Az Országgyűlés
60/2008. (V. 29.) OGY
határozata

az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

Dr. Szili Katalin s. k.,
az Országgyűlés elnöke

Béki Gabriella s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Török Zsolt s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

---

* A határozatot az Országgyűlés a 2008. május 26-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről
2007

Tartalom

Bevezető

1. A panaszok ügytípusok szerinti jellemzői

1.1. Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók
1.1.1. Adó- és illetékügyek
1.1.2. Pénzintézetek, biztosítók
1.2. Bentlakásos intézmények
1.3. Büntetőeljárási ügyek
1.3.1. Büntetőeljárási és nyomozóhatósági ügyek
1.3.2. Büntetés-végrehajtás
1.4. Családjogi ügyek
1.4.1. Anyakönyvi és névviselési ügyek
1.4.2. Gyermekek és fiatalkorúak jogai
1.4.3. Gondnoksági ügyek
1.5. Egészségügy
1.5.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok
1.5.2. Fogyatékkal élők jogai
1.6. Egészséges környezethez való jog
1.6.1. Környezet- és természetvédelem, közlekedésszervezés
1.6.2. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek
1.7. Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek
1.8. Fogyasztóvédelem
1.9. Földhivatalok
1.10. Hajléktalanellátás
1.11. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása
1.12. Kisajátítási ügyek

1.13. Közszolgáltatók
1.13.1. Áramszolgáltatók
1.13.2. Gázszolgáltatók
1.13.3. Telefonszolgáltatók
1.13.4. Mobil-tornyok
1.13.5. Távfűtés
1.13.6. Temetkezés
1.14. Külföldiek panaszai és állampolgársági ügyek
1.14.1. Állampolgársági ügyek
1.14.2. Idegenrendészeti és menekültügyek
1.14.3. Konzuli ügyek
1.15. Lakhatással kapcsolatos ügyek
1.16. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek
1.17. Munkajogi ügyek
1.18. Oktatásügy
1.19. Önkormányzati ügyek
1.19.1. Önkormányzati testületi ügyek
1.19.2. Hulladékgazdálkodás
1.20. Rendőrségi eljárás
1.20.1. Rendőri intézkedések
1.20.2. Gyülekezési jog
1.20.3. Szabálysértési eljárások
1.21. Szociális ügyek
1.22. Társadalombiztosítás
1.23. Vallásszabadság
1.24. Végrehajtók
1.25. Vízügyek, katasztrófavédelem
1.26. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok
1.26.1. Kiemelt ügyek
1.26.2. Alkotmánybírósági indítvány
1.26.3. Állásfoglalások
1.26.4. Levelezés

2. A jogalkotást érintő ombudsmani tevékenység
2.1. Jogszabály által okozott visszásságok orvoslása
2.2. Jogszabálytervezetek véleményezése

3. A Hivatal működése és beszámolója
3.1. A Hivatal működése
3.2. A 2007. év statisztikai adatai

I. melléklet: Statisztikai táblázatok
II. melléklet: Konferenciák, publikációk
III. melléklet: Tárgymutató
IV. melléklet: Munkatársaink
V. melléklet: A Szonda Ipsos felmérése

4. A Beszámoló CD-melléklete
4.1. A Beszámoló 1-3. fejezeteinek elektronikus változata
4.2. Példatár

A 2005-ben iktatott ügyek
A 2006-ban iktatott ügyek
A 2007-ben iktatott ügyek

Bevezető

A 2007. év meghatározó és eseménydús év volt mind általában a hazai országgyűlési biztosi intézményrendszer, mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenysége tekintetében. Az ombudsman-törvény többszöri módosítása nyomán megszűnt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tisztsége, ugyanakkor újabb szak-ombudsmannal bővült az intézményrendszer. A Parlament létrehozta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának pozícióját. Az általános hatáskörű ombudsman feladatait ebben az évben az állampolgári jogok biztosaként vagy őt helyettesítő szakosított biztosként öt ombudsman is ellátta, akik közül most sorrendben az ötödik, az utolsó három hónapért felelős biztosként nyújtom be a 2007. évről szóló beszámolót az Országgyűlés számára.

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXXVII. törvény preambuluma szerint az Országgyűlés a jövő nemzedékek iránt érzett felelősségtől vezérelve új intézményt – a környezetvédelemmel foglalkozó országgyűlési biztos intézményét – kívánt létrehozni, és ennek előkészítése, az intézményi rendszer megújítása érdekében döntött az egyik általános hatáskörű ombudsmani pozíció, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese pozíciója eltörléséről.

