panaszosok elsősorban a közszolgáltatás önkormányzati rendeleti szabályozásának ellentmondásait, a díjmegállapítás kiszámíthatóságának, a szolgáltatás igénybevétele során biztosítandó arányosság elvének, az azt igénybe vevők részére kellő mértékben differenciált díjmegállapításnak, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének, használaton kívüli ingatlanok esetében a díjfizetés szüneteltetésére vonatkozó szabályozás hiányát kifogásolták.

A biztos a jelentésben az irányadó alkotmánybíróági határozat nyomán kifejtette, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján megállapított díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az egyértelmű jogalkotói cél ugyanis az volt, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok – amennyiben nem részesülnek mentességben – kötelezően megfizessék a közszolgáltatás díját. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény¹⁴⁵ azonban azt is kimondja, hogy a díjat az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, figyelembe véve – egyebek mellett – a kezelt hulladék mennyiségét is. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy ha az önkormányzat rendeletben nem teszi lehetővé 120 literesnél kisebb gyűjtődény használatát a – kevesebb hulladék elszállítását igénylő – lakosok számára, továbbá nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás ará-

¹⁴⁴ A JB-7427/2010.

¹⁴⁵ A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény.

nyosságára vonatkozó elvnek, akkor ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A jelentés továbbá rámutatott arra is, hogy több vizsgált önkormányzati rendelet nem szabályozta a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét. A szünetelés értelmezése azonban a vonatkozó hulladékgazdálkodásról szóló törvényből is hiányzik, mint ahogy nem tartalmaznak rendelkezéseket a vonatkozó jogszabályok az üresen álló ingatlanokra sem. Az önkormányzatok által kötelezően alkotandó helyi hulladékgazdálkodási rendeletek ennek megfelelően nagy különbözőséget mutatnak abban a kérdésben, hogy szabályozzák-e a mentességek (kedvezmények) körét, és ha igen, akkor miként. A biztos ezzel összefüggésben megállapította, hogy a hulladékgazdálkodási törvény szabályozási hiányossága miatt fennálló kiszámíthatatlan helyzet okán sérül a jogbiztonság követelménye.

Az ombudsman felhívta a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, intézkedjen, hogy a közszolgáltatás igénybevételének, arányosságának, esetleges szüneteltetésének vitatott szabályozása egységesebb legyen. Az önkormányzati minisztert felkérte, hogy az államigazgatási hivatalok bevonásával tegyen lépéseket, amelyek nyomán – a helyes joggyakorlat érdekében – valamennyi önkormányzati rendeletben alkalmazzák a törvényi rendelkezéseket. Valamint felhívta a panaszokkal érintett önkormányzatok figyelmét arra, hogy a rendeleteik megalkotása és módosítása során kiemelt figyelmet fordítsanak a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek való megfelelésre.¹⁴⁶

Egy másik ügyben a panaszos sérelmezte a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. azon gyakorlatát, amely szerint az ingatlantulajdonos csak úgy veheti igénybe a hulladékiszállítási közszolgáltatást, hogy a hulladék gyűjtésére szolgáló edényt köteles bérbe venni, az edényt megvásárolni ugyan is nem lehetséges. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a vonatkozó önkormányzati rendelet nem tartalmaz rendelkezést, illetve nem ad egyértelmű felhatalmazást arra, hogy a közszolgáltató a hulladékiszállítási díj megállapításánál a hulladékgyűjtő edények bérleti díját is belekalkulálja a közszolgáltatási díj végösszegébe. Így az önkormányzati rendelet irányadó rendelkezései nem felelnek meg a jogbiztonság követelményéből következő kiszámíthatóságnak. Megállapította továbbá, hogy az a jelenlegi hiányos jogi szabályozás mellett folytatott közszolgáltatói gyakorlat, melynek során a hulladékgyűjtő edények bérleti díját automatikusan a közszolgáltatási díj elemeként alkalmazzák, a használat jogcíme tekintetében bizonytalan jogviszonyt hoz létre, alkalmas arra, hogy konzerválja az alkotmányossági

¹⁴⁶ AJB-1187/2010.

szempontból visszás helyzetet. A biztos felkérte a főpolgármestert, hogy vizsgálja meg a jogi szabályozás kiegészítésének lehetőségét olyan rendelkezésekkel, amely révén egyértelmű, kiszámítható, a magasabb szintű jogszabályoknak megfelelő szabályozást alkothat a Fővárosi Közgyűlés.¹⁴⁷

Egyéni közlekedéssel, parkolással kapcsolatos ügyek

1. A biztos által indított átfogó vizsgálat¹⁴⁸ rámutatott arra, hogy a járművisszatartás intézménye jelenleg nem megfelelően szabályozott, alkalmazásának nincs egyértelmű jogalapja. A Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) ellenőrei a díjfizetés elmulasztása esetén – a pótdíj megfizetéséig – megtiltják a jármű további közlekedését, ezzel az intézkedéssel ugyanakkor többnyire a határ közelében, külföldi teherautók esetében élnek. A vizsgálat során fény derült arra, hogy az autópálya-díjfizetés jelenlegi ellenőrzési rendszerében a fizetést elmulasztó külföldiek esetében államigazgatási szinten nem megoldott a díjbehajtás. A vizsgálat feltárta, hogy az ellenőrzési rendszer, illetve a jogi szabályozás hiányossága következtében a rendszer nem képes megkülönböztetni a különböző járműkategóriákat, csak azt képes ellenőrizni, hogy az adott rendszámhoz kapcsolódik-e díjfizetés. A biztos kezdeményezte a miniszternél, hogy vizsgálja felül a gyorsforgalmi úthálózat használatának szabályozását és ellenőrzési rendszerét. A Ket. ugyanis a biztosítási intézkedések alkalmazását kizárólag a közigazgatási hatósági eljárások esetén engedni alkalmazni. A gyorsforgalmi úthálózat használatakor egyértelműen magánjogi jellegű jogviszony jön létre, így az ellenőrzés során az NKH sem közigazgatási hatósági hatáskörében jár el. Az ombudsman indokoltnak tartaná a kérdést szabályozó jogszabályi rendelkezések áttekintését és módosítását annak érdekében, hogy megteremtődjön a visszatartás alkalmazásának egyértelmű jogalapja és alkalmazására kizárólag megfelelő jogi keretek közt kerülhessen sor. Kezdeményezte, hogy tegyenek lépéseket, hogy a külföldi gépjárművek vezetői, üzemben tartói se bújhassanak ki a díjfizetési kötelezettség alól.

2. 2009-ben több panaszos – köztük egyes önkormányzatok alpolgármesterei – a rendőrség közúti közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási eljárásával kapcsolatban fogalmazott meg kifogásokat, a közigazgatási eljárás megindításával, a tényállás tisztázásával, a képi bizonyítékok felhasználásával, továbbá az eljárási határidők megtartásával kapcsolatos rendőrségi gyakorlatot sérelmezték. A panaszok nyomán még 2009-ben indított átfogó ombudsmani vizsgálat¹⁴⁹ feltárta, hogy a ható-

¹⁴⁷ AJB-4744/2010.

¹⁴⁸ AJB-3677/2010.

¹⁴⁹ AJB-3688/2009.

ság az eljárási határidőket nem tartotta be, több hónapos csúszás volt a határozatok kézbesítésben, határidőn túl szabtak ki bírságokat, és ellentmondásosnak mutatkozott a rendőrségi gyakorlat a kérelmek kezelésében. A panaszok szerint tömeges mértékben fordult elő, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozat meghozatala és annak postára adása között akár egy-két, de volt, hogy három hónap is eltelt. Ezt a tényt maga az országos rendőrfőkapitány is elismerte. Az ombudsman a jelentésében hangsúlyozta, hogy a postára adás és – ennek következtében – a kézbesítés indokolatlan, több hónapos elhúzódása kifejezetten alkalmas arra, hogy az eljárási határidők garanciális szerepét kiüresítse, ez pedig a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza.

Míg a szabálysértési törvény hat hónapos általános elévülési határidőt határoz meg, nincs hasonlóan konkrét elévülési határidő a közlekedési szabályszegések miatt kiszabott közigazgatási bírságotlás esetében. Az ombudsman szerint nem fogadható el, hogy egyes közlekedési szabályszegések ügyében elvben akár több év elteltével is sor kerülhet a felelőségre vonásra. A biztos utalt arra is, hogy a jogalkotó – amikor indokolta a közigazgatási bírságotlás szükségességét – éppen az eljárások meggyorsításával érvelt. A vizsgálat során kiderült, hogy a rendőrség nemegyszer a hatvan napos eljárási határidő túllépésével hozta meg a közigazgatási bírságot kiszabó határozatait. A biztos álláspontja szerint – az egyértelmű törvényi szabályozás megszületéséig – a rendelkezésre álló hatvan, illetve egyszer meghosszabbítva kilencven napos határidőn túl már nem volna szabad bírságot kiszabni. Következésképpen szükséges egy olyan határidő meghatározása, amelyen túl megszűnik az állam bírságotlási lehetősége.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ugyanakkor önmagában nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az olyan tartalmú jogi szabályozás, ahol a jogalkotó akár jelentős mértékű, fixált bírságösszegeket határoz meg egyes szabályszegések elkövetésének esetére, és az adott közlekedési szabályszegés elbírálása során a jogalkalmazó nem mérlegelheti sem a jogsértés súlyát, sem az elkövető személyes körülményeit. Mindezzel együtt egy ilyen típusú eljárás során a garanciális szabályoknak fokozott a jelentősége. Számos panaszból az is kitűnt, hogy nem egységes a hatóságok eljárása a fellebbezési kérelmek elbírálásában. Az egyik panaszos csak az ügyével kapcsolatos információkat kérte, de ezt fellebbezésként értékelték és illeték megfizetésére kötelezték. Más esetben viszont a tartalmában szabályos fellebbezést a hatóság nem minősítette annak és így nem is bírálta el. Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség egyes esetekben mellőzte az eljárás megindulásáról, valamint a bizonyítékok megismerésének

lehetőségéről szóló előzetes értesítést, így az üzembentartók nem tudtak élni észrevételi, panasztételi jogukkal. A biztos jelentésében emlékeztetett arra, hogy az objektív felelősség szabályozásával kapcsolatos 2009-es alkotmánybírósági határozat¹⁵⁰ alapján az eljárás alá vont üzembentartót előzetesen értesíteni kell az eljárás megindulásáról.

A fenti visszasságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárásban, a közúti közlekedésről szóló törvény¹⁵¹ alapján hozott határozatokat az ügyben eljáró rendőri szervek haladéktalanul postázzák a gépjárművek üzembentartói számára; a közúti közlekedésről szóló törvényben¹⁵² meghatározott, a szabályszegés elkövetésétől számított 60 napos eljárási határidőn túl ne kerülhessen sor közigazgatási bírságot kiszabó határozat meghozatalára. Felkérte továbbá az országos rendőrfőkapitányt, hogy a gépjárművek üzembentartóit a közigazgatási eljárás megindításáról, a kimentési lehetőségekről, továbbá a képfelvételek és más bizonyítékok megismerésének lehetőségéről előzetesen, az elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően tájékoztassák.

Az országos rendőrfőkapitány a biztos ajánlásaira adott válaszlevelében kifejtette, hogy az ombudsmani ajánlások nyomán a rendőrség már több szervezési intézkedést és technikai fejlesztést hajtott végre a határozatok postázásának gyorsítására (ide sorolható például az automatizált döntéshozatali, ügyviteli rendszer felállítása). A jelentésben megállapítottak nyomán a Kormány 2010. április 1-jén módosította a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről szóló kormányrendeletet, ennek értelmében pedig az eljáró hatóságnak immár hatvan napja van arra, hogy a bírságról szóló jogerős határozatot kézbesítse, a módosítás eredményeképpen így kiszámíthatóbbá válik és jelentősen lerövidül a szabályszegéssel kapcsolatos ügyintézés. A kormányrendelet szövege pedig már pontosan rögzítette azt is, hogy a bírságotással kapcsolatos eljárás során az ügyfél részére az eljárás irataiba való betekintés lehetőségét az ügyfél lakcíme vagy székhelye szerint illetékes rendőrkapitányságon kell biztosítani, sőt az ügyfél a képfelvételeket elektronikusan, egyedi azonosításra alkalmas módon is megtekintheti. Az országgyűlési biztoshoz ugyanakkor továbbra is érkeznek panaszok a közigazgatási bírságotálás jogalapjával és rendőrségi gyakorlatával kapcsolatban, így a biztos e tárgykörben még 2010 májusában utóvizsgálatot rendelt el, amely jelenleg is folyamatban van.

¹⁵⁰ 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

¹⁵¹ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 21. §.

¹⁵² A Kkt. 21. § (4) bekezdés.

3. Az ombudsman először még 2007-ben folytatott átfogó vizsgálatot a *parkolási társaságok eljárásával* kapcsolatban.¹⁵³ A korábbi évek tendenciája 2010-ben sem változott: számos panasz¹⁵⁴ érkezett a hivatalhoz. A beadványok vizsgálata során kiderült, hogy ha a kötelezett panasszal élt a parkolási társaság fizetési felszólításával szemben, úgy annak kivizsgálását követően – ha a közszolgáltató nem ad helyt annak – már automatikusan a magasabb összegű pótdíj megfizetésére kötelezték. A vizsgálat során a biztos azt is megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás nem rendezi a kérelmek halasztó hatályát a fizetési kötelezettségekre nézve, ez pedig az autósok panasz-előterjesztési jogának korlátozását jelenti. Egy másik vizsgálat nyomán¹⁵⁵ a biztos megállapította, hogy a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy a parkolási kérdésekkel összefüggésben nem szabályozta a kötelezett autós panasz előterjesztési lehetőségét a parkolási társaság fizetési felszólításával szemben. Ugyancsak visszásságot állt elő azzal, hogy elmaradt a parkolási társaságok által kiállított fizetési felszólításokkal szembeni panaszok elbírálási módjának megfelelő szintű szabályozása. A biztos felkérte a minisztert, hogy kezdeményezze a részletszabályok kidolgozását a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok kezelésével kapcsolatban.

A biztos szerint szintén a jogbiztonság követelményének sérelmét idézi elő az, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben nem tisztázott, hogy kinek a kötelessége a várakozóhelyek megtisztítása például havazás idején. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy a polgári jogi jogviszonyokra jellemző együttműködési kötelezettségből fakadóan különösen fontos az ügyfelek megfelelő tájékoztatása a fizetési kötelezettségekről vagy annak felfüggesztéséről. E kötelezettség a parkolási társaságokat, a parkolásüzemeltetés feladat körét átadó helyi önkormányzatokat és a Fővárosi Önkormányzatot is terheli. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a parkolási társaságok és a szolgáltatást igénybe vevők között fennálló jogviszony polgári jogi jellegéből fakadóan elvárható a parkolási társaságoktól, hogy a gépjárművek üzemeltetői által fizetett parkolási díjak ellenértékéként, azzal arányban álló szolgáltatást nyújtsanak. Ez nem merülhet ki csupán a parkolóhely biztosításában, magában kell foglalnia az automaták megfelelő működését,

¹⁵³ OBH-1495/2006. A következő években a biztos számos vizsgálatot folytatott e társaságok döntéseivel, tevékenységével összefüggésben, egyebek mellett az egyazon helyen és időben történt pótdíjazással, a lakossági várakozási hozzájárulásokkal, a gépjármű-nyilvántartással, a bizonyítási kérdésekkel, a méltányosság gyakorlásának lehetőségével kapcsolatban.

¹⁵⁴ AJB 4387/2010, OBH 2484/2008, OBH 5482/2009, AJB 3051/2010, AJB 6229/2010, AJB 1566/2010, AJB 3007/2010 és AJB 1877/2010.

¹⁵⁵ AJB-5282/2010.

a parkolóhelyek rendben és tisztán tartását, az egyes parkolási társaságok által rendszeresített parkolójegyek kompatibilitását. A biztos álláspontja szerint a parkolójegy-automaták a szolgáltatás alapvető elemei, nélkülük az autósok nem tudják szabályszerűen használni a várakozóhelyeket. Ezért fontos, hogy a parkolási társaságok kellő figyelmet fordítsanak az automaták megfelelő működésének ellenőrzésére.

Az ombudsman kezdeményezte a főpolgármesternél, hogy kérjen rendszeres tájékoztatást a fővárosi parkolási társaságok vezetőitől a parkolójegy-automaták ellenőrzéséről, annak eredményéről. A biztos kérte az érintetteket, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a főváros területén működő parkolójegy-automaták elfogadják a forgalomban lévő valamennyi pénzermét, intézkedjenek továbbá annak a gyakorlatnak a megszüntetéséről, miszerint egyes díjfizető területeken a parkolójegy-automaták a díjfizetési időszak előtt negyed órával történő parkolás esetén túlfizetést kérnek. A biztos rendeletmódosítást is kezdeményezett a főpolgármesternél a főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakítása érdekében, ezen belül pedig, hogy a fővárosi parkolási társaságok ügyfélszolgálati irodái legalább heti egy napon hosszított (legalább 18 óráig tartó) nyitva tartással működjenek.

A biztos egy másik vizsgált ügyben¹⁵⁶ – korábbi tapasztalataiból kiindulva – a szombathelyi önkormányzat parkolási rendeletének olyan módosítását javasolta, hogy a parkolási társaság eljárása során a pótdíj elengedésének, mérséklésének, valamint részletekben történő megfizetésének lehetőségét méltányosság gyakorlásával, az egyedi körülmények mérlegelése és nyomós indok alapján biztosíthassa a szolgáltatást igénybe vevők számára. Felkérte továbbá a város közgyűlését, hogy a parkolási kérdéseket szabályozó rendeletét egészítse ki a parkolójegy utólagos bemutatási lehetőségének szabályaira vonatkozó rendelkezésekkel. A biztos korábbi megállapításait¹⁵⁷ megismételve kifejtette, hogy a parkolási társaság a pótdíj méltányosság keretében történő elengedésének vagy mérséklésének, illetve a parkolójegy utólagos bemutatásának lehetőségétől nem zárkozhatsz el, sőt ennek lehetőségét az egyedi panasz tárgyát képező pótdíjjazások vizsgálata során szem előtt kell tartania. A szombathelyi polgármester a vizsgálat nyomán tájékoztatta a biztost, hogy a parkolójegyek utólagos bemutatásra vonatkozó javaslatát a parkolási társasággal közösen megvizsgálják és a következő rendelet módosításakor figyelembe veszik.

¹⁵⁶ AJB-1987/2010.

¹⁵⁷ OBH-4814/2009.

Az országgyűlési biztos egy további vizsgálata során is foglalkozott a parkolási pótdíjak kiszabásakor alkalmazható méltányosság kérdésével.¹⁵⁸ Jelentésében megállapította, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sértette a parkolási társaság azzal, hogy az egyedi körülmények mérlegelése alapján nem tekintett el pótdíjkövetelésétől és internetes oldalán félrevezető tájékoztatást ad ügyfeleinek. A vizsgált ügyben az autó szélvédője mögé helyezett parkolójegy valószínűleg az ajtó becsukásakor lefordult, amit a tulajdonos nem vett észre, visszaérkezve azonban pótdíjfizetési felszólítást talált a szélvédőn. Megváltott parkolójegyét bemutatta a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. ügyfélszolgálatán, de ott panaszát elutasították. A biztos felkérte az ügyvezetőt, hogy – mivel az eljárását szabályozó rendelet a méltányosság gyakorlásának lehetőségét nem zárta ki – gondoskodjon a panaszos által befizetett összeg visszatérítéséről és az internetes oldalon olvasható tájékoztatást a hatályos rendeletnek megfelelően, haladéktalanul változtassa meg. A pótdíjazást követően hatályba lépő fővárosi közgyűlési rendelet¹⁵⁹ a nem megfelelően elhelyezett parkolójegyet esetére is bevezette az utólagos bemutatás lehetőségét, tehát a jogalkotó felismerte a jelen esetben is vizsgált – és életszerűnek tekinthető – esetre vonatkozó szabályozás szükségességét.

A Centrum Parkolórendszer Kft. eljárását érintően 2010-ben is több¹⁶⁰ panasz érkezett, melyekben azt sérelmezték, hogy a gépjárműhöz visszaérkezve nem találtak fizetési felszólítást a szélvédőn és csak később postai úton kaptak értesítést pótdíjfizetési kötelezettségükről, amelyben már a magasabb összegű pótdíjat követelték tőlük. Egy másik panaszos¹⁶¹ a parkolási díj és pótdíjfizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén – úgynevezett „mikuláscomagban” – történő elhelyezésével kapcsolatban fogalmazta meg aggályait. Többen kifogásolták azt is, hogy az érvényes, de valamilyen okból nem jól láthatóan elhelyezett parkolójegyet a társaságnál csak naptári hónapoként legfeljebb egy alkalommal lehet utólag bemutatni, és kizárólag akkor, ha az adott gépjármű tulajdonosának nincs 30 napnál régebbi pótdíjtartozása.¹⁶² A jelentés rögzíti, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság arra vezethető vissza, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendeletében az utólagos jegybemutatás lehetőségét indokolatlanul korlátozta. A biztos megállapította azt is, hogy a jogbiztonság szempontjából aggályos, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendelete olyan tényhez – a

¹⁵⁸ AJB-3690/2010.

¹⁵⁹ 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet.

¹⁶⁰ AJB 6227/2009 és AJB-5638/2009.

¹⁶¹ AJB-6227/2009.

¹⁶² AJB-4869/2009.

fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezéséhez – kötötte a pótdíjfizetési határidők kezdetét, amelyek esetén nem bizonyítható a kötelezett tudomásszerzése. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az úgynevezett mikuláscsomag szélvédőn történő elhelyezésével nem bizonyítható, hogy az autós tudomást szerzett pótdíjfizetési kötelezettségéről – hiszen azt akár harmadik személy eltávolíthatja –, mire pedig postán megkapja a fizetési felszólítást, a pénzbüntetése megháromszorozódhat.

A biztos javasolta a Fővárosi Közgyűlésnek, hogy módosítsák a rendeletet, egyértelműen rögzítsék az utólagos jegybemutató feltételeit, továbbá az utólagos jegybemutató lehetősége ne essen indokolatlan korlátozás alá azzal, hogy azt két külön feltételhez kötik. Végezetül javasolta, hogy a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidők kezdete az értesítés olyan módjától induljon, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése. A parkolási társaság a telefonos ügyfélszolgálat működését a vizsgálat nyomán új technikai alapokra helyezte át, a korszerűsítés pedig a kapott tájékoztatás alapján a telefonos ügyfélszolgálat munkájának minőségi javulását is eredményezi majd.

3.2.3.2.

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. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.¹⁶³ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹⁶⁴ A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

A biztos álláspontja szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a *jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra* is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem

¹⁶³ Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

¹⁶⁴ Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Az állampolgári jogok biztosa tevékenysége során több esetben is rámutatott arra, hogy *közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is* ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát *nem pusztán formai* (jogszabály biztosítja vagy kizárja), *hanem tartalmi* (ténylegesen biztosítva volt-e) *kérdés is*. A jogorvoslati jog szempontjából problematikus lehet minden olyan eset, amikor a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettsége ellenére nem tájékoztatta a jogorvoslat lehetőségéről. Az ombudsmani gyakorlat úgy tekinti, hogy amikor a hatóság nem támasztja alá, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, a jogorvoslati lehetőség tartalmilag nincs biztosítva.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben az ombudsman látókörébe került panaszok 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 akadályozták a jogorvoslathoz való alkotmányos jog valódi érvényesülését. Előfordulnak azonban olyan esetek is, amikor a biztos vizsgálata során a jogorvoslathoz való jog direkt vagy indirekt *teljes, indokolatlan elvonásával* szembesül. A gyakorlat alapján megfigyelhető, hogy az ügyek egy részében a feltárt, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságok, közigazgatási hibák mellett a jogorvoslathoz való jog is sérült.

1. Egy panasz alapján indult ombudsmani vizsgálat¹⁶⁵ azt tárta fel, hogy a törvényi szabályozás szerint az adóhatóság az ügyfél kérelmére indított eljárásban ugyanúgy fenyegetheti az állampolgárt mulasztási bírsággal, mint a hivatalból indított hatósági ügyekben. Ráadásul az ügyfél elkésett fellebbezését az elutasítás helyett és a megkérdése, a következményekre való figyelmeztetés nélkül átirányítják illetékköteles felügyeleti eljárásra. A vizsgált ügyben a panaszosnak örökösödési illetéket kellett volna fizetnie, fellebbezett, de lekéste annak határidejét. Az érvényes jogszabályok alapján fellebbezését el kellett volna utasítani, és a jogi érvelésre érdemi intézkedést nem igénylő, egyszerű tájékoztatással is válaszolni lehetett volna. Mindezt az adóhatóság nem követelhetett volna fellebbezési illetéket. Ehelyett az ügyet az adóhatóság egy belső iránylevének – az ombudsman szerint jogsza-

¹⁶⁵ AJB-70/2010, részletesebben lásd a Beszámoló pénzügyi projekttel foglalkozó 3.1.3. részét.

bályellenes – előírása alapján felügyeleti eljárásra irányították, az ügyfélre pedig emiatt a fellebbezési illeték háromszorosát szabták ki.

A jelentés elvi érveléssel emeli ki, hogy az Alkotmány nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslati jogot. Az alanyi jog lényege, hogy a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, azaz jelen esetben a rendes jogorvoslati jogával (fellebbezési jogával) élni kívánó ügyfelet illeti meg. Az ügyfelet megillető jogorvoslati jogot pedig az általa – és nem a hatóság által – kezdeményezhető jogorvoslati eljárások biztosítják. A jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alkotmány által védett rendes jogorvoslat és az Alkotmány által nem érintett rendkívüli jogorvoslatok nem felcserélhetőek, köztük nem lehet olyan „átjárási lehetőség”, amelyről a hatóság, vagy akár jogszabály az ügyfél akaratára ellenére vagy annak hiányában dönt. Az ügyfél számára biztosított rendes jogorvoslati jogot még vélelmezett érdekében sem lehet sem elvonni, sem „ügyfélbarát” eljárásra hivatkozva felcserélni más jellegű, rendkívüli jogorvoslati lehetőséggel.

A biztos megállapította, hogy az érintett APEH irányelv és az adózás rendjéről szóló törvényben foglalt szabályozás visszas mind a tisztességes eljárással, mind pedig a jogorvoslati joghoz való joggal összefüggésben. Az adóhatóságot a rá vonatkozó eljárási törvény alapján indokolatlan jogosultságok illetik meg: az ügyfél nem rendelkezhet a saját jogorvoslati jogával, azt a hivatal – 2009 novemberétől jogszabályi felhatalmazással – saját hatáskörén belül, önkényesen kezelheti. Erre az adóhatóságot indokolt, hogy a többi, szintén kérelemre eljáró hatósággal ellentétben az adóhatóságnak lehetősége van az eljárási illetékek végrehajtására. Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvényben megfogalmazott garanciális szabályoktól való eltérés sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Ennek megfelelően az országgyűlési biztos az ügyfelek csorbíthatatlanul érvényesülő fellebbezési joga és a tisztességes eljárás védelmében kezdeményezte az adózás rendjéről szóló törvény módosítását a nemzetgazdasági, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszternél.

2. A vagyonőri tevékenység kontrolljával foglalkozó átfogó ombudsmani jelentés¹⁶⁶ megállapította, hogy a vagyonőrök jogellenes intézkedéseivel szemben a polgároknak lehetőségük van bírósághoz fordulni, feljelentést tenni vagy polgári peres eljárást indítani, továbbá személyiségi jogok megsértése esetén etikai vétségre hivatkozva a kamaránál etikai eljárását indíthatnak. A biztos álláspontja szerint azonban a jogellenes személy- és

¹⁶⁶ AJB-7427/2010.

vagyonőri intézkedések ellen alkalmazható említett jogorvoslatok nem tekinthetők tényleges, valódi garanciáknak. A vagyonőri tevékenység elleni esetleges jogorvoslat alkalmazását megnehezíti az a körülmény is, hogy a vagyonőrök azonosíthatósága nem megoldott. Ha az érintett vagyonőr nem tesz eleget azon kötelezettségének, miszerint köteles az intézkedéssel érintett személy kérésére hitelt érdemlően igazolni a tevékenységének folytatására való felhatalmazást, akkor személyazonosságának meghatározása nehezéssé válik, ami pedig az esetleges jogorvoslati lehetőségek alkalmazását nehezíti meg. A biztos jelentésében rámutatott arra is, hogy a személy- és vagyonőrök hatósági ellenőrzését ellátó rendőrség csak a tevékenység folytatásához szükséges formai feltételek meglétét vizsgálhatja, azt azonban nem, hogy a vagyonőr tevékenysége során megsértette-e harmadik személy személyiségi jogait. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a személy- és vagyonőri intézkedések elleni jogorvoslati rendszer hiányossága (hiánya), valamint a személy- és vagyonőrök azonosíthatóságának hiánya a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

3. A közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási eljárások átfogó vizsgálatával foglalkozó jelentés¹⁶⁷ rögzíti, hogy a panaszolt ügyekben eljáró hatóságok mellőzték az eljárás megindulásáról szóló előzetes értesítést, valamint nem értesítették az ügyfelet a bizonyítékok megismerésének lehetőségéről sem. Ennek következtében az ügyfél csak az első fokú határozat kézbesítésekor értesült arról, hogy ellene hatósági eljárás van folyamatban, így az elsőfokú eljárás során észrevételi, panasztételi jogát nem tudta gyakorolni. Súlyosabb problémát idézett elő a hatóság mulasztása abban az esetben, amikor a közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozat kézhezvétele után a panaszos levélben kérte a szabályszegés bizonyítékául szolgáló fényképfelvételek megküldését, azok azonban csak a fellebbezési határidő lejártá után érkeztek meg hozzá, így a jogorvoslati lehetőségtől is elesett. A csatolt okiratmásolatok áttekintése után kitűnt továbbá az is, hogy a hatóságok eljárása a fellebbezési kérelmek elbírálása során nem egységes. Egyes esetekben az ügyfél kifejezetten közölte a hatósághoz címzett levélben, hogy nem kíván fellebbezni, mégis fellebbezésként értékelték azt, más esetekben a fellebbezési szándékkal írt iratot a hatóság nem tartalma szerint bírálta el, azaz nem minősítette fellebbezésnek. A biztos mindezek alapján a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme mellett a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot is megállapított és az országos rendőrfőkapitánynál kezdeményezte a visszás helyzet orvoslását. Az országos rendőrfőkapitány válaszában több olyan intézkedésről tájékoz-

¹⁶⁷ AJB-726/2010.

tatta az ombudsmant, amely a jogorvoslati jog érdemi gyakorolhatóságát könnyíti meg.