Könnyen belátható azonban, hogy az általános hatáskörű ombudsmani pozíciók számának ilyen csökkentése nem jár együtt az ombudsmanintézmény által nyújtott jogvédelmet igénylő panaszosok számának csökkenésével. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának immár egyedüli általános hatáskörű ombudsmanként kell ellátnia – a környezetvédelmi ügyek kivételével – a korábban két biztos által munkamegosztásban végzett feladatokat.

2. A hazai általános és szakombudsmani intézményrendszer átalakítása mellett a 2007. év az országgyűlési biztosok ciklusváltásának esztendeje is volt. Ami az általános hatáskörű biztosi hivatalt illeti, mind dr. Lenkovics Barna-

básnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, mind pedig dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a megbízatási ideje 2007. július 1-jéig szólt. A parlamentnek – az utóbbi pozíció időközbeni megszüntetése miatt – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tisztségét a harmadik ciklusban betöltő személyt kellett megválasztania.

Ebben az ombudsman-váltási esztendőben azonban – a folyamat bizonyos sajátosságai miatt – végül is öten látták el – saját jogon, vagy éppen szakosított biztosként helyettesítő jogkörben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatát.

E kivételesnek mondható eseménysor miatt is érdemes áttekinteni a történések kronológiáját. 2007. március 19-én, április 21-i hatállyal az Országgyűlés alkotmánybíróvá választotta dr. Lenkovics Barnabást, aki ezért április 20-i hatállyal lemondott országgyűlési biztosi tisztségéről.

Ettől az időponttól a leköszönt állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatait is dr. Takács Albert általános helyettes látta el. Őt azonban a miniszterelnök igazságügyi és rendészeti miniszternek javasolta, ezért dr. Takács Albert – szintén még megbízatási idejének lejárta előtt – május 31-ével lemondott ombudsmani hivataláról.

Ezt követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörét – helyettesítő jogkörben – a két hivatalban lévő szakombudsman közül először – a törvényben meghatározott sorrend szerint az idősebb biztos – dr. Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsman, majd dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos gyakorolta.

Láthatjuk, hogy az ombudsman-törvény rendelkezései megoldást kínáltak erre a sajátos helyzetre is, működtek a törvényben szereplő helyettesítési szabályok. Mindazonáltal ezen szabályok működésének a rendeltetésük szerint kivételesnek kell lennie. Semmiképp sem tesz jót az ombudsman-intézménynek, ha egy biztosi tisztség hosszú időn keresztül betöltetlen.

Az új állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló parlamenti szavazásra először 2007. június 11-én került sor. Ekkor az Országgyűlés azonban nem választotta meg a köztársasági elnök jelöltjét, dr. Majtényi Lászlót.

Ezt követően az államfő június 19-én új jelöltjeként engem nevezett meg. Jelölése alapján a parlament 2007 őszén, szeptember 24-én országgyűlési biztossá választott, így az elmúlt esztendő utolsó három hónapjában láttam el az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatait.

3. A beszámolási időszak utolsó, és így egyúttal megbízatásom első hónapjaiban sor került az ombudsmani hivatal ügyintézési és ennek megfelelően szervezeti rendjének átalakítására. Ezek a változások több, remélhetőleg a 2008. évtől beérő célt szolgálnak. Az átalakítások egyik elvi kiindulópontja szerint az ombudsmani jogvédelemnek, az országgyűlési biztosok általi panaszkezelésnek az egyéb jogérvényesítési eszközök gyors, olcsó, könnyen hozzáférhető, az emberek számára érthető és átlátható módon működő alternatíváját kell jelentenie. Ennek megfelelően szervezetileg és funkcionálisan is elválasztásra került a beadványok előzetes elemzése és a panaszok kivizsgálása.

A változásokat megalapozó másik alapvetés, hogy az Alkotmány a hazai alapjogvédelmi rendszerben kiemelkedően fontos szerepet szán az országgyűlési biztosnak az alkotmányos alapjogok értelmezésében, az alapjogokat értelmező esetjogi rendszer kiépítésében, ezáltal az alapjogok mindennapokban való következetes érvényesülésének az előmozdításában. Annak, hogy az ombudsman betölthesse ezt a rendeltetését, nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy az egyes ügyekben megfogalmazott állásfoglalások, ajánlások magas színvonalú és következetes alapjogi érvelésre épüljenek. Ez a célja annak a szervezeti megoldásnak, amely szerint az ombudsmani hivatalban az alapjogok elméleti kérdéseivel, az egyes panaszok mögötti alapjogi dilemmák feltárásával és megválaszolásával önálló főosztály foglalkozik.

Mindezek a változások továbbá azt a célt is szolgálták, hogy az ombudsman az alapjogok szószólójaként lépjen fel a társadalomban, az alapjogok ügyét képviselő ellensúly legyen az állami intézmények rendszerében. Már 2007-ben megkezdtük azoknak az úgynevezett alapjogi projekteknek az előkészítését, amelyek megvalósulását 2008-ban célul tűzi az ombudsmani hivatal: a hajlék nélkül élők élethez és emberi méltósághoz való jogát, a gyülekezés szabadságának érvényesülését, valamint a gyermekek jogait.

Mind ezek a témaválasztások, mind pedig a beszámolási időszakban történt, alapjogokat érintő események részben azt is mutatják, hogy közel két évtizeddel a rendszerváltozás után azok a klasszikus polgári és politikai szabadságjogi értékek is veszélybe kerülhetnek, amelyekről korábban azt hihettük, hogy az 1989-es alkotmányozás és az azt követő törvényhozás nyomán már megszilárdultak és nem kérdőjeleződhetnek meg. Meggyőződésem szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmányos rendeltetése, hogy ezekben a helyzetekben az alapjogi értékek elkötelezett képviselője legyen. Remélem, hogy a 2008-as beszámolási időszak végén már ennek a fellépésnek a sikereiről számolhatok be a parlamentnek.

4. A Beszámolót változatlan formában, de megváltozott külsővel jelentetjük meg. A Beszámoló nyomtatott változata tartalmazza a főbb ügycsoportok összefoglaló értékelését, a nagyobb jelentőségű, kiemelt ügyek ismertetését, a jogalkotást érintő kezdeményezéseinket és a közös Hivatal beszámolóját.

Az egyedi ügyek tömör elemzését is magában foglaló teljes Példatár – terjedelmi okokból – csak a CD-mellékleten található meg. A vizsgálati jelentések természetesen teljes terjedelmükben megtekinthetők a www.obh.hu/allam internetes oldalon is.

Dr. Szabó Máté

1.
A panaszok ügytípusok szerinti jellemzői

1.1.
Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók

1.1.1.
Adó- és illetékügyek

Az adóhatóságok eljárását, valamint az egyes adótörvények rendelkezéseit illetően számos panasz érkezett 2007-ben az országgyűlési biztoshoz. E panaszok döntő részében a vizsgálat lefolytatása során kiderült, hogy az adóhatóság a vonatkozó jogszabályok szem előtt tartásával járt el és hozta meg határozatait. Problémaként merült fel azonban, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) – válaszaiban ugyan maximálisan a teljeskörűségre törekszik –, sokszor igen hosszú idő alatt, olyankor akár három hónap elteltével – reagált az ombudsmani megkeresésekre. Ugyanakkor az utóbbi hónapokban az állami adóhatóság részéről érezhető törekvés mutatkozik a válaszadási időtartam lerövidítésére.

Az adóhatóságok eljárásával kapcsolatban egy olyan kérdéskör merült fel 2007-ben, amely vélhetően a későbbiekben is fog még számos problémát okozni. E problémakör a betéti társaság beltagjának felelősségét, adófizetési kötelezettségét érinti. A jelenlegi gyakorlat szerint ha a betéti társaság felszámolási eljárás alá kerül, az APEH az adóellenőrzés, illetve az azt követő esetleges utólagos adómegállapítási eljárás során a jegyzőkönyvet és a határozatokat nem a társaság irányításáért a felszámolás előtt felelős beltag, hanem a felszámoló részére kézbesíti. Noha a beltag továbbra is korlátlanul felelős a társaság tartozásaiért, a felszámolás alatt lefolytatott adóeljárás „eredményére” semmilyen hatást nem tud gyakorolni, számára a jogorvoslati jog sincsen biztosítva. Az országgyűlési biztos szerint az Art. rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a betéti társaság beltagja, mint a társaság adó- és egyéb tartozásaiért helytállni köteles tag a szóban forgó esetben adó megfizetésére kötelezett személynek minősül, aki számára a felszámoló képviseleti jogosítványaitól függetlenül a törvényi ren-

delkezések alapján – „saját jogon” – biztosítani kell az adózót megillető jogokat, így a jogorvoslathoz való jogot is. Visszásságot eredményez, ha az APEH e tekintetben nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot. Az országgyűlési biztos figyelemmel az APEH elnökének válaszára, miszerint általánosságban – a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményére hivatkozva – nem ért egyet az ombudsmani állásponttal, törvénymódosítási kezdeményezéssel fordul az Országgyűléshez.