4. Több panaszos sérelmezte, hogy a hulladékkezelést végző közszolgáltató cég az elmaradt szolgáltatási díj beszedésének érdekében a fizetési felszólítás kiküldését követően a tartozás behajtását követeléskezelő magánvállalkozásnak adta át, amely az elmaradt díj érvényesítésének bírósági útra terelését helyezte kilátásba. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény értelmében ugyanis a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek, amelynek érvényesítésére a jegyző – mint önkormányzati adóhatóság – jogosult, akinek döntései ellen az állampolgárokat jogorvoslati jog illeti meg, amely a követeléskezelő magánvállalkozás eljárása során nem biztosított. A biztos megállapította, hogy az a gyakorlat, amikor a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszedése során, nemcsak a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát sérti, hanem a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot is okoz.

3.2.3.3.

A petíciós jog

Az Alkotmány 64. §-a alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Az Alkotmányban biztosított panaszjog jogosultja „mindenki”, akinek az Alkotmány jogokat biztosít, illetve aki a közügyek intézésében részt vehet: bármely természetes személy, tekintet nélkül állampolgárságára vagy éppen tartózkodási helyére, a külföldieket és hontalanokat, valamint a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is. A petíciós jog egyénileg és csoport tagjaként (kollektíven, „másokkal együttesen”) egyaránt gyakorolható. Mindez történhet más panaszához, kérelméhez történő csatlakozással éppúgy, mint csoportosan, többek által együttesen jegyzett beadvánnyal. Ez utóbbi esetben a csoport lehet ad hoc, állhat a szervezettség csekély fokán, de lehet szervezett, belső struktúrával rendelkező is.

A törvényi szabályozásra¹⁶⁸ is figyelemmel a „panasz” olyan kérelem,

¹⁶⁸ Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény.

amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. Nem szükséges tehát, hogy az Alkotmány rendelkezésének megsértése vagy kifejezetten alapjogi sérelem miatt terjessék elő, vonatkozhat akár „egyszerű” érdeksérelemre is. Kiemelendő, hogy több eljárásjogi törvény „panasz” alatt egyfajta jogorvoslati kérelmet szabályoz, így e panaszok előterjesztése nem a petíciós jog gyakorlását, hanem a jogorvoslathoz való jog érvényesülését jelenti. Az Alkotmány egyértelmű rendelkezése szerint a panasz vagy kérelem előterjesztése formailag kötött, azt írásban – teljes bizonyítóerejű vagy akár egyszerű magánokiratban (ideértve az elektronikus levelet, telefaxot) – lehet megtenni. A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog egyfelől az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy *lehetővé tegyék az előterjesztést*, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehézkesé a beadvány benyújtását. Ennek megfelelően, ha a panasz átvételét az illetékes szerv megtagadná, sérülne ez az alapjog. A petíciós jog azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el. Ugyanakkor a petíciós jog gyakorlása nem szükségképpen vezet a közigazgatási hatósági eljárás megindításához.

A petíciós jog gyakorlásával kapcsolatos visszásságot tárt fel az ombudsmani vizsgálat azon beadvány nyomán, amelyben a panaszos közérdekű bejelentése nem megfelelő kezelést, a megfelelő tájékoztatás elmulasztását sérelmezte. 2008 januárjában a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkormányzati Hivatalban jegyzőkönyvbe mondott panaszára ugyanis sem ott és akkor, sem pedig később nem kapott választ. Kérdésére, hogy bejelentése alapján milyen intézkedésekre került sor, a Művelődési és Népjóléti Iroda vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy mivel nem minősül ügyfélnek, nem is értesítették az eljárás eredményéről. A biztos megállapította, hogy a hivatal Művelődési és Népjóléti Irodája a panaszos jegyzőkönyvben rögzített bejelentésére nem válaszolt, a jogszabályi előírásoknak megfelelő tájékoztatást nem adott, a petíciós joggal összefüggésben visszásságot okozott. A visszásság orvoslása érdekében a biztos intézkedésre kérte fel a megyei főjegyzőt, hogy az irodavezető és munkatársai intézkedéseik során a vonatkozó törvényi rendelkezéseket megtartva járjanak el.¹⁶⁹

¹⁶⁹ AJB-227/2010.

3.3.

A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység

3.3.1.

A jogszabályokat érintő biztosi tevékenység

Az ombudsman számára minden esetben a jogalkalmazással összefüggő alapjogi dilemmák jelentik a kiindulópontot vizsgálatai során, azonban a visszásság 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 a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban „állami irányítás egyéb jogi eszközei”) alapján fennálló jogi helyzet vizsgálatának irányába is. Az Obtv. szerint, ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

A preventív jogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az állampolgári jogok biztosa mandátuma keretei között marad abban az esetben is, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében – a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – a jogalkalmazói tevékenység vizsgálatával szoros összefüggésben – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatos alkotmányossági aggályait. Ez egyszerre jelent felelősséget és lehetőséget, amellyel a biztosnak élnie kell. Az ombudsmani jogértelmezés ugyanis pótolhatja – a mai magyar közjogi rendszerből sajnálatos módon hiányzó – az alapjogi bírászkodás értelmező funkcióját.

A beszámoló e fejezete a 2010. évi ombudsmani tapasztalatok alapján tett vagy 2010-ben teljesült jogalkotással összefüggő javaslatokat, valamint a jogszabály-tervezetek véleményezésének 2010. évi gyakorlatát tartalmazza.

3.3.1.1.

Jogalkotással kapcsolatos tevékenység

2010. december 23-án az Országgyűlés – többszöri biztosi javaslatra is – módosította a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 4. § (3) bekezdését, a 2010. évi CLXXVIII. törvényben. A módosítás értelmében a sztrájk csak akkor tartható meg, ha a felek az elégséges szolgáltatás biztosításával kapcsolatos megállapodást megkötötték. Amennyiben abban nem tudnak megállapodni, úgy e kérdésben a munkaügyi bíróságnak kell 5 napon belül, nem peres eljárásban döntenie. Egyebekben a sztrájktörvény nem módosult. Ezért a biztos 2010 végén újra felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak az egyes ágazatokban hiányosak a sztrájk gyakorlásának szabályai, hanem arra sincs iránymutatás, hogy a rendőrség mit tehet, vagy mit nem tehet sztrájk esetén. Együttműködését ajánlotta fel a felülvizsgálattal érintett joganyag véleményezésében.

Az ombudsman felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a nyugdíjpénztárak szolgáltatási tevékenységére és a járadékszolgáltatás feltételrendszerére vonatkozó előírások összhangjának megteremtése érdekében a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, valamint a nyugdíj szolgáltatásra és a kiegészítő nyugdíjpénztárra vonatkozó rendelkezések körében, a járadékszolgáltatás pontosítása érdekében az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény módosítását. A miniszteri válasz szerint az Országgyűlés 2010. december 13-i ülésén elfogadta a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló törvényt, a kapcsolódó rendeleti szintű módosítások pedig folyamatban vannak.

A biztosnak a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, fegyelmi felelősségről szóló 76. §-ának módosításával, valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet kiegészítésével összefüggő javaslatával a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatásért felelős államtitkára egyetértett. Válasza szerint az új közoktatási törvényben az egyeztető eljárás jogintézménye is helyet kap, a részletszabályokat azonban – kellő garanciákkal – rendeletben állapítják majd meg.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 71. §-ának módosítására tett ombudsmani javaslat teljesülése folyamatban van azzal, hogy elkezdődött a szaktárcánál a törvény felülvizsgálata.

Javasolta a biztos a belügyminiszternek, hogy fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 14. § (2) bekezdése, 15. §-a, 17. § (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése és 77. § (1) bekezdése olyan módosításának kezdeményezését, amely megszünteti a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárása elrendelésének lehetőségét, illetve amely az Sztv. alkalmazásában korrigálja a fiatalkorú fogalmát. A miniszter nem vitatta megállapításait, javaslatait, nem hozott fel ellenérveket sem azok ellen. Mindössze azonban csak arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a szaktárca 2011. évi jogalkotással összefüggő tervei tartalmazzák a szabálysértési törvény teljes körű felülvizsgálatát. E felülvizsgálat során lehetőség nyílik az őrizetbe vétel szabályainak átgondolására is. A tájékoztatást tudomásul vette a biztos, de túl általánosnak ítélte meg, ő ugyanis nemcsak a fiatalkorúak őrizetbe vételét, hanem elzárásuk lehetővé tételét is kifogásolta. Hivatkozott arra is, hogy időközben a bíróság sem sújtotta elzárással a vizsgálata által érintett három fiatalkorút, hanem figyelmeztetésben részesítette őket. A bírói mérlegelés is alátámasztotta tehát a biztos aggályait.

A biztos javasolta az igazságügyért felelős miniszternek, hogy – a koldulás tényállásával összefüggésben – fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény szankció rendszerének és végrehajtási eljárási szabályainak olyan tartalmú módosításának, kiegészítésének kezdeményezését, amely megfelel a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdését pedig úgy módosítsák, hogy abból világosan, érthetően és megfelelően értelmezhető módon legyenek megállapíthatók a zaklatás közrendsértő alakváltozatai, a „koldulás” tényállását pedig egészítsék ki a bérkolduttatás (koldulásra kényszerítés) elkövetési magatartással. Végül a vonatkozó jogszabályok kiegészítésével a statisztikai megfigyelési körbe vonják be a koldulás, a bérkoldulás, a koldulásra kényszerítés fogalmakat mint lehetséges jogsértést elkövető magatartásokat. A belügyminiszter által adott válasz szerint 2011 első félévében a teljes szabálysértési joganyagot áttekinti és várhatóan újrakodifikálja a szaktárca, melynek során az ombudsmani észrevételekre is figyelemmel lesz. A választ a biztos tudomásul vette.

A belügyminisztert felkérte hogy fontolja meg a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény olyan kiegészítésének kezdeményezését, amely teljes egészében és kellő részletességgel magába foglalja a

bv. intézetek által alkalmazható kényszerítő eszközök, különösen a mozgáskorlátozó (bilincs) eszközök használatára, azok módjára vonatkozó szabályokat. A miniszter támogatta a javaslatot és a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez továbbította a szükséges intézkedések megtételére.

Felkérte az ombudsman a nemzetgazdasági, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolják meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 136. § (6) bekezdésének (Art.) hatályon kívül helyezését. A javaslatot a miniszter egyértelműen nem támogatta, ezért a biztos megismételte azt, egyben kérte az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy abban világosak legyenek az elkésett jogorvoslati kérelmek illetékének visszatérítési szabályai, továbbá, hogy az Art.-t és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt is módosítsák úgy, hogy a felügyeleti intézkedés adózási eljárásban is hivatalból indítható és ezért illetékmentes – rendkívüli – jogorvoslati eljárás legyen.

A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztési miniszterrel és a belügyminiszterrel együttműködésben – vizsgálják felül:

- az árvíz és belvíz által okozott katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kártételei elleni védekezéssel összefüggő komplex joganyagot,
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a települések vízkár-elhárítási terveinek elkészítése a kötelező önkormányzati feladatok körébe sorolható-e,
- a jogszabályok megfelelően rendezik-e a katasztrófa sújtotta területtel nyilvánítás feltételeit,
- a nagyvízi meder által érintett (ártéri) területen található ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezésre vonatkozó jogi szabályozást, és az eljáró hatóságok (építésügyi és vízügyi hatóságok) gyakorlatát,
- milyen módon gyorsítható fel és vihető végig a nagyvízi meder kijelölési és ingatlan-nyilvántartási feljegyzési eljárása, a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítése, annak érdekében, hogy az érintett ingatlanok egyértelműen azonosíthatók legyenek, továbbá, hogy a nagyvízi mederhez tartozóvá újonnan váló ingatlanok tulajdonosai jogosultak lehetnek-e kártalanításra. Az érintett szaktárcák vezetői az ombudsmani ajánlásokkal alapvetően egyetértettek. A Belügyminisztérium 2010 novemberében elkészítette a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről szóló koncepciót, melyben az ombudsmani jelentés elvi megállapításaival összhangban álló megoldási javaslatokat fogalmaz-

tak meg. A közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint a jogi normák felülvizsgálata megkezdődött, ami érinti az „ár- és hullámterek beépítésének jogi szabályozását is”.

2010-ben is megismételte a biztos a Kormánynak szóló azon javaslatát, hogy – a szociális szaktárcával együtt – vizsgálja meg a gyermekvédelmi alapellátások rendszerének, finanszírozásának szabályozását, továbbá hogy a településeken élő gyermekek és családjaik részére miként biztosítható a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az átmeneti gondozáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés. A nemzeti erőforrás miniszter által adott válasz szerint a tárca a közeljövőben kívánja áttekinteni az egyes szolgáltatások területi lefedettségének szabályait, és annak eredményeként születhetnek meg azok a jogszabályi, valamint a finanszírozást érintő módosítások, amelyekkel méréselhetők az ellátás színvonalában, illetve hozzáférhetőségében meglévő különbségek. A biztos a választ tudomásul vette.

A biztos felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy az országos egységes, következetes jogalkalmazás kialakítása érdekében kezdeményezze a testvérek kapcsolattartásának szabályozása megfelelő jogszabályi háttérének kialakítását, a kiskorú testvérekre vonatkozó szabályozás kötelező gyámhatósági feladatok közé helyezésével. A miniszter válaszában biztosította az országgyűlési biztost, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény legközelebbi – őszi – módosításakor a testvérek kapcsolattartását szabályozó rendelkezéseket is bevezetnek. A biztos a választ tudomásul vette.

A biztos javasolta a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy vizsgálja meg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt és annak végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet rendelkezéseit, és kezdeményezze a Kormánynál, illetve az Országgyűlésnél azok olyan módosítását, amelyek a szállásadók jogainak és érdekeinek védelmét is megfelelően biztosítják. Kérte továbbá, fontolja meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 82. § (5) bekezdése olyan módosításának kezdeményezését, amely előírná, hogy a tulajdonos, illetve a szállásadó kapjon értesítést az eljárás megindításáról, hogy ügyféli jogaival élve, megakadályozhassa a hozzájárulása nélkül történő bejelentkezéseket. A válaszában határideje még nem telt le.

A biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternek javasolta, hogy vizsgálta felül a biztonsági öv használatára vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket olyan szempontból, hogy azok megfeleljenek az utasbiztonság szempontjainak, törvény írja elő valamennyi gépjárművezető és utasa szá-

mára a biztonsági öv kötelező alkalmazását, majd azt alapul véve, a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletbe is építse be a fogvatartotti szállítógépjárművek biztonságos kialakításának (biztonsági öv, kétoldalt nyitható szállítógépjárművek) szabályait, a rendelet 137. § (1) bekezdésébe pedig építsen be olyan körülményeket, illetve követelményeket, amelyeket kötelező figyelembe venni a zárkában elhelyezhető létszám meghatározásakor.

A biztos kezdeményezte a közigazgatási és igazságügyi miniszternél, hogy teremtsen meg a működtetési jogból és az önkormányzati autonómiából fakadó alkotmányos alapjog közötti törvényi összhangot a kártalanítás intézményének és az egyes kártalanításra okot adó tényállások törvényi szabályozásának kezdeményezésével, továbbá az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 2. § (10) bekezdése alapján kezdeményezze külön törvény megalkotását a praxisprogramról. A javaslatot a címzett áttette a Nemzeti Erőforrás Minisztériumba, sürgetésre sem érkezett még érdemi válasz.