Számos beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz a súlyos mozgáskorlátozottság címén igénybe vehető gépjárműadó-mentességre vonatkozó szabályok szigorítása miatt. Noha az országgyűlési biztosnak nem feladata a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, arra azonban köteles felhívnia a jogalkotó figyelmét, ha a szabályozás eredményez alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A biztos e tárgykörben két tekintetben is visszásságot tárt fel. A problémák abból erednek, hogy a mentességet csak a súlyosan mozgáskorlátozott személy tulajdonában lévő gépjármű után lehet igénybe venni. (E szigorítás, miszerint a nem tulajdonos üzemben tartó nem jogosult a mentességre, a visszaélések nagy száma miatt került bevezetésre.) A gépjárműbeszerzés a jelenlegi piaci, gazdasági viszonyok között különféle finanszírozási technikákkal történhet. Abban az esetben, ha a beszerző (vevő) az ellenértéket a vásárláskor kiegyenlíti, vagy ahhoz kölcsönt vesz igénybe, ő lesz a gépjármű tulajdonosa és egyben üzemben tartója is, így jogosult lehet – az egyéb feltételek teljesülése esetén – mentességre. Ha azonban a gépjárműbeszerzés finanszírozása lízingkonstrukcióban történik, akkor a szerződés futamideje alatt a tulajdonos a lízingbe adó, az üzemben tartó pedig a lízingbe vevő. A 2007. január 1-jétől hatályos gépjárműadó-szabályozásban a súlyosan mozgáskorlátozottak által igénybe vehető adómentességre vonatkozó rendelkezés nem veszi figyelembe a különböző finanszírozási konstrukciók hatását a gépjármű tulajdonjogi helyzetére, ami önmagában akár ésszerűtlennek is tekinthető, bár alkotmányossági problémát nem vet fel. A jogszabály-módosítás azonban a jogbiztonság követelményével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő sérelmet eredményez, mivel indokolatlan különbségtételt eredményez a gépjárműbeszerzésüket különböző finanszírozási konstrukcióban megvalósító, súlyosan mozgássérült személyek között. A jogbiztonság sérelmét az eredményezi, hogy a szerződéskötéskor valamennyi finanszírozási konstrukcióra lényegében azonos adózási feltételeket – a több éves finanszírozási futamidő során megváltoztatva – a lízing-finanszírozást választó adózót a többihez képest jelentősen hátrányosabb adózási helyzetbe hozza.

A gépjármű-adóztatással kapcsolatban az országgyűlési biztos fontosnak

tartotta kiemelni azt is, hogy a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető gépjárműadó-mentesség szabályainak 2007. január 1-jétől hatályos módosítása súlyos hátrányt okoz azon családok számára is, amelyek nagykorú, de bármilyen okból súlyosan mozgáskorlátozott (jelentős testi vagy értelmi sérült) családtagot gondoznak. A módosított törvényi rendelkezés ugyanis azok esetében is megszüntette az adómentességet, illetve megnehezítette annak igénybevételét, akik felnőtt korú testi és/vagy szellemi fogyatékos gyermekük vagy közeli hozzátartozójuk rendszeres szállításához használják gépjárművüket. (Komoly problémával találja szembe magát az a szülő, aki cselekvőképtelen nagykorú gyermekét kívánná gépkocsival „megajándékozni”, vagy ha az ilyen személy tulajdonába került gépkocsit kívánják a későbbiekben értékesíteni.) Mindez lényegében kizárja az adómentesség igénybevételének lehetőségét, ami ellentmond a jogrendszer koherenciája követelményének és ezzel a jogállamiság elvének sérelmét okozza. A megállapított visszásságok megoldása végett az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Gjt. módosítását. A pénzügyminiszter válaszában az adómentesség kiterjesztését általában nem tartotta indokoltnak, ugyanakkor a súlyosan mozgáskorlátozott cselekvőképtelen nagykorú személyt szállító szülő adómentességére vonatkozó javaslattal egyetértett. A pénzügyminiszter előterjesztése alapján az Országgyűlés a Gjt.-t ennek megfelelően módosította.

A biztos, állampolgári panasz alapján – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozataira is – áttekintette a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályait. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye a jogalkotótól elvárja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek. A törvénymódosítás szerint 2009. január 1-jétől az építmény- és telekadó alapja a számított érték lesz. A számított értéket a helyi adókról szóló törvénybe beillesztett – a luxusadóról szóló törvényben meghatározotthoz hasonló – adóztatási célú értékelési módszertan szerint kell meghatározni. Az új adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, a piaci ár megállapítására szolgál, hanem gyakorlatilag azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanok egyedi értékelésére ne legyen szükség. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az új szabályozás az adóalap – az ingatlan számított értéke – konkrét meghatározását illetően nagyon tág mérlegelési lehetőséget ad az önkormányzati adóhatóság részére a

vélelmezett értékhatárok keretei között. Ez nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, ugyanakkor a törvény nem ad lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására sem. Az adójogban – amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott – alkotmányos követelmény, hogy becslés, illetve vélelem csak érdemi ellenbizonyítás lehetősége esetén alkalmazható. A becsléssel, illetve vélelemmel megállapítottól eltérő tényleges helyzet bizonyításának lehetőségét biztosítani kell az adó megfizetésére kötelezett részére. Ennek hiányában nem biztosított az az alkotmányos követelmény, hogy az adóztatás a tényleges jövedelemre, illetve vagyonra irányuljon. Az országgyűlési biztos mindezek alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadóztatásra) vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését.

Az illetékfizetési kötelezettséget érintően az országgyűlési biztos 2007-ben két panaszt tekintettett megalapozottnak. Az egyik ügyben a jogbiztonság sérelmével összefüggésben megállapított visszásság az APEH Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága által alkalmazott árverési jegyzőkönyvben a gépjárműszerzési illeték összegéről szereplő téves tájékoztatáson alapult. A jegyzőkönyv szerint a tulajdonszerzés illetékének mértéke a vételár 10%-a, amely alapján a panaszos arra számított, hogy a tehergépkocsi megvásárlása 20 000 forint illetékfizetési kötelezettséggel fog járni. Ehhez képest a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Illetékhivatal – az illetéktörvény rendelkezéseinek alkalmazásával – 179 100 forint vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte a panaszost. A biztos megállapította, hogy az APEH által kiállított jegyzőkönyv téves tájékoztatást tartalmazott a fizetendő illeték mértékét illetően. A biztos megállapította azt is, hogy jogszabály nem írja elő, hogy az adóhatóság az árverési jegyzőkönyvekben külön utaljon az esetleges illetékfizetési kötelezettség mértékére. Ha azonban ezt megteszi, figyelemmel az adózó pontos és szakszerű tájékoztatáshoz való jogára, amely közvetlenül összefügg az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített közteherviselési kötelezettségnek az adótörvények (ideértve az illetéktörvényt is) rendelkezései szerinti teljesítésével, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és tisztességes eljárás követelményével, elvárható, hogy a szóban forgó jogügyletet terhelő vagy azzal kapcsolatos adó- és illetékfizetési kötelezettségről, annak mértékéről az adóhatóság pontos tájékoztatást adjon. A jegyzőkönyvben szereplő, az illetékfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó téves tájékoztatás e követelményeknek nem tett eleget, ami egyúttal azt eredményezte, hogy a panaszos nem tudta számításba venni a majdnem 130 000 forinttal nagyobb

összegű illetékfizetési kötelezettség terhét, és amikor erről értesült, akkor már nem volt lehetősége az eredeti állapot helyreállítására. Tekintettel arra, hogy feltárt visszásság az APEH által adott téves tájékoztatásra volt visszavezethető, az adóhatóság országgyűlési biztos kezdeményezésére visszafizette a jegyzőkönyvben szereplő és a ténylegesen kiszabott illeték különbségét.

A másik ügyben a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az országgyűlési biztos azzal összefüggésben, hogy a jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti. A szóban forgó illetékfizetési kötelezettség az APEH méltányossági eljárása során, a másodfokú eljárásban merült fel. A probléma abból adódott, hogy az adóhatóság méltányossági (adómérséklésre irányuló), valamint fizetési könnyítési eljárása során az elsőfokú eljárásban alkalmazandó általános tételű illetékkel szemben a másodfokú eljárás során az elsőfokú határozat elleni fellebbezés illetékét már az összegszerűség vitatása esetén alkalmazandó számított értékben határozza meg. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az illetékekről szóló törvény (Itv.) vonatkozó rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján helytálló a panaszos által becsatolt adóhatósági határozat indokolása, miszerint a méltányossági és fizetési könnyítési kérelemnek helyt adó döntés érdemben befolyásolja az adózó pénzügyi helyzetét, így a fellebbezési eljárás tárgyának értéke egyértelműen megállapítható. Ebből pedig az következik, hogy az illeték mértékét a fellebbezéssel érintett összeg alapján kell meghatározni (vagyis a fellebbezéssel érintett összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500 000 forint). A biztos álláspontja szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy e szabály azt eredményezheti, hogy egy több millió forint összegű elengedni vagy átütemezni kért adótartozás esetén az adózót további jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség terhelheti. Nyilvánvaló, hogy ha valamely adózó adótartozásának mérséklését vagy átütemezését kéri, akkor az adótartozás későbbi megfizetését jelentősen érdemben hátrányosan befolyásolhatja egy ilyen összegű illetékfizetési kötelezettség. Emellett az ilyen jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti, ami a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

1.1.2.
Pénzintézetek, biztosítók

A pénzügyi intézmények tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszoknak – hatásköri okokból – továbbra is csak egy szűk körét, az állami támogatások (például lakásépítési kedvezmény) közvetítésével, illetve a kamattámogatásos kölcsönök nyújtásával kapcsolatos eljárásokat érintette az országgyűlési biztos eljárása.