Javasolta a biztos a nemzeti erőforrás miniszternek, hogy a halottakkal kapcsolatos szabályozás a halva született magzatok hozzátartozóihoz hasonlóan a korai, középidős magzati halálozás esetében is tegye lehetővé az elhalt magzat eltemetetését a hozzátartozók számára. A javaslatot a miniszter áttette a Belügyminisztériumba. A miniszter tájékoztatta a biztost, hogy a szabályozás felülvizsgálata megkezdődött, de még nem zárult le.

A biztos javasolta a honvédelmi miniszternek, hogy kezdeményezze a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény fegyelmi felelősségről szóló egyes rendelkezéseinek olyan tartalmú módosítását, amelynek révén egyértelművé válik a jogalkalmazók számára, hogy a figyelmeztetés alkalmazásához szükséges-e fegyelmi eljárás lefolytatása. A miniszter a javaslattal egyetértett, a módosítás időközben megtörtént a 2010. évi XCV. törvénnyel, mely 2010. december 1-jétől hatályos.

A nemzeti erőforrás miniszternek javasolta az ombudsman, hogy kezdeményezze a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglettel rendelkező idősothoni ellátottak gondozásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását megteremtő jogi – különös tekintettel a dolgozói létszámra, a szakképesítésre, az egészségügyi ellátást is biztosítani képes tárgyi feltételekre – és pénzügyi szabályok módosítását, és fontolja meg a Szocvtv. 102. § (3) bekezdésében meghatározott, az intézmény általi felmondás időtartamának megállapodás alapján való csökkentését lehetővé tevő rendelkezés módosításának kezdeményezését is, annak érdekében, hogy a törvényben előírt 3 hónapos felmondási időnél rövidebb időtartam megállapítására

az intézmény általi felmondási jog gyakorlása esetén ne kerülhessen sor. A miniszter támogatta a jogszabály-módosítási javaslatot, várhatóan 2011-ben meg is valósul. 2011. január 1-jétől módosultak a szociális intézményekben, szociális szolgáltatóknál foglalkoztatottak képesítési előírásai. A Szocvtv. módosításával összefüggő biztosi javaslat pedig a szociális szolgáltatási törvény szakmai koncepciójának kidolgozása során kerül részletes vizsgálatra és egyeztetésre.

A biztos a nemzeti erőforrás miniszternek címezve javasolta, hogy a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatáról és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet megfelelő módosításával, továbbá szükség szerint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosításával határozza meg a potenciális nevelőszülői alkalmasságról való döntés (állásfoglalás) kötelező formai és tartalmi elemeit, valamint teremtsen meg az alkalmasságról szóló döntéssel szemben benyújtható jogorvoslat lehetőségét. Szüntesse meg továbbá a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatáról és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendelet közötti, a nevelőszülői felkészítő tanfolyamra vonatkozó szabályozással kapcsolatos ellentmondásokat. Válasz még nem érkezett.

A biztos kezdeményezte, hogy a nemzetgazdasági miniszter fontolja meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 21. §-a olyan irányú felülvizsgálatának lehetőségét, amelyet követően a helyi sajátosságokhoz és az adóalanyok teherviselő képességéhez jobban igazodó szabályozással elkerülhetővé válna a beépítetlen telek forgalmi értékéhez képest feltűnően aránytalan mértékű adó kivetése. A miniszter a jogszabály módosítását nem tartotta indokoltnak, a biztos javaslatát változatlanul fenntartotta. Erre nyitva álló válaszadási határidő nem telt még el.

Az ombudsman felhívta a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy tegyen intézkedéseket hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény olyan kiegészítésére, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg a közszolgáltatás igénybevételének, arányosságának, esetleges szüneteltetésének körében. Az új törvény előkészítése folyamatban van.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezzék olyan jogszabály megalkotását, illetve a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény olyan módosítását,

amellyel biztosítható, hogy a munkaügyi ellenőrzés során is érvényesüljön a gyermekek mindenekfelett álló érdeke. A javaslat teljesült. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt 2011. január 1-jétől – a 2010. évi CLXXI. törvénnyel – úgy módosították, hogy a munkaügyi felügyelőség is tagja lett a gyermekvédelmi jelzőrendszernek, így ha a gyermekek jogellenes foglalkoztatását észleli, azt azonnal jeleznie kell a gyermekvédelmi hatóságok felé.

Az ombudsman felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 15/C. § (5) bekezdésének megfelelően kezdeményezze a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok ügyintézésére keret- és részletszabályainak kidolgozását. A miniszter válasza szerint a Kkt. 2011. évben történő módosításakor kezdeményezni fogja a parkolási kérdésekben előterjesztett panaszok ügyintézésére keret- és részletszabályainak kidolgozását, arra is figyelemmel, hogy a bíróságoknak ügydöntő szerepe van e kérdéskörben, így az ügyfél nem marasztalható el az eljárás lezárásáig.

Az által, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium átvilágítja a „PPP” konstrukcióban épült bv. intézetek pénzügyi és jogi helyzetét, megkezdődött a rendszertért felelős miniszternek tett azon biztosítható javaslat megvalósítása, amely az ilyen konstrukcióban épült bv. intézetek működésével kapcsolatos elvárások jogszabályban való rendezését kezdeményezte. Ennek eredménye ismeretében pedig a Belügyminisztérium megteszi az esetlegesen feltárt problémák megoldását célzó intézkedéseket.

Az ombudsman kezdeményezte az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról szóló 137/2008. (V. 16.) Korm. rendeletnek a megállapított határidők egységes számítási módját, illetve a határidő elmulasztásához fűződő jogkövetkezmények meghatározását szabályozó kiegészítését. A szaktárca a jogszabály-módosítást előkészítette, amit 2011. januárjában a biztos véleményezhetett is.

A biztos javasolta az oktatásért, valamint a szociális és munkaügyért felelős minisztereknek, hogy az autizmus szakirányra vonatkozó gyógyterápiás pedagógus alapképzés képesítési követelményeit, valamint a képzés személyi, tárgyi feltételeit jogszabály határozza meg. Az oktatási szakminiszter ígéretet tett a minőségi autizmus-specifikus oktatás közös kritériumainak 2010. május végére történő kidolgozására. A 1038/2010. (II. 18.) Korm. határozat kiegészítette az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről szóló 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozatot. A szerint 2010. május 31. napjáig gondoskodni kell az autizmus-specifikus oktatás fejlesztéséről. A 2010/2011-es tanévtől kezdődően a közoktatási intézményeknek pályázati forrás bizto-

sításával kell segítséget nyújtani a kritériumrendszer bevezetéséhez. Ennek kidolgozására azonban eddig nem került sor.

Felkérte az ombudsman a belügyminisztert, a személy- és vagyonőri tevékenység szabályozásának, a hiányzó garanciális szabályokkal történő kiegészítésének, illetve pontosításának elvégzésére, valamint a szükséges szintű jogszabály-módosítás kezdeményezésére. A válaszadás határideje még nem telt le.

Az ombudsman felkérte a Kormányt, hogy tekintse át a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó jogi szabályozást, különös figyelmet fordítva a szabályozás egységességére, a szakmai garanciák biztosítására, az ellátás ellenőrizhetőségére és a szükséges szankciórendszer kialakítására. A kezdeményezésre adott szakminiszteri válasz szerint a tárgykörre vonatkozó jogszabályokat a jövőben teljes egészében felülvizsgálják. Ez azonban még nem teljesült.

A biztos felkérte a Nemzeti Erőforrás Minisztériumát vezető minisztert, hogy a belügyminiszter bevonásával tekintse át a gyermekek óvodai elhelyezésével kapcsolatos közoktatási és építésügyi tárgyú (jog)szabályokat, szabványokat, és a közöttük lévő ellentmondás feloldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. A szaktárca a válaszadási határidőn belül nem válaszolt.

Az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény (Nétv.) gépjárművek adóztatására vonatkozó rendelkezései alkalmazási gyakorlatának vizsgálatát követően a biztos javasolta az Országgyűlésnek, hogy a Nétv. V. fejezetét helyezze hatályon kívül, továbbá vizsgálja meg a még nem lejárt adófizetési kötelezettség alóli mentesítés lehetőségét. A javaslat teljesült azzal, hogy a Nétv.-t 2010. augusztus 16-i hatállyal teljes egészében hatályon kívül helyezték.

Javasolta az ombudsman a szociális és munkaügyi miniszternek, fontolja meg a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet kiegészítését azzal, hogy a speciális csoportokban csak gyermekvédelmi gyakorlatot szerzett, a speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett szakdolgozót lehessen alkalmazni. A miniszter a javaslatot szakmailag támogatta, az ezen a területen dolgozóknál a kiválasztó-felkészítő képzést hasznosnak tartja. Álláspontja szerint ez egy újonnan létrejövő intézmény esetében nem jelentene problémát, működő gyermekotthonban bekövetkező fluktuáció esetében azonban teljesíthetetlen. A biztos tudomásul vette a választ, de továbbra is kérte, hogy az újonnan létesítendő gyermekotthonok esetében a munkatársak kiválasztására, felkészítésére vonatkozó ajánlásait vegyék figyelembe.

A család és a gyermeki jogok védelme érdekében a biztos javasolta a közigazgatási és igazságügyi miniszternek a szabadságvesztés és az előzetes le tartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 89. § (1) bekezdésének módosítását, valamint a rendelet olyan kiegészítését, amely megszünteti azon joghézagot, ami miatt a bv. intézetek nem biztosítják a fogvatartottak részére, hogy saját, zárkában tartható kimosott ruhane műüket ne a zárkában, hanem kulturált körülmények között száríthassák. A rendeletet 2010. november 24-i hatállyal módosították, melynek értelmében az elítélt egy időben négy látogatót fogadhat, akik közül legalább egy, legfeljebb két személy nagykorú, továbbá a 139. § (2) bekezdése módosításával lehetővé válik az intézetekben az eddigieken kívül egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek kialakítása is. Ezzel a zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – a rendelet 3. számú mellékletében meghatározottakon kívül – egyéb berendezési és felszerelési tárgyak – például ruhaszárító – is elhelyezhető lesz.

A védelemhez való joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszternek címzett ajánlásában ugyancsak a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet módosítását kezdeményezte. Ez arra irányult, hogy a rendelet elfogadható mértékben szabályozza a telefonhasználat minimális heti időtartamát külön a védők és külön más kapcsolattartók tekintetében, továbbá az új Bv. kódexben építsék be a védővel való korlátlan telefonbeszélgetés lehetőségét, ideértve a védő hívásának fogadását is. Ezzel összefüggésben azt is javasolta a nemzeti fejlesztési miniszternek, hogy a fogvatartottaknak nyújtott telefonszolgáltatás tekintetében fontolja meg speciális szabályozás – ezen belül az árszabályozás – kialakítását. A nemzeti fejlesztési miniszter a javaslatot támogatta, annak megvalósításához szükséges részletes szabályozás kiadolgozására a hatáskörrel rendelkező szerhez való áttétellel intézkedett. A közigazgatási és igazságügyi minisztertől még nem érkezett válasz.

A vasútbiztonsági tanúsítványra, a biztonsági engedélyre, a biztonság-irányítási rendszerekre, a biztonsági jelentésre, valamint az egyes hatósági engedélyezési eljárásokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 40/2006. (VI. 26.) GKM rendelet, valamint a közlekedési hatóság által végzett vasúti hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 72/2006. (IX. 29.) GKM rendelet módosítására tett ombudsmani ajánlás teljesült. A módosítás alapján a működési, engedélyezési követelmények, valamint a hatósági eljárások díjai meghatározása során figyelembe kell venni a kisvasutakat üzemeltető vasútüzemek speciális helyzetét és teherviselő képességét.

Az ombudsman felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy vizsgálja felül a Xolair nevű készítmény társadalombiztosítási támogatását annak ér-

dekében, hogy az azonos indikációjú betegek azonos támogatási feltételek mellett juthassanak hozzá. A miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a szabályozás felülvizsgálata megkezdődött, de még nem zárult le.

Az egészségügyért felelős miniszternek, a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet alkalmazásából származó vizsátság megszüntetése érdekében tett, a rendelet módosítására vonatkozó ombudsmani javaslat teljesült. A rendeletet módosította a 19/2010. (IV. 22.) Eü. rendelet, amely 2010. május 22-től hatályos.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 33. § (3) bekezdésének (mi nem számít bele az ügyintézési határidőbe), a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 41/A. § (9) bekezdésében foglaltaknak (igazgatási szünet) a kiegészítésére irányuló ombudsmani kezdeményezéssel a miniszter többszöri levélváltásra sem értett egyet. Végül azt a biztos tudomásul vette, de kérésére a miniszter tájékoztatta az érintetteket arról, hogy az igazgatási szünet munkanapnak vagy pihenőnapnak számít-e.

Nem valósult meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény olyan kiegészítésére tett biztosi ajánlás, mely tisztázná az autópályahasználati-díj megfizetésével az ÁAK Zrt., a Nemzeti Közlekedési hatóság és a szolgáltatást igénybe vevő autós között keletkezett jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegét. Ezzel összefüggésben elmaradt az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III.26.) GKM rendeletet módosítására tett azon javaslat teljesítése is, hogy az ÁAK Zrt., illetve a Nemzeti Közlekedési Hatóság eljárásuk során a pótdíj elengedésének, mérséklésének, valamint részletekben történő megfizetésének lehetőségét méltányosság gyakorlásával, az egyedi körülmények mérlegelése és nyomós indok alapján biztosíthassák a szolgáltatást igénybe vevő autósok számára. Többszöri párbeszédet követően a biztos végül tudomásul vette a szakminiszter álláspontját.

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 menedékkjogról rendelkező 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet módosításának, illetve kiegészítésének kezdeményezésére irányuló ombudsmani kérés teljesült a 117/2009. (VI. 4.) Korm. rendeletben.

A biztos regisztrációs adóról szóló törvény módosítására, illetve kiegészítésére tett javaslata tárgyában ugyan jogszabályi módosítás nem történt, de előrelépés történt a kormányablak beindításával. A biztos ettől vár eredményt a közösségi járművek forgalomba helyezése során.

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1198. (XII. 30.) Korm. rendelet módosítása, mely arra irányult volna, hogy az átalakítási (megszüntetési) biztos kinevezése kötelező legyen valamennyi olyan szervezet átalakítása (megszüntetése) során, amely a hatósági feladat vagy közszolgáltatás ellátásán keresztül az állampolgárok széles körét, alapvető jogaik gyakorolhatóságát érinti, elmaradt, sőt az egész jogintézmény kikerült a Korm. rendeletből 2010-ben. Ezt a biztos tudomásul vette.

Az a biztos kezdeményezés, hogy az igazságügyért felelős miniszter vizsgálja felül a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendeletet, és annak módosításával határozzon meg garanciális eljárási szabályokat, egyben szüntesse meg azt az előírást, hogy a kizárólag szabálysértéssel gyanúsítható járművezetőtől a helyszínen, mérlegelés nélkül és azonnal el kell venni a vezetői engedélyt, valamint a Btk.-ba építsen be a véralkohol-tartalom értékeket és az ehhez kapcsolódó fokozatokat szabályozó rendelkezéseket, nem teljesült. A miniszter ugyanis nem tartotta indokoltnak a Btk. szóban forgó módosítását, a BM rendelettel kapcsolatos kezdeményezésre pedig sürgetésre sem válaszolt. Tekintettel azonban arra, hogy az országos rendőrfőkapitány utasításban szabályozta az ittas vezetés ellenőrzésére vonatkozó eljárást, a biztos tudomásul vette a miniszter részben elutasító, részben hiányzó válaszát.