Az országgyűlési biztos a közvetlen támogatások közvetítésével összefüggésben megállapította, hogy a közreműködő bank eljárása akkor felel meg a jogállamiság követelményeinek, ha a támogatás (a vizsgált ügyben a lakásépítési/bővítési kedvezmény) iránti igény elbírálásáról szóló döntését írásban közli az igénylővel, és a döntés – szintén írásban közölt – indokai kellő meggyőző erővel rendelkeznek, a döntés kellően megalapozott, és ez a megalapozottság mindenki számára egyértelműen felismerhető. E követelményt, miszerint az elutasító döntést írásban indokolni kell, a 2007. év végéig hatályos szabályozás nem tartalmazta. A vonatkozó kormányrendelet módosítását követően 2008-tól kötelező az elutasítás indokainak írásbeli közlése, és a szabályozás immár – az országgyűlési biztosok által az elmúlt években számos alkalommal szorgalmazott – jogorvoslati lehetőséget is biztosít a támogatás iránti kérelmet elutasító banki döntés ellen.

A közvetlen támogatások közvetítése mellett az elmúlt évben több panaszos sérelmezte az OTP Bank Nyrt. által folyósított állami kamattámogatásos kölcsönök kezelési költségeinek módosítását, amely az ügyfelek számára a havi törlesztőrészletek összegének jelentős megemelkedését eredményezte. Az országgyűlési biztos vizsgálata alapvetően a költségek egyoldalú módosításának feltételeire és gyakorlatára irányult. Ennek során megállapítást nyert, hogy a hitelnyújtó bank részéről egyoldalú, az ügyfelek számára átláthatatlan és egyúttal jelentősen hátrányos szerződésmódosítási eljárás alkalmas arra, hogy a bank a jogszabályi rendelkezéseket tartalmilag kijátszva tisztességtelenül befolyásolja a bank ügyfeleinek szerződéskötési szándékát, és ezzel a jogbiztonság sérelmét okozza. A jogbiztonság elvéből fakadó követelménynek kell tekinteni, hogy a tartós jogviszonyok esetén a szerződés feltételei az egész futamidő során előre láthatóak és kiszámíthatóak legyenek. A biztos álláspontja szerint ha az általános szerződési feltételek és a pénzügyi kondíciók nem kiszámíthatóak, a szolgáltató részéről egyoldalúan korlátlanul és érdemi indokolási kötelezettség nélkül megváltoztathatóak, sérül a jogbiztonság követelménye, mivel az ilyen szerződés lehetőséget ad arra, hogy a szolgáltató az állami támogatás eredeti célját – a vizsgált ügyekben a

lakáscélú kölcsönök pénzügyi kondícióinak kedvezőbbé tételét – negligálva, a támogatásból származó előnyöket saját pénzügyi hasznává alakítsa át. Sérelmet önmagában az nem okoz, ha a hosszú futamidő alatt a kondíciók, így különösen a kamatok – kivételesen a költségek is – módosíthatók, de az igen, ha a módosításra egyoldalúan, a másik fél (a kölcsönfelvevő) hozzájárulása nélkül, ugyanakkor érdemi és okszerű indokolás nélkül, vagy olyan indok alapján kerül sor, amelyet a felek a szerződésben nem rögzítettek. A bank vizsgált üzletszabályzata lényegét tekintve az ügyfél számára ellenőrizhetetlen és nyomon követhetetlen felhatalmazást ad a banknak a szerződés módosítására, mivel a bankon kívül senki nem tudja ellenőrizni, hogy a lakossági hitelek kockázati tényezői miként alakulnak, illetve a bank forrás-, valamint hitelszámla-vezetési költségei miként változnak. A feltárt visszásságok megszüntetése érdekében a biztos kezdeményezte az üzletszabályzat felülvizsgálatát, kiegészítését, valamint a valós és okszerű indokok hiányában megemelt kezelési költségek eredeti mértékre történő visszaállítását. A bank a kezelési költség mértékét visszaállította, egyúttal – a Gazdasági Versenyhivatal ugyanezen ügyben folytatott eljárásában hozott végzésére félreérthető módon hivatkozva – 2008. május 1-jétől 15.000 forintra megemelte. A bank a szerződési feltételeinek felülvizsgálatáról az országgyűlési biztost nem tájékoztatta.

Az országgyűlési biztoshoz ebben az évben is számos olyan – a pénzügyi intézményeket érintő – panasz érkezett (például egyes pénzügyi vállalkozások által nyújtott ún. magas kamatozású gyorskölcsönök esetében), amelyeket hatáskör hiányában nem tudott vizsgálni. Hivatalból indított azonban vizsgálatot annak feltárására, hogy a szabályozás és a hatáskörrel rendelkező állami intézményrendszer miként látja el a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak védelmét. Megállapította, hogy sem a vonatkozó szabályozás, sem a PSZÁF gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak hatékony védelmére, ami a jogbiztonság elvével, a panasz előterjesztéséhez való joggal, valamint – közvetetten – az ügyfelek tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Ellentétes továbbá a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikkében rögzített követelményekkel is. A vizsgálatról készült jelentésében különösen kifogásolta azt a gyakorlatot, illetve álláspontot, miszerint a Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében elsősorban a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre összpontosít, és nincs módja arra, hogy egyedi szerződés tekintetében a felek személyes körülményeit vizsgálja. Ha a Felügyelet a hozzá forduló panaszosok fo-

gyasztóvédelmi tárgyú egyedi panaszait érdemben nem vizsgálja ki, a biztosi álláspont szerint sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság elve, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog. Ez utóbbi ugyanis nemcsak azt foglalja magában, hogy az állampolgár a panaszát benyújthatja az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy a panaszt megfelelő eljárás keretében kivizsgálják és szükség szerint orvosolják.

A biztosítók tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszok döntően a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás alapján történő kárrendezéssel kapcsolatban merültek fel 2007-ban is. Az országgyűlési biztos azonban e téren nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

1.2. Bentlakásos intézmények

A beszámolási időszakban a bentlakásos szociális intézményekből érkező panaszok jellemzően az intézményi, illetve személyi térítési díj mértékére, valamint az intézmény működésére, ezen belül a lakókkal szemben tanúsított bánásmódra vonatkoztak.

A térítési díjjal összefüggő panaszok számának növekedése – a díjemelés mértékre vonatkozó panaszok – vélhetően a vonatkozó jogszabályok módosítására, az emelt szintű ellátást nyújtó intézmények állami normatívájának csökkentésére vezethető vissza. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos eddigi gyakorlata szerint a szociális ellátások finanszírozásával kapcsolatos kérdésekben jellemzően nem foglalt állást, ezekben az esetekben a panaszosok a jogszabályi háttér megváltozásáról szóló felvilágosítás mellett tájékoztatást kaptak arról is, hogy a biztos hatáskörének korlátozottsága miatt nincs jogi lehetősége a jogszabályok alkotmányos vizsgálatára. Ez esetben azonban, amikor megállapítható volt, hogy az intézmény a térítési díjat nem a jogszabályi rendelkezések figyelembevételével állapította meg, az országgyűlési biztos felkérte az intézmény fenntartóját, hogy gondoskodjon a jogsértés orvoslásáról (OBH 4401/2006.). A szóban forgó ügyben a panaszosok az intézményi étkezést nem vették igénybe, térítési díjuk csökkentését azonban – annak ellenére, hogy ezt a jogszabály ekként írja elő – az intézmény vezetője nem volt hajlandó elismerni.

A bentlakásos intézmények működésével, az ellátásban részesülőkkel szemben tanúsított bánásmóddal kapcsolatos panaszokat az országgyűlési biztos eddigi gyakorlata során minden esetben kiemelt figyelemmel kezel-

te. Tekintettel arra, hogy az ilyen intézményekben lakók, dolgozók kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, vagy abban érzik magukat, félnek a panaszuk okozta következményektől, a biztos a panaszok kivizsgálására különös hangsúlyt fektetett, és szinte kivétel nélkül minden esetben elrendelte a vizsgálatot akkor is, ha a beadvány névtelensége miatt az a törvény alapján elutasítható lett volna.

A panaszok kivizsgálására rendszerint az intézmények szakmai ellenőrzését végző megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalait kérjük fel. E hivatalokkal a biztosok az évek során eredményes és hatékony együttműködést alakítottak ki. Személyes, helyszíni vizsgálatra a beszámolási időszakban nem került sor.

A biztos egy ügyben állapított meg alkotmányos jogsérelmet, amikor az otthonban a gyámhivatal helyszíni ellenőrzése során egy lakóval szemben emberi méltóságát sértő módon jártak el (OBH 1316/2007.).

A tavalyi évben egy esetben indult vizsgálat egy szociális otthon akadálymentesítésének elmaradása miatt. Ebben az ügyben sikerként könyvelhető el, hogy a biztos eljárásának eredményeként az otthon akadálymentesítése végül megtörtént (OBH 3170/2006.). A bentlakásos intézményekben folytatott vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az intézmények szemlélete egyre inkább ellátott-központúvá válik. A lakók közül egyre többen veszik igénybe az ellátottak érdekképviseleti fóruma, illetve az ellátott-jogi képviselő által biztosított lehetőségeket a lakótársak, az intézményben dolgozók magatartását kifogásoló panaszaik rendezésére. Ellátott-jogi képviselő kivétel nélkül valamennyi intézményben működik, elérhetőségükről, fogadóóráikról a lakók minden esetben megfelelő tájékoztatást kapnak.