Az illetékes tárca miniszternek tett azon biztos ajánlás teljesülése, hogy vizsgálja felül a vízgazdálkodással összefüggő jogszabályokat a szolgáltató és a fogyasztó közötti tulajdonjogra visszavezethető kérdések megnyugtató rendezése érdekében, jogszabály előkészítési szakaszban elakadt. Tekintettel azonban arra, hogy a biztos a javaslatát többször megismételve sem ért el eredményt, azt tudomásul vette.

A biztos – bár a szakminiszter egyetértett vele – tudomásul vette a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 20. § (6) bekezdés *b*) pontja felülvizsgálatára, valamint a rendelet oktatási intézményekben biztosítandó minimum feltételekről szóló (fogyóeszközök) melléklete módosítására tett javaslata teljesülésének elmaradását, mivel a Kormány célul tűzte az oktatási rendszer átfogó felülvizsgálatát.

Az egészségügyért felelős miniszternek a közgyógyellátás jogszabályban való átláthatóbbá tételére tett biztos javaslat részben teljesült az informatikai háttér fejlesztésével, mellyel egyszerűsödött és gyorsult az eljárás. Ennek ellenére a biztos fenntartotta ajánlását, melyre válasz még nem érkezett.

Pápa önkormányzatának képviselő-testülete helyi rendeletben szabályozta a város területén a lakosság szennyvízcsatornára való (kötelező) rákötésének módját, amire a helyi önkormányzatnak nem volt törvényi felhatalmazása, vagyis magasabb szintű jogforrást nem vett figyelembe. Ezért

a biztos javasolta Pápa város önkormányzata szóban forgó rendeleteinek módosítását, amit a testület elfogadva, helyi rendeleteit a kezdeményezésnek megfelelően módosította.

Az országgyűlési biztos javasolta Szombathely MJV Közgyűlésének, hogy parkolási rendeletét egészítse ki a méltányossági eljárásra, valamint a parkolójegy utólagos bemutatásának lehetőségére vonatkozó szabályokkal. A szombathelyi polgármester válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy javaslatát a parkolási társasággal közösen megvizsgálják és a következő rendeletmódosításkor figyelembe veszik.

Kezdeményezte a biztos Budapest Főváros Közgyűlésénél, hogy Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) számú Főv. Kgy. rendeletének 47. § (4) bekezdését módosítsa annak érdekében, hogy az rögzítse az utólagos jegybemutató feltételeit, az utólagos jegybemutató azonban ne essen indokolatlan korlátozás alá azzal, hogy az két külön feltételhez kötött. A rendelet módosítása térjen ki arra is, hogy a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidők kezdete az értesítés olyan módjától induljon, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése, a fővárosi parkolási társaságok ügyfélszolgálati irodái pedig legalább heti egy napon hosszított (legalább 18 óráig tartó) nyitva tartással működjenek. Válasz eddig még nem érkezett a javaslatokra.

A biztos felkérte Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlését, hogy 60 napon belül vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül a szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) sz. önkormányzati rendeletének 14. § (2) bekezdését (guberálás szankcionálása). A közgyűlés nem helyezte hatályon kívül a kifogásolt rendelkezést. Ezért a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult. Az ombudsmani indítvány elbírálása jelenleg is folyamatban van.

Az ombudsman felkérte Monok Község Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül a Szociális kártya bevezetéséről szóló 12/2009. (XI. 1.) rendeletét, amelyben a szociális segélyek felhasználását a szociális kártya bevezetésével – a törvényi felhatalmazáson túllépve – korlátozta. Miután a javaslatra nem érkezett válasz a biztos kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a szóban forgó rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését. Az indítvány elbírálása jelenleg is folyamatban van.

A biztos felkérte Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzatának polgármesterét, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül az üzletek éjszakai nyitva tartásának rendjéről szóló 20/2009. (VI. 29.) sz. önkormányzati rendeletét. A nemzetgazdasági miniszternél pedig ezzel összefüggésben kezdeményezte a kereskedelemről szóló 2005. évi

CLXIV. törvény olyan tartalmú módosítását, amely alapján a vendéglátó üzletekben az éjszakai (22 és 6 óra közötti) zene- és műsorszolgáltatás csak a kereskedelmi hatóság által lefolytatott eljárás keretében engedélyezhető. A válaszadásra nyitva álló határidő nem telt el.

Az országgyűlési biztos kezdeményezésére, 2010 májusában sor került az ittas vezetés ellenőrzéséről szóló 27/2010. (OT. 14.) ORFK utasítás kiadására. Az utasítás rendelkezik arról is, hogy 2011. július 1-jétől az ittaság ellenőrzésére alkoholszonda nem alkalmazható, továbbá egy külön útmutató táblázat tartalmazza az ittasághoz kapcsolódó, a járművezetők által megvalósítható tényállásokat.

3.3.1.2.

Jogalkotással kapcsolatos, a beszámolási időszakot megelőző években tett, továbbra is fenntartott ajánlások

A közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternek címzett azon biztosi kezdeményezés, miszerint vizsgálja felül az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvényt és a 20/1981. (VI.19.) Mt. rendeletet annak érdekében, hogy azok tartalmazzanak az utas biztonságát biztosítandó szabályokat, nem teljesült. A miniszter szerint ugyanis a 2010. január 1-jétől hatályba lépő, iskolabuszokra vonatkozó új részletszabályok orvosolták a feltárt visszásságot. Valójában a szabályozásban érdemi változtatás nem történt, erre 2010 decemberében közleményben hívta fel a biztos a figyelmet.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 42. § (3) bekezdésének olyan kiegészítésére vonatkozó javaslatát is fenntartja a biztos, hogy az épületeken kívül – a tulajdonos, a bérlő vagy a vagyonkezelői jog gyakorlója hozzájárulásával – más építményeken is lehessen választási plakátot elhelyezni. Ugyancsak fenntartja a fogyatékkal élő személyek, gondnokság alatt álló és fogva tartott állampolgárok választójogának szabályozására, valamint a lakóhelytől távol szavazók igazolása kézbesítésére vonatkozó garanciális szabályoknak a törvénybe iktatására tett ajánlását. Javaslati teljesülését a választási rendszer komplex átdolgozása során reméli.

A biztos többször és több témakörben kezdeményezte a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvény kiegészítését és módosítását, valamint azzal összefüggésben, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet egyes rendelkezéseinek módosítását. Előrelépés azonban nem történt javaslati megvalósításában. Ezért azokat fenntartja.

Változatlanul fenntartja a biztos a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény és a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet olyan módosítására tett javaslatát, mely szerint a gépjárművek adásvétele esetén előforduló azon esetekben, amikor a gépjármű vevője nem tesz eleget a jogszabályban foglalt bejelentési kötelezettségének, a megváltozott tulajdoni viszonyok a közúti közlekedési nyilvántartásban átvezetésre kerüljenek, és így a gépjármű eladóját ne érhesse hátrány.

Az ombudsman a rendészetért felelős miniszternek javasolta, hogy a polgárőrségről szóló 2006. évi LII. törvény pontosításával biztosítsák a polgárőrség tevékenysége feletti valóban hatékony törvényességi ellenőrzést, és állapítsák meg a polgárőrség és a rendőrség együttműködésének kereteit. Javasolta továbbá annak törvényi megtiltását, hogy a nem rendőri szervek, rendőrséggel való kapcsolatra utaló – megfélemlítésre alkalmas – jelzéseket használjanak. Azt is javasolta, hogy a rendőrségnél rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusairól és fajtáiról szóló 32/2009. (VIII. 19.) IRM rendelet mellékletének módosításával szüntesse meg azt a látszatot, hogy a kordon kényszerítő eszköz. A javaslatokra válasz nem érkezett, ezért azokat fenntartva megsűrgette a miniszteri választ.

A Kormány egyetértett azon ombudsmani javaslattal, hogy a hajléktalan személyek egészségügyi szolgáltatásra jogosultságát, a jogosultság bejelentésére köteles szervek körét, valamint a jogosultság okirati bizonyíthatóságát jogszabály rendezze. Ennek ellenére, előrelépés nem történt az ügyben. Javaslatát a biztos fenntartva, ismét sürgette a vonatkozó norma megalkotását.

A biztos kezdeményezte az illetékes szakminiszternél, hogy fontolja meg a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény, valamint e törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet bővítését a holttestek méltó módon történő szállításával, kezelésével és felravatalozásával kapcsolatban. A miniszter egyet is értett a javaslattal és ígéretet tett arra, hogy a temetkezési jogszabályokat 2010 második felében felülvizsgálják. Ez azonban elmaradt. Javaslatát változatlanul fenntartva a biztos tájékoztatást kért a minisztertől a felülvizsgálat állásáról.

Többször megismételt javaslata ellenére eddig nem történt előrelépés a biztos azon javasolta alapján, hogy a közlekedésért felelős miniszter tegyen intézkedéseket a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 7. §-a alapján biztosított kedvezmények jogosultjai érdekében arra, hogy e jogosultságukat kétséget kizáróan igazolni tudják, és amelyek kizárják a visszaélések széles körű lehetőségét. Ezért e javaslatát fenntartja.

A biztos a jelenleg folyó alkotmányozástól várja azon javaslata megvalósulását, miszerint törvény szabályozza a bírósági tárgyalások nyilvánosságával, ezen belül a tárgyalótermi részvétellel, sajtórészvétellel kapcsolatos garanciákat. Ezért javaslatát fenntartja.

Változatlanul fenntartja az ombudsman a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 84. § (3) a) pontja, valamint a kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés végrehajtásáról és az IMEI feladatairól, működéséről szóló 36/2003. (X. 3.) IM rendelet 37. § (1) a) pontja módosítását, mert azok a kényszergyógykezelteket formaruha viselésére kötelezik. A 36/2003. (X. 3.) IM rendelet 33. § (1) bekezdése, vagyis a kényszerítő eszközök alkalmazása szabályainak módosítását és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény gondnokok jogaival összefüggő kiegészítését is várja a közigazgatási és igazságügyi miniszertől.

Megismételte a biztos 2010-ben is a Kormánynak szóló azon javaslatát, hogy fordítson kiemelt figyelmet az Egységes Segélyhívó Rendszer megteremtéséhez szükséges jogalkotási feladatok elvégzésére. Előrelépés nem történt, ezért ajánlását változatlanul fenntartja.

Nem történt előrelépés a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet olyan módosítására irányuló biztosi javaslat tárgyában sem, ami a hat éven aluli és hat éven felüli óvodások utazási kedvezményeinek mértéke, a jogosultság igazolása meghatározásának hiányosságai, illetve a szabályozás pontatlansága miatt bizonytalan jogi helyzetet teremt. A biztos ezt továbbra is sürgeti.

A mopedautók jogi helyzetének rendezését érintő jogszabályok módosítására vagy kiegészítésére irányuló javaslatai megvalósulását is fontosnak tartja a biztos, ezért várja a témát érintően megkezdődött egyeztetések eredményét.

Fenntartja az országgyűlési biztos Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) számú rendelet olyan módosítására tett javaslatát, amelynek alapján a parkolási eseményeket hely- és időrögzítésre alkalmas digitális fényképfelvétellel is bizonyítani kell, a pótdíjak befizetésére vonatkozó határidők kezdetét az értesítés olyan módjától kell számolni, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése, és az utólagos jegybemutató lehetőségére nem esik indokolatlan korlátozás alá. Javasolta továbbá a pótdíj méltányossági eljárás keretében történő elengedése, mérséklése, részletfizetése szabályozását is. Érdeemi válasz, illetve előrelépés nem történt a rendelet módosítása tárgyában, ezért azt a biztos ismét megsürgette.

3.3.2.

Alkotmánybírósági indítványok

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa számára a feladat- és hatáskörét szabályozó törvény 22. §-a biztosítja azt, hogy Alkotmánybírósághoz forduljon olyan esetben, amikor jogalkotással összefüggő visszásság orvoslását más módon nem látja megoldhatónak.

2010-ben egy esetben élt e lehetőséggel, mellyel együtt jelenleg 4 indítványa van elbírálás alatt az Alkotmánybíróság előtt.

A biztos az AJB 1062/2010. számú ügyben azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg Monok Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Szociális kártya bevezetéséről szóló 12/2009. (XI. 01.) rendeletét, mivel az ellentétes az Alkotmány 2. § (1), valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéseivel. Az Alkotmánybíróság az indítványt befogadta, elbírálása azonban még nem történt meg.

Folyamatban van továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-ában megállapított „Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” tényállásának, a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó állami készfizető kezességről szóló 2009. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdés *a*) pontjában lévő „2008. szeptember 30-át követően” szövegrésznek a megsemmisítésével, valamint a sztrájk törvény hiányosságaival összefüggő indítványok elbírálása.

Az ombudsman APEH által folytatott vagyonosodási vizsgálatai jogszabályi alapjait biztosító, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) több rendelkezésének megsemmisítését kérte 2009-ben az Alkotmánybíróságtól. Indítványát azonban az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak, ezért azt elutasította a 498/B/2009. számú, 2010. május 4-én kelt határozatában.

3.3.3.

Jogszabálytervezetek véleményezése

Véleményezésre megkapta a biztos az utcai hajléktalanság kérdésével összefüggő Középtávú Intézkedési Tervről szóló kormányhatározat-tervezetét. Az előterjesztés tartalmával, az abban foglalt célkitűzésekkel, intézkedési javaslatokkal alapvetően egyetértett. Válaszában azonban – utalva a folyamatban lévő ombudsmani vizsgálatokra – több észrevételt tett az „utcai hajléktalanság” kérdésének állami kezelésével kapcsolatosan, mivel az előterjesztés kiemelten utalt arra, hogy 2011. január 1-jétől a települési (kerületi)

önkormányzatoknak lehetőségük lesz rendeletben szabálysértéssé nyilvánítani a közterület rendeltetéstől eltérő használatát, amely „jelentősen érinti az életvitelszerűen utcán élő hajléktalan embereket”.

Az ombudsman szerint alkotmányjogi és humanitárius szempontból is megkerülhetetlen alapvetés, hogy addig az államnak semmi esetre nem lehet szankcionálnia az „életvitelszerűen utcán élést”, amíg nincs meg az éjjel-nappal, hétvégén is ténylegesen működő intézményes háttér, amely az utcán élő hajléktalanokat fogadni képes. A kiszolgáltatott helyzetben lévő, fedél nélkül maradt emberek részére, amelyek száma – az előterjesztésben foglalt adatok alapján is – folyamatosan növekszik, alapvető jogainak, emberi méltóságának védelme érdekében minimális szinten lehetővé kell tenni a valódi választás lehetőségét. A biztos szerint szankció akkor és csak akkor szabható ki, ha megvan az alternatív választás lehetősége az utcán éléssel „szemben”.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy a kormányhatározat-tervezet szerint a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszternek és az önkormányzatokért felelős miniszternek 2011. február 28-ig ki kell dolgoznia egy szakmai ajánlást, amely tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek biztosítása javasolt a közterület használatára és a közterület-használatra vonatkozó előírások megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó önkormányzati rendelet megalkotása előtt. Az önkormányzatok rendeleti úton történő szabálysértési szankcionálási lehetőségét azonban egy törvénymódosítás már 2011. január 1-jétől megadja, a szakmai ajánlás ezzel szemben csak 2011. február végére készülne el. Utalt arra is, hogy a kormányhatározat-tervezetben szereplő szakmai ajánlás nem jelentene valódi ellensúlyt és garanciát. Az ugyanis nem minősülne jogszabálynak, legfeljebb egyfajta formális iránymutatásul szolgálhatna az önkormányzatok számára, semmi esetre sem jelentene kötelezettséget. Az egyes önkormányzatok tehát – különös tekintettel a szűkülő forrásiakra hivatkozva – könnyen „kibújhatnának” a szakmai ajánlás arról. Az országgyűlési biztos szerint a helyzet rendezése érdekében jó megoldás lehet a követelmény törvényi (jogszabályi) szinten történő rögzítése, avagy a felhatalmazó rendelkezés hatályba lépésének későbbre halasztása.

Az egészségügyi technológiák egészségbiztosítási finanszírozásba történő befogadásának alapelveiről, feltételrendszeréről és részletes szabályairól, valamint a már befogadott technológiák körének felülvizsgálatáról és módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetét is tanulmányozhatta a biztos. Érdemi észrevételt ugyan nem tett, de a jogalkotó figyelmébe ajánlotta a finanszírozásba történő befogadással kapcsolatos eljárásban a jogorvoslatra, illetve a fellebbezés elbírálására nyitva álló határidő megjelölését.

Az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló előterjesztésre és normatervezetre sem reagált érdemben a biztos. Fontosnak ítélte meg és támogatta viszont a tervezetben megfogalmazott azon elképzelések megvalósítását, melyek az európai uniós jogharmonizáció részeként az uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálták. Hozzátette, hogy a tervezet elfogadása hozzájárulhat a közbiztonság javításához, hatékonysága növeléséhez.

Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló T/1426. számú törvényjavaslathoz kapcsolódó egyes kormányrendeletek módosításáról, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról, továbbá a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól rendelkező kormányrendeletek előterjesztését és tervezeteit is megismerte a biztos. Érdemi észrevételt ugyan nem tett, de üdvözölte, hogy a tervezet a büntetés-végrehajtási szervezet vonatkozásában kiterjeszti a fokozottan veszélyes beosztás pótlékára való jogosultságot – az orvosok és az ápolók mellett – az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben (IMEI) közvetlen betegellátásban szolgálatot teljesítőkre (pszichológusokra, pszichopedagógusokra, nevelőkre, biztonsági felügyelőkre). Ezt ugyanis alkalmasnak ítélte meg arra, hogy megszűnjön az IMEI érintett dolgozói között ma még fennálló diszkrimináció.

4.

Mellékletek

4.1.

Tudományos tevékenység

4.1.1.

Publikációk

Bassola Eszter

Ombudsmani útmutató a fővárosi parkolási rend dzsungelében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010. február (3. évf.) 2. sz. 43–53.

(– Lux Ágnes) Európa válasza a gyermekekkel szembeni erőszak kérdésére
In: Aáry-Tamás Lajos – Joshua Aronson (szerk.): *Iskolai veszélyek*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 4. rész. 239–263.

Berkes Lilla

Die Unabhängige Polizeibeschwerdekommision in Ungarn (A Független Rendőrségi Panasztestület Magyarországon) *Studere Rechtszeitschrift der Universität Potsdam*. Herbst und Winterausgabe, 2010. 47–51.

A multikulturalizmus fogalmának kialakulása és jelentése. In: Délkelet-Európa – South-East Europe. *International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 4. (internetes folyóirat)

Farkas Zsuzsanna

A nyugdíjrendszer II. pillére a megvalósítás fázisában. In: *Publ. jur. doct. Szeged*. X. kötet, Szeged. 2010 (megjelenés alatt)

Kötelező nyugdíjbiztosítás létrejötte Magyarországon. In: *Opuscula Szegediensia*, Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók Konferenciájának utókiadványa. Szeged. 2010. (megjelenés alatt)

Változások a magán-nyugdíjpénztári rendszerben. In: *Társadalombiztosításról Mindenkinek – 2010. december*. Budapest: Complex Kiadó. 2010. december, XVIII. évfolyam, 3–6.

Gyórfy Zsuzsanna

A szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatok (AJB 172/2010. és AJB 1604/2010). *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/3. 56–58.

Összefoglaló a szigetvári és a kaposvári speciális gyermekotthonban folytatott vizsgálatokról. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010/7. 13–14.

Hajas Barnabás

(– Kilényi Géza (szerk.): *Fejezetek a magyar alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 4. átdolg.

Feladat és felelősség. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *Látletet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest: PPKE JÁK, 2010. 163–178.

A bíróságok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek a magyar alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 4. átdolg. 197–224.

Az ügyészség. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek a magyar alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 4. átdolg. 225–248.

Az önkormányzatok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek a magyar alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 4. átdolg. 249–298.

A minősített időszakok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek a magyar alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest: Szent István Társulat, 2010. 4. átdolg. 299–312.

Csak a „kivett” a kivétel? – Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257–276.

(– Szabó Máté): A korrupció és az állampolgári kultúra. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Órzóket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz, 2010. 166–185.

A gyülekezési jog tárgya: A gyülekezés fogalma. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Órzóket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2010. 243–280.

Tömegrendezvényekhez kapcsolódó rendészeti tevékenységek vizsgálata – módszertan és tapasztalatok. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Órzóket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2010. 280–303.

A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Órzóket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2010. 303–315.

(– Péterfalvi Attila – Szabó Máté): Utószó – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Magyarországon In: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): Szabó Máté – Péterfalvi Attila (vál.): *Európai ombudsman-intézmények: összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 277–289.

Juhász Zoltán

Sztrájk és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/5. sz. 239–249.

A sztrájk jogkövetkezményei. In: Halmos Csaba (szerk.): *A Sztrájkjog Magyarországon*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 119–130.

A bíróság és az ombudsmanok kapcsolata. A magyar ombudsman bírósági végrehajtókat érintő gyakorlata. *Jog és Állam*, 14. Budapest: KGRE ÁJK, 2010. 27–34.

Függetlenség és kontroll. A bíróságok és az ombudsmanok kapcsolata jogszociológiai nézőpontból. In: Nagy Mariann (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2010*. (Ünnepi Konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 2010. április 23.) Budapest: ELTE ÁJK, 2010. II. kötet, 91–106.

Kovács Orsolya Ágota

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyermekjogvédő tevékenysége 2010-ben. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/1. sz. 53–55.

(– Borza Beáta – Halász Zsolt – Szabó Máté): Ízelítő az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kiemelt vizsgálataiból (projektek). In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről*. Budapest: Kossuth Kiadó, 2010. 177–181.

Kovács Zsolt

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosai parlamenti beszámolóinak – a jelen beszámolónak is – a szerkesztője 2002-től.

Kussinszky Anikó

Útban az ügyintézés egyszerűsítés és az e-ügyintézés felé – avagy az igénylés kálváriája és stációi a családtámogatási ellátásoknál. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/4. sz. 17–22.

Láposy Attila

Teszt a lelke mindenek – A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok, 2010*. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375.

évfordulója alkalmából, 2010. április 23.) Budapest: ELTE ÁJK, 2010. I. kötet, 249–266.

(– Zeller Judit): A közlekedésbiztonság alapjogi szempontból – esetek az ombudsman gyakorlatából. *Közlekedéstudományi Szemle*, (LX. évf.) 2010. febr. 6–12.

(– Zeller Judit – Szabó Máté): A sztrájk, mint a tiltakozás és az alapjogok világának szereplője. In: Halmos Csaba (szerk.): *A sztrájkjog Magyarországon*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 73–118.

Lux Ágnes

Az európai gyermekjogi ombudsmanok az iskolai erőszak jelenségéről. *Fordulópont*, 2010. (12. évf.) 1. (47.) sz. 47–64.

„A ma szegény gyermekei ne legyenek a jövő szegény felnőttei!” Európa nemet mondott a gyermekszegénységnek. *I Család Gyermek Ifjúság*, 2010/5.

(– Bassola Eszter) Európa válasza a gyermekekkel szembeni erőszak kérdésére In: Aáry-Tamás Lajos – Joshua Aronson (szerk.): *Iskolai veszélyek*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 4. rész. 239–263.

Pajcsicsné Csóré Erika

A rendvédelmi szervek sztrájkjogáról – ombudsmani szemmel. *Rendészeti Szemle*, 2010/9. sz. 73–85.

A gyülekezési jog e-mailen történő bejelentésének problémájáról egy országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításainak tükrében. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz Kiadó, 2010. 315–325.

Rajzinger Ágnes

Gyermekjogok és jogtudatosítás az oktatásban (az OBH 2096/2008. számú jelentéséről). *Fordulópont*, 2010. (12. évf.) 1. (47.) sz. 31–38.

Ombudsmani fellépés a kisgyermekes családok védelmében. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010. 1. sz. 50–53.

A szakellátásban nevelkedő gyermekek kapcsolattartásáról szóló átfogó ombudsmani vizsgálat eredményei. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010/7. 15–16.

(– Tóth Krisztina – Zeller Judit): Rendszer-elmélet? A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálatáról. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010. 2. sz. 37–49.

Retkes Zita

Ombudsmani vizsgálat Sajókázán. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010/8. 12–13.

Szabó Máté

(szerk.) *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem.* Budapest: Kairosz Kiadó, 2010.

Előszó. Erőszak – Miért? Ne! In: Kovács Orsolya Ágota (szerk.): *Gyermekjogi projekt. ÁJOB Projektfüzetek.* Budapest: OBH, 2010/1. 5.

Előszó. Láthatóvá vált fogyatékoság. In: Borza Beáta (szerk.): „*Méltóképpen másképp*”. *ÁJOB Projektfüzetek.* Budapest: OBH, 2010/2. 7–10.

Előszó. Közlekedek, tehát vagyok: a közlekedők jogai. In: Halász Zsolt – Lux Ágnes (szerk.): *Közlekedési projekt. ÁJOB Projektfüzetek.* Budapest: OBH, 2010/3. 5–8.

Előszó. A sztrájk, mint sajátos állampolgári érdekérvényesítés. In: Zemplényi Adrienne (szerk.): *Sztrájkjogi projekt. ÁJOB Projektfüzetek.* Budapest: OBH, 2010/4. 5–9.

(– Hajas Barnabás): A 2009. évi budapesti tüntetések: ombudsmani vizsgálatok. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről.* Budapest: DKMKA, 2010. 69–75.

Demonstration Democracy in Hungary. (Demonstráció és Demokrácia Magyarországon) In: Armen Harutyunyan (eds.): *Freedom of Expression-Right to Fair Trial. Almanac.* Yerevan, Armenia: 2010. 38–55. Uo. oroszul: 214–233; örményül: 123–146.

(– Péterfalvi Attila (vál.): Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): *Európai ombudsman intézmények. Európai ombudsman-intézmények: összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010.

(– Hajas Barnabás – Péterfalvi Attila): Utószó – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Magyarországon. In: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): *Európai ombudsman intézmények. Európai ombudsman-intézmények: összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 277–290.

Gab es eine politische Ethik der Wende- und wäre diese heute noch gültig? (Volt a rendszerváltozásnak etikája, és ez ma is érvényes lenne?) In: András Masát (Hrsg.): *Ethik und Alltag. Zwischen Wahrheit und Wirklichkeit.* Budapest: Andrassy Egyetem, 2010. 29–57.

Revisionismus, Liberalismus und Populismus: die Opposition in Ungarn. (Revizionizmus, liberalizmus és populizmus: az ellenzék Magyarországon) In: Detlef Pollack-Jan Wielghos (Hrsg.): *Akteure oder Profiteure? Die demokratische Opposition in den ostmitteleuropäischen Regimeumbrüchen 1989.* Wiesbaden: WS-Vergag, 2010. 63–83.

Zwischen Reform und Revolution. Ungars Weg aus der Staatssozialismuswohin? (Reform és forradalom között. Magyarország útja az államszoci-

- alizmusból, de hová?) In: Th. Grossbölting-Rajz Kollmorgen u.a. (Hrsg.): *Das Ende des Kommunismus. Die Überwindung der Diktaturen in Europa und ihre Folgen*. Essen: Klartext, 2010. 177–195.
- The Hungarian Ombudsman Institution. (A magyar ombudsman-intézmény) In: S. Rashidova (ed.): *World Ombudsmen*. Tashkent: Y-M.M. Publ., 2010. 58–74.
- (– Láposy Attila – Zeller Judit): A sztrájk mint a tiltakozás és az alapjogok világának szereplője. In: Halmos Csaba (szerk.): *A sztrájkjog Magyarországon*. Budapest: Complex Kiadó, 2010. 73–118.
- Hozzászólás. In: Halmos Csaba (szerk.): *Sztrájkjog Magyarországon*. Budapest: Complex Kiadó, 2010., 189–195.
- Defizite der Demokratie oder Machtausübung mit Defiziten? Probleme der Kundgebungen und des Versammlungsrechts in Ungarn. (Demokráciadeficit, vagy deficités hatalomgyakorlás? A tüntetések és a gyülekezési jog problémái Magyarországon) In: Joachim Jesko von Puttkamer-Gabriele Schubert (Hrsg.): *Kulturelle Orientierungen und gesellschaftliche Ordnungsstrukturen in Südeuropa*. Wiesbaden: Harrassowitz Verlag, 2010. 221–239.
- The Ethos of Ombudsman's Institution. (Az ombudsman-intézmény ethosza) *Journal für Rechtspolitik*, 2010/1. 12–21.
- Az állampolgári jogvédelem új típusú intézménye a 21. században: az ombudsman. *Forrás*, 2010/7–8. sz. 192–212.
- Húsz év után – a magyar parlamentarizmus struktúraváltozása? *Közjogi Szemle*, 2010/6. 58–59.
- Az Európai Unió alapjogvédelmi intézményrendszerének erősítése. *Fundamentum*, 2010/2. sz. 108–110.
- Ungarn hat gewählt – aber wie? (Magyarország választott – de hogyan?) *Berliner Debatte/Initial* 2010/2. 67–73.
- (–Sziklay Júlia): Die Institution des Ombudsmanns in den deutschsprachigen Länder. (Az Ombudsman-intézmény helye és szerepe a németnyelvű országokban) *Humboldt-Nachrichten*, 2010. No. 32. 11–20.
- A büntetés-végrehajtás ellenőrzésének projektje. *Ügyvédek Lapja*, 2010/6. sz. 15–21.
- Hárommillió idős ember országa. *Magyar Nemzet*, 2010. május 15. 6.
- Katonadolog. A hivatásos hadsereg ombudsmani vizsgálata. *Magyar Nemzet*, 2010. június 18. 6.
- Védekező társadalom, fordított panaszpiramis. *Magyar Nemzet*, 2010. november 4. 6.
- Történelmi igazságtétel a 21. században. *Magyar Nemzet*, 2010. december 7. 6.

- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-4147/2010. számú ügyben; *Család Gyermek Ifjúság*, 2010/5.
- (– Sziklay Júlia – Lux Ágnes) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkájának nemzetközi környezete (2007–2010) különös tekintettel a gyermeki jogokra. *Külgügyi Szemle*, 2010/4. szám. 78–102.
- (– Péterfalvi Attila (vál.): *Európai ombudsmanintézmények; összehasonlító jogi elemzés az ombudsmaneszmé gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.), Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
- (– Hajas Barnabás): A korrupció és az állampolgári kultúra Magyarországon. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *Politika és korrupció*. Pécs: PÉK, 2010.194–207.
- (– Borza Beáta – Halász Zsolt – Kovács Orsolya): Ízelítő az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kiemelt vizsgálataiból (projektek). In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről*. Budapest: Kossuth Kiadó, 2010. 177–181.
- (– Hajas Barnabás): A korrupció és az állampolgári kultúra. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz, 2010. 166–185.
- (– Hajas Barnabás – Péterfalvi Attila): Utószó – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Magyarországon. In: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.), Szabó Máté, Péterfalvi Attila (vál.): *Európai ombudsmanintézmények; összehasonlító jogi elemzés az ombudsmaneszmé gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 277–289.
- (– Somosi György): A Magyar Honvédséget érintő országgyűlési biztosi vizsgálat tapasztalatai. *Nemzet és Biztonság*, (III. évf.) 7. sz. (2010. augusztus)

Sziklay Júlia

- Stelle und Rolle der Institution „Ombudsmann“ in der europäischen – Verfassungsrechtsordnung; (Az Ombudsman-intézmény helye és szerepe az európai alkotmányjogban), *Humboldt Nachrichten*, Nr. 32.
- (–Szabó Máté): Stelle und Rolle der Institution „Ombudsmann“ in den deutschsprachigen Ländern (Az Ombudsman-intézmény helye és szerepe a németnyelvű országokban), *Humboldt Nachrichten* Nr. 32 11–20.
- Az ombudsman helye és szerepe az európai alkotmányos jogrendekben. In: Szabó Máté (szerk.): *Ki őrzi az Őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Budapest: Kairosz Kiadó, 116–134.
- Az információs jogok, mint alkotmányos jogok; *Jogelméleti Szemle* 2010/1.
- Az információs jogok történeti gyökerei; *De iurisprudentia et iure publico – Jog és politikatudományi folyóirat*, 4. évf., 2010/1.

Hová visz az információs szupersztráda? *Jog Állam Politika*, 2010/2.

Az információs jogok büntetőjogi védelme. *Jog Állam Politika*, 2010/3.

Az információs jogok gyökerei a köz- és magánszféra dichotómiájában; *Jog Állam Politika*, 2010/2.

Az állami informáciopolitika alkotmányos korlátai. *Jog Állam Politika*, 2010/4.

Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.), Szabó Máté, Péterfalvi Attila (vál.): *Európai ombudsman-intézmények : összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010. – fordítás és a magyar szöveggondozás

Tóth Krisztina

(– Rajzinger Ágnes – Zeller Judit): Rendszer-elmélet? A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálatáról. *Család Gyermek Ifjúság*, 2010. 2. sz. 37–49.

Zemplényi Adrienne

Gyermekmunka Magyarországon – az ombudsmani vizsgálat tükrében. *Együtt a gyermekvédelemben*, 2010. 8. sz. 14–15

4.1.2.

Előadások

Szabó Máté

- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tapasztalatai a gyermekjogi kérdésekben. Betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi továbbképzése – Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2010. február 22.
- Emberi méltóság korlátok nélkül. A hajléktalan emberek és a társadalom – Szociális és Munkaügyi Minisztérium, szakmai nap. 2010. február 25.
- Tárgyalótermi nyilvánosság az állampolgári jogok országgyűlési biztosa szemszögéből. A bírósági tárgyalások nyilvánosságacímű szakmai konferencia – Legfelsőbb Bíróság, Budapest, 2010. március 4.
- Emberi jogi anomáliák a mai Magyarországon – Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Jogtudományi TDK, 2010. március 22.
- Az ombudsmani intézmény, mint az állampolgári jogok segélyeszköze. A jogi segítségnyújtás napja – Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2010. március 30.
- Pódiumbeszélgetés – A magyar demokrácia válsága? Karlsruhei Európai

- Kulturnapok 2010. – Tudományos szimpózium, Németország, Karlsruhe, 2010. április 30. – május 2.
- Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről. Munkalátogatás – Kecskemét, Városháza 2010. május 4.
 - Kinek jó az esélyegyenlőség? Esélyegyenlőség Napja – Budapest, Millenáris Park, 2010. május 8.
 - Ungarn hat gewählt (Választások Magyarországon) Német–Magyar Társaság pódiumvitája – Németország/Berlin 2010. május 17–18.
 - Vitaindító hozzászólás. Az elmúlt 20 év gazdaságpolitikájának értékelése és az elkövetkező időszak irányai a fenntartható fejlődés szempontjából c. szakértői kerekasztal-sorozat – Corvinus Egyetem, Budapest, 2010. május 19.
 - Gyermekjogok Magyarországon. European Network of Ombudspersons for children – Szeminárium. Málta/Rabat, 2010. június 6–7.
 - „A válság tapasztalata – ahogy a 2009-es évet az országgyűlési biztos látja”. Előadás a Budapesti Nyári Egyetem programja keretében. – Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. június 28.
 - Special Attention to Disabled Children (A fogyatékkal élő gyermekek sajátos kezelése). ISSA konferencia – Lettország/Riga, 2010. július 7–14.
 - Az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog érvényesüléséről, a fogyatékkal élők, a hajléktalan emberek, a gyerekek és idősek problémái – Művészetek Völgye, Kapolcs, 2010. július 30.
 - Atutonomy and Etatism in the Twenty Years of the Post-Communist Hungarian Civil Society (Autonómia és etatizmus a poszt-kommunista Magyarország 20 évében „Demokrácia a 21. század első felében” konferencia) – Dél-Afrika/Stellenbosch, 2010. szeptember 1–4.
 - A közigazgatás ellenőrzésének ombudsmani gyakorlata XVIII. Országos Jegyző – Közigazgatási Konferencia, Keszthely, 2010. szeptember 9–10.
 - Fundamental rights and financial crisis (Alapjogok és a pénzügyi válság) Social Platform conference „Impact of the crisis on people, civil society organisations and social policies” – Budapest, 2010. szeptember 15.
 - Emberi méltóság korlátok nélkül – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hajléktalansággal kapcsolatos projektje – Európai Kutatási Konferencia „A hajléktalanság és a kirekesztés új európai kontextusa”, Budapest, 2010. szeptember 17.
 - Internet és gyermek / ifjúsági jogtudatosság – Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Konferencia „Az Internet hatása a gyermekekre és fiatalokra”. Budapest, 2010. szeptember 21.
 - Köszöntő – Osztrák ombudsmanok látogatása, OBH 2010. szeptember 23.

- Köszöntő – Krisna-völgy – Somogyvámos, 2010. szeptember 24.
- Jogvédelem a büntetés-végrehajtásban – A globalizáció kihívásai – kriminálpolitikai válaszok” című konferencia, Budapest, 2010. október 15.
- Gyermekjog Magyarországon – Külügyminisztérium, 2010. október 19.
- The Hungarian Ombudsman Institution (1995–2008) (Magyar ombudsmani intézmény) – ISES Nemzetközi Tanulmányok Kollégiuma, Kőszeg, 2010. október 26.
- From Political Education to HRE – a Missing Link of the Change of the Regime (A politikai neveléstől az emberi jogi nevelésig – rendszerváltás hiányzó láncszeme) „Human Rights Education – Educating for Human Rights Peace and Interculture Dialogue” című nemzetközi konferencia, Ausztrália/Sydney, 2010. november 4–6.
- Panelbeszélgetésen való részvétel – „Fogva tartással összefüggő panaszmechanizmus vizsgálata” nemzetközi konferencia, Budapest 2010. november 10.
- Történelmi igazságtétel a 21. században? – „Húsz Éve Szabadon Közép-Európában” című konferencia, Budapest, 2010. november 26.
- Szegénység és az állampolgári jogok érvényesülése – Szegénységben Élők Találkozója, Budapest, 2010. november 27.
- Gyermekjogok az ombudsmani munkában – Országos Gyermekvédelmi Konferencia 2010. Budapest, 2010. december 7.

Bassola Eszter

- The institution and projects of the Hungarian Ombudsman (A magyar ombudsman intézménye és projektjei) – Leo European Forum 2010 – workshop. Sopron, 2010. augusztus 25.

Bácskai Krisztina

- „Méltó időskor – 2010” – Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa időügyi projektjének és vizsgálatainak bemutatása – Nyugdíjas Expo a Tisztelet Társasága szervezésében. Budapest, 2010. november 26.

Berkes Lilla

- Asszimiláció – Integráció – Multikulturalizmus – Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Budapest, 2010. november 27.
- Fogalmi differenciáltság és a multikulturalizmus kritikája – „Az állam és a jog alapvető értékei” című konferencia, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010. december 10.

Borza Beáta

- A fogyatékos emberek média reprezentációja Nonprofit Média Központ – Alkalmazott Kommunikáció-tudományi Intézet, 2010. február 9.
- Az országgyűlési biztos időügyi projektjének jelentősége az intézményi ellátásban – Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona Módszertani Központ, 2010. június 9.
- Szabadságjogok a zárt intézményekben – Fővárosi Önkormányzat Foglalkoztató Intézet – Darvastói Szakmai Napok, 2010. június 15.
- Az országgyűlési biztos fogyatékosügyi projektjének jelentősége a Magyar Civil Caucás párhuzamos jelentése az ENSZ egyezményről című munkája kapcsán – Fogyatékosügyi Civil Caucás – CEU, 2010. augusztus 10.
- Az időskor méltósága – Alzheimer Világnap – Magyar Tudományos Akadémia, 2010. szeptember 21.
- „Méltóképpen másképp” Fogyatékosügyi Projekt hatása a hazai fejlesztő, ellátó, oktatási intézmények munkájára. Autisták Országos Szövetsége – IX. Autizmus EXPO – ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2010. november 20.
- Társadalmi hátrányok – módszertani válaszok az országgyűlési biztos időügyi projektje Észak-alföldi Regionális Szociálpolitikai Konferencia – Nyíregyháza-Sóstófürdő, 2010. november 23.
- Gyerekjogok az országgyűlési biztos munkájában – Jelentés a Gyermekotthonokról Alapítvány az Örökbefogadó és Nevelőszülőkért – 20 éves Ünnepi Konferencia, 2010. november 26.
- Az idősek helyzete a megyei ellátórendszerben – A tartós bentlakásos intézmények alapjogi vizsgálata – Dél-Dunántúli Módszertani Szociális Központ – Bonyhád, 2010. december 9.
- Köszöntő előadás az Emberi Jogi Fesztivál megnyitóján FSZH – Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat – Európai Ifjúsági Központ, 2010. december 10.
- Az országgyűlési biztos „Méltóság”-projektjeinek jelentősége. Európai Unió Safer Internet Program – Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, 2010. december 15.

Farkas Zsuzsanna

- A magyar nyugdíjrendszer I. pillérének bemutatása EU – Kína nemzetközi workshop – Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest 2010. február 1–4.
- „Pension Provisions” – A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer 2010. január 1-jétől hatályos változásai „Meeting of the Hungarian – Slovak Intergovernmental Committee on health, social insurance, social affairs” című nemzetközi workshop – Egészségügyi Minisztérium, 2010. február 10.

Fogarassy Edit

- Az ombudsman vizsgálati megállapításai és jogalkotási javaslatai az előzetesen letartóztatottakat érintően – Budapesti Fegyház és Börtön, 2010. november 18.

Hajas Barnabás

- Feladat és felelősség – közterületi rendezvények. Magyar közjog az ezredforduló után – Tudományos konferencia, PPKE-JÁK), 2010. február 24.
- A gyülekezési jog egyes aktuális kérdései I. – BRFK (RIK) 2010. március 10.
- A gyülekezési jog egyes aktuális kérdései II. BRFK (RIK) 2010. április 20.
- Übersicht über die Kontroll der Nachrichtendienste in Ungarn. (A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzéséről) A Szövetségi Jogvédelmi Megbízottak VII. találkozója. Reichenau an der Rax, Ausztria, 2010. május 26.
- Fundamental Rights based Investigations on Public Demonstrations GODIAC – Research Seminar, Uppsala University, 2010. december 13.

Haraszi Margit Katalin

- A kísérő nélküli kiskorúak helyzete Magyarországon, Emberi Jogi Konferencia – Külügyminisztérium, Budapest, 2010. június 11.
- A Magyarországon született kísérő nélküli kiskorúak repatriálása Terre des hommes – workshop, Budapest, 2010. október 25.
- A Magyarországon született kísérő nélküli kiskorúak problematikája – Európai Migrációs Hálózat hatodik nemzeti ülés, Belügyminisztérium, Budapest, 2010. november 8.
- A Magyarországon született kísérő nélküli kiskorúak elhelyezése és repatriálása – Alapítvány az Örökbefogadó és Nevelőszülőkért konferencia, Budapest, 2010. november 26.

Juhász Zoltán

- Függetlenség és kontroll. A bíróságok és az ombudsmanok kapcsolata jogszociológiai nézőpontból – Az Eötvös Loránd Tudományegyetem megalakulásának 375. évfordulója alkalmából tartott ünnepi konferencia, ELTE ÁJK, Budapest, 2010. április 23.

Láposy Attila

- A zéró toleranciától az objektív felelősségig – Alapjogvédelem és közlekedésbiztonság az ombudsmani gyakorlat szemszögéből. Vision Zero

Magyar Országos Közlekedésbiztonsági Egyesület – Mit tehet a gépjárművezető? – konferenciája, Budapest, 2010. január 21.

- Áthadás-átvétel: az alkotmánybírói értelmezések és sztenderdek alkalmazása az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában – Az Alkotmány és gyakorlata 20 év távlatában, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 2010. november 18.
- A joggal való visszaélés problematikája a politikai és szabadságjogok világában – Az Eötvös Loránd Tudományegyetem megalakulásának 375. évfordulója alkalmából tartott ünnepi konferencia, ELTE ÁJK, Budapest, 2010. április 23.

Lux Ágnes

- Az internet szerepe a gyermekek jogtudatosításában „Az internet hatása a gyermekekre és fiatalokra” – Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat – Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2010. szeptember 22.
- Európai pártok – európai kampányok – Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlése, Szeged, 2010. június 18.
- Az ombudsman gyermekjogi projektjének bemutatása „A jövő kincsei” – Szakmai program a gyermeki jogok világnapja alkalmából. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2010. november 18.
- The special projects of the Hungarian Ombudsman (A magyar ombudsman speciális projektjei) – Azeri ombudsmani delegáció munkalátogatása, OBH, 2010. szeptember 20.
- About the comprehensive investigation of the ombudsman on violence in school. (Az ombudsman iskolai erőszakkal kapcsolatos vizsgálatáról) A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának Éves Közgyűlése és Konferenciája. Strasbourg, 2010. október 7–9.
- The special projects of the Hungarian Ombudsman (A magyar ombudsman speciális projektjei) Üzbég ombudsmani delegáció munkalátogatása, OBH, 2010. október 21.
- Az ombudsman gyermekjogi honlapjának eddigi tapasztalatai Safer Internet – Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, 2010. december 15.

Pajcsicsné Csóré Erika

- Jogvédelem a büntetés-végrehajtásban – Magyar Kriminológiai Társasági Konferencia, 2010. október 15.

Retkes Zita – Kovács Orsolya

- Az ombudsman alapjogvédelmi feladata – Antall József Szakkollégium, Budapest, 2010. március 20.

Retkes Zita

- Felelősségvállalás a közoktatásban – Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete; Liga Szakszervezetek székháza, Budapest, 2010. június 23.
- Oktatási jogok – BOCS Alapítvány, Székesfehérvár, 2010. szeptember 15.
- Esélyteremtés az óvodai élet mindennapjaiban – Óvodai nevelés, Budapest, Kossuth Klub, 2010. október 8.

Somosi György

- Alkotmányos jogok érvényesülése a Magyar Honvédségben, valamint a méltatlansági eljárások vizsgálatának eredménye – MH jogászkonferencia, Balatonkenese, 2010. szeptember 29.

Sziklay Júlia

- The role of the ombudsman in a democratic legal state, 2010. szeptember 10. (Az ombudsman szerepe a jogállamban) – Kazah ombudsmani delegációnak tartott előadás
- A magyar ombudsmani rendszer 2010. november 8. (üzbégi ombudsmani delegációnak tartott előadás)
- Presentation of the 2009 Ombudsman Report (Az ombudsman 2009. évi beszámolójának bemutatása), 2010. november 19.

Varga Éva Csilla

- Az autista gyermekek oktatási helyzetének vizsgálatáról szóló jelentés bemutatása – Autisták Országos Szövetsége. Konferencia – Tulip Inn Hotel, Budapest, 2010. február 26.
- Méltó Időskor – Az ombudsman időügyi projektjének bemutatása – Nyugdíjas Expo a Tisztelet Társasága szervezésében. Budapest, 2010. november 26.

4.1.3.

Tudományos képzés

Oktatás, vizsgáztatás

Szabó Máté

Egyetemi tanár, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének igazgatója 2010. június 30-ig, és a Nyugat-magyarországi Egyetem, szombathelyi 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 Bizott-

ságának. Rendszeresen véleményez az MTA és egyetemek felkérésére MTA doktori és PhD-fokozatért és kvalifikációért benyújtott dolgozatokat. Tagja az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet Doktori Tanácsának, a Politikatudományi Szemle és a Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft szerkesztőbizottságának.

Berkes Lilla

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán és a Schola Europa Akadémián közigazgatási jogot oktat.

Farkas Zsuzsanna

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális jogi Tanszék megbízott oktatója.

Hajas Barnabás

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi adjunktusa, a jogász szak mellett a nemzetközi igazgatási szakon előadóként, illetve szemináriumvezetőként is részt vesz az oktatásában. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar alkotmányjogi-közigazgatási jogi záróvizsga bizottságainak tagja.

Haraszi M. Katalin

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének, valamint a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének megbízott oktatója.

Juhász Zoltán

Szemináriumvezetőként részt vesz az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogszociológia Tanszékének oktatási munkájában.

Kovács Zsolt

2003 óta vesz részt a jogi szakvizsgák lebonyolításában cenzorként, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgáltatás Főosztály Igazságügyi Oktatási Osztályának szervezésében.

Lápossy Attila

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék megbízott óraadó-

ja. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének felkérésére a Társadalombiztosítási és Munkaügyi Igazgatás Szakon társelőadóként oktatott.

Lux Ágnes

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetében szemináriumokat és előadásokat tart. Az Európai Bizottság által elismert, független szakértőkből álló Team Europe tagja, a Magyar Politikatudományi Társaság Nemzetközi és Európai Politika Szakosztályának vezetője.

Somosi György

Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként részt vett a közigazgatási alapvizsgáztatásban.

PhD képzésben résztvevők

Berkes Lilla a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Multikulturalizmus a közjogi értékrendben.

Farkas Zsuzsanna a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Az állami nyugdíjrendszeren kívüli kiegészítő rendszerek.

Fogarassy Edit a Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Visszamenőleges igazságszolgáltatás (és rendszerváltás).

Hajas Barnabás a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: A gyülekezési jog aktuális kérdései.

Haraszi M. Katalin az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: A kínzás tilalmának alkotmányos garanciái.

Juhász Zoltán az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Ombudsmanok és bíróságok kapcsolata. Az ombudsmani típusú intézmények szerepe a bírósági rendszer átláthatóságának megteremtésében.

Láposy Attila az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Az állam alapjogvédő funkciója és az alapjogok korlátozhatósága a magyar és európai alkotmányos gyakorlat tükrében.

Lux Ágnes az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Az Európai Unió kormányközi konferenciái összehasonlító perspektívában.

Sziklay Júlia a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája: Az információs jogok kialakulása, fejlődés és társadalmi hatása.

4.2.

Munkatársaink

Az országgyűlési biztos munkatársai

Dr. Bassola Eszter
Dr. Bácskai Krisztina
Bencsik Károly
Dr. Bene Beáta
Dr. Berkes Lilla
Dr. Borza Beáta
Dr. Burger Georgina
Dr. Csikós Tímea
Dávidné dr. Bódis Cecília
Dr. Dezső Adrienn
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa
Dr. Farkas Zsuzsanna
Dr. Fazekas-Bíró Sára Györgyi
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Garamvári Miklós
Dr. Gurbai Sándor
Dr. Győrffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Halász Zsolt
Dr. Haraszi Katalin
Dr. Juhász Zoltán
Kéri Dorottya
Dr. Kisfaludi Nóra
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kovács Orsolya Ágota
Dr. Kovács Zsolt

Dr. Kozicz Ágnes
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kussinszky Anikó
Dr. Láposy Attila
Dr. Litkey-Juhász Orsolya
Dr. Lux Ágnes
Magyar Gizella
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Dr. Ottrok Viktória
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Dr. Rajzinger Ágnes
Dr. Retkes Zita
Dr. Seres Péter
Dr. Sipos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szabó-Tasi Katalin
Dr. Szentkirályi-Harsányi Ágnes
Dr. Sziklay Júlia
Tóth Andrásné
Dr. Tóth Krisztina
Dr. Tóth László
Dr. Tóth Lívია
Tóthné dr. Várady Eszter
Dr. Varga Éva Csilla
Dr. Zeller Judit
Dr. Zemplényi Adrienne

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai

Andrásné dr. Bognár Ildikó
Balajti Ágnes
Balogh Mihályné
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámín
Dzielszky Károly
Farkas István
Fehér Szabó Miklós
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Dr. Góg Laura
Győri Zoltán
Hanser Ágota
Heizerné Hegedűs Éva
Hidvégi Valéria
Dr. Izafé Éva
Kaluser Sándorné
Kincses Irén
Kovács Attila
Kovács Erika
Dr. Kökény Lászlóné

Kunné dr. Simonyi Anna
Listárné Nagy Éva
Makács Tamásné
Müller Zsolt
Nagy Katalin
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Dr. Péterfalvi Attila
Polyák Gáborné
Puskai Erzsébet
Szabó Attila
Szabó Ilona
Dr. Szabó Szilvia
Széles Lászlóné
Dr. Sziklay Júlia
Szitás Andrea
Tordai-Szabó Ágnes
Tóth Gábor
Dr. Ugrai Gábor
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wiesz Erzsébet

4.3.

Tárgymutató

A 2010-es évben kiadott jelentések

Ügyszám	A jelentés témája
AJB-5/2010	Szolgálati viszony felfüggesztése az illetmény visszatartása
AJB-70/2010	APEH: elkésett fellebbezésből felügyeleti intézkedés
AJB-74/2010	Közlekedési baleset miatt jogosítvány bevonása
AJB-85/2010	Pszichológiai alkalmassági vizsgálat
AJB-89/2010	Veszélyeztetett gyerek a kiserdőben
AJB-91/2010	Autista gyermekek óvodai oktatása
AJB-99/2010	Fogvatartott átszállítása, látogatófogadás korlátozása
AJB-116/2010	Bv. ügy – fogvatartotti panasz kezelése
AJB-124/2010	Önkormányzati bérlakás használata, bérbeadói mulasztás
AJB-135/2010	Nyelvvizsga, átfogó vizsgálat
AJB-136/2010	Kapcsolattartás lehetőségének vizsgálata
AJB-158/2010	Óvodai zsúfoltság, átfogó vizsgálat
AJB-166/2010	Közműberuházással kapcsolatos csoportos panasz
AJB-172/2010	Speciális gyermekotthon vizsgálata
AJB-226/2010	Bv. intézetben működtetett telefonok díjtételei
AJB-227/2010	Jegyzőkönyvbe mondott szóbeli panaszok kezelése
AJB-228/2010	Szentgotthárdi pszichiátriai otthon működése
AJB-292/2010	Iskolai napközis ellátás, gyermekétkeztetés hiánya
AJB-301/2010	Halottkezelés, köztemető működtetésének hiánya
AJB-334/2010	Parkolójegy utólagos bemutatása, „mikuláscsomag”
AJB-349/2010	Vagyonőrök jogellenes csomagellenőrzési gyakorlata
AJB-358/2010	Autista gyermek továbbtanulása, felvételi kérelem elutasítása
AJB-419/2010	A szociális krízisalap feltöltésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-497/2010	Kísérő nélküli kiskorúak
AJB-559/2010	Átmeneti segély nyújtása óvodai csoportbefizetéshez

AJB-693/2010	Személyes szabadság korlátozása pszichiátriai otthonban
AJB-726/2010	Közlekedési szabályszegés esetén alkalmazandó bírságolás
AJB-747/2010	Temetés zavartalan megközelíthetősége
AJB-750/2010	Kötelező téligumi-használat
AJB-742/2010	Nyugdíjbiztosító elhúzódo eljárása
AJB-756/2010	A guberálás szabálysértési szankcionálása
AJB-830/2010	Magántanulói jogviszony létesítésével kapcsolatos panasz
AJB-833/2010	Szmogriadó elrendelése
AJB-849/2010	3 éven aluli gyermekek intézményi ellátása
AJB-869/2010	Köztemető működtetése, behajtási díjak, a temető őrzése
AJB-905/2010	Előzetesházak zsúfoltsága, a Venyige utcai objektum
AJB-1062/2010	Monoki szociális kártya bevezetése
AJB-1082/2010	112-es egységes európai segélyhívó működése
AJB-1109/2010	Telekadó számítása
AJB-1187/2010	Hulladékszállítási díjak
AJB-1213/2010	Civil szervezetek törvényességi ellenőrzése
AJB-1246/2010	Korhatáros film vetítése drogprevenációs órán
AJB-1461/2010	Metrók megfelelő akadálymentesítése
AJB-1479/2010	Mezőgazdasági munkák a temetőben
AJB-1604/2010	Pszichés zavarokkal kezelt gyermek ellátása Szigetváron
AJB-1688/2010	Növényvédelmi hatóság mulasztása
AJB-1709/2010	Rendőrségi előállítás
AJB-1715/2010	Vagyonadó
AJB-1765/2010	A terézvárosi „csendrendelet”
AJB-1770/2010	Nyilatkozattétel rokkantsági nyugdíj megállapításakor
AJB-1794/2010	Parkolási társaság eljárása
AJB-1855/2010	Földhivatal eljárása, földkiadás, közös tulajdon megszüntetése
AJB-1920/2010	Napközbeni ellátás, átfogó vizsgálat
AJB-1980/2010	Ápolási díj méltányossági alapon
AJB-2098/2010	Ingyenes könyvtárhasználat korlátozása
AJB-2100/2010	Idősek otthonának működése
AJB-2148/2010	Pályázati visszaélések
AJB-2180/2010	Az egyszázalékos adóról rendelkező nyilatkozatok
AJB-2181/2010	A magánnyugdíjpénztárak működése
AJB-2203/2010	Az EDR rendszer alkalmazása
AJB-2227/2010	A gyermekvédelmi jelzőrendszer átfogó vizsgálata
AJB-2301/2010	A koldusmaffia és a bérkoldultatás
AJB-2374/2010	Rendőrségi eljárás, nyomozás megindításának hiánya
AJB-2377/2010	Praxisjoggal való rendelkezés korlátozása
AJB-2432/2010	Felsőoktatási szakmai gyakorlat teljesítése

AJB-2469/2010	„Menedékváros” családok és hajléktalanok átmeneti otthona
AJB-2498/2010	Egészségbiztosítási Felügyelet panasz elutasítása
AJB-2535/2010	Integrált Szociális Intézmény működése
AJB-2581/2010	Nevelőszülők alkalmassági vizsgálata
AJB-2895/2010	Jövedéki ellenőrzés
AJB-2629/2010	Repatriált gyermekek
AJB-2923/2010	Házzsám használata külterületi ingatlan esetében
AJB-2936/2010	Boncolás során történő szövet- és szervkivétel
AJB-2940/2010	A Magyar Honvédség átfogó vizsgálata
AJB-3005/2010	A szakellátásban nevelkedő testvérek helyzete
AJB-3006/2010	Házi segítségnyújtásra kötelezett szerv eljárása
AJB-3040/2010	Okmányiroda, a gépjármű-tulajdonosok nyilvántartása
AJB-3124/2010	Az idős emberek képzési lehetőségei
AJB-3157/2010	Az ár- és belvizek elleni védekezés
AJB-3352/2010	Pszichiátriai ellátás
AJB-3430/2010	Belvároson átmenő főút vonal kiszélesítése
AJB-3454/2010	Választási értesítő elmaradása
AJB-3493/2010	A Magyar Posta eljárása
AJB-3677/2010	Úthasználati díj megfizetésének ellenőrzése
AJB-3690/2010	Parkolási társaság eljárása
AJB-3959/2010	Jövedéki ellenőrzés
AJB-4147/2010	A gyermekmunka
AJB-4149/2010	Kiskorú veszélyeztetése Sajóközán
AJB-4201/2010	A váci fegyház és börtön
AJB-4291/2010	Halott magzat kiadása
AJB-4439/2010	Asztmagyógyszer egészségügyi támogatása
AJB-4524/2010	Vám- és pénzügyőrség eljárása
AJB-4541/2010	Tartós bentlakásos intézmények működése
AJB-4744/2010	Hulladékszállítás
AJB-4823/2010	Földhivatal eljárása
AJB-4853/2010	A „feltételes” lehetősége életfogytiglannál
AJB-4915/2010	Védelembe vételi eljárás
AJB-5231/2010	Gyámhatóság eljárása
AJB-5282/2010	Parkolási társaság pótdíjazási eljárása
AJB-5622/2010	A pálhalmi bv. intézet működése
AJB-5623/2010	A baracscai bv. intézet működése
AJB-5702/2010	Óvodai jogviszony megszüntetése
AJB-5730/2010	Ápolási díjjal kapcsolatos tájékoztatáskérés
AJB-5804/2010	Átmeneti nevelésbe vétel
AJB-5980/2010	Kiskorúak szabálysértési elzárása

- AJB-6035/2010 Gyámhivatal, gondnoki eljárás
- AJB-6046/2010 Rendészeti szakközépiskolai felvétel
- AJB-6062/2010 Gyámhivatal és hivatásos gondnok
- AJB-6074/2010 Nagyszülői kapcsolattartás
- AJB-6163/2010 Gyámhatóság, átmeneti nevelésbe vétel
- AJB-6283/2010 Működési engedély nélkül működő oktatási intézmény
- AJB-6371/2010 Gondnokság alá helyezési eljárás
- AJB-6462/2010 Mozgáskorlátozott fogvatartott a bv. intézetben
- AJB-6588/2010 Járművezető-képző szakoktató képzése
- AJB-6796/2010 Intézkedés az „Előzetesben”
- AJB-7079/2010 Lakcímbejelentés
- AJB-7427/2010 Vagyonőri tevékenység
- AJB-7608/2010 Sztrájkjogi részjelentés, a NFM válasz elmaradása
- AJB-7610/2010 Sztrájkjogi részjelentés, a NEFMI válaszának elmaradása
- AJB-7690/2010 Külföldi hajóvezetői engedélyek elismerése