1.3.
Büntetőeljárási ügyek

1.3.1.
Büntetőeljárási és nyomozóhatósági ügyek

Az előző évben is nagy számú panaszt terjesztettek elő az állampolgárok az őket érintő büntetőeljárásokkal, nyomozásokkal kapcsolatban annak ellenére, hogy a biztos vizsgálati hatásköre e témakörben nem túl nagy.

Ez egyrészt abból adódik, hogy a nyomozó hatóságok tevékenysége feletti törvényességi felügyeletet az ügyészség látja el. Az ügyész vizsgálhatja felül a nyomozó szerveknek a nyomozások során tett intézkedéseit, elbírál-

ja a nyomozás során hozott határozatok vagy intézkedések ellen és az intézkedések elmulasztása miatt előterjesztett panaszokat, ellenvetéseket. Az Obtv. értelmében viszont az ügyészség – az ügyészségi nyomozást végző szerv kivételével – nem minősül hatóságnak, amiből következik, hogy az ügyészségnek a nyomozás feletti törvényességi felügyelete során hozott döntéseit az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja felül. Korlátozott a biztos vizsgálati hatásköre másrészt a tekintetben, hogy – az Obtv. alkalmazása során – a bíróságok sem minősülnek hatóságnak, vagyis a büntető bíróságok eljárását, döntéseit sem vizsgálhatja felül az országgyűlési biztos.

A hivatkozott hatásköri szabályokra figyelemmel tehát büntetőeljárásokkal (nyomozásokkal) kapcsolatos panaszok alapján – annak ellenére, hogy a bűncselekmények nyomozása és a büntetőeljárásokkal együtt járó esetleges korlátozások közvetlenül és érzékenyen érintik az eljárásban akár sértetti, akár terhelti pozícióban részt vevő állampolgárokat – a biztos érdemi vizsgálatot nem folytathatott. Fontosnak tartotta viszont, hogy lehetőségei szerinti intézkedéseivel segítséget nyújtson a panaszosoknak. Ezért együttműködési megállapodást kötött a Legfelsőbb Bíróság elnökével arról, hogy a bíróságok működésével és ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos, a biztos által kiemelt jelentőségűnek tartott panaszokat – kivizsgálás céljából – továbbítja a Legfelsőbb Bíróságra, a vizsgálat eredményéről pedig tájékoztatást kap. A bíróság kvázi tájékoztatási kötelezettsége hozzájárult ahhoz, hogy a panaszokkal érdemben foglalkozzon, ne hivatkozhasson a bírói függetlenségre (OBH 5288/2007., OBH 4992/2007.).

A bírósági hatáskört érintő, de át nem tett panaszokat a biztos saját hatáskörében válaszolta meg. Ilyenek voltak: a kiszabott szabadságvesztés mértékével (OBH 1384/2007., OBH 4933/2007.), előzetes letartóztatás elrendelésével (OBH 4809/2006., OBH 2705/2007.), az enyhítő és súlyosbító körülmények értékelésével (OBH 4970/2006.) összefüggő sérelmek.

Ugyancsak az áttétel lehetőségével élt az országgyűlési biztos olyan, rendőrségi nyomozásokat érintő panaszok esetében, melyekben az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében eljárhatott (OBH 3769/2007., OBH 4614/2007., OBH 4747/2007., OBH 5251/2007.). Az áttételekről a biztos a panaszost minden esetben értesítette. A folyamatban lévő nyomozások kapcsán is fordultak az állampolgárok az országgyűlési biztoshoz (OBH 2821/2007., OBH 1951/2007.). Ilyen esetekben is – a hatásköri szabályokról való tájékoztatás mellett – mellőznie kellett a vizsgálatot.

Többen annak okán kértek segítséget, hogy a nyomozó hatóság velük szemben nyomozást rendelt el (OBH 1506/2006., OBH 4456/2007.). Az ilyen ügyekben adott válaszaiban különösen azt emelte ki a biztos, hogy

önmagában az a körülmény, hogy valakivel szemben a nyomozó hatóság eljárást indít – amennyiben az valós gyanúokok alapján történik és az eljárásjogi szabályokat betartják –, nem alapozza meg az alkotmányos jogok sérelmét.

Többen kifogásolták a nyomozások elhúzódását (OBH 5002/2006., OBH 5502/2006.). A nyomozás elhúzódása, az eljárási határidők hatósági túllépése azonban nem érinti az érvényesítendő büntető igényt; az állam büntető hatalma alapján a konkrét ügyekben eljáró hatóságok – objektív okokra visszavezethető vagy vétkes – késedelme, a büntethetőségre megállapított elévülési időn belül nem akadályozhatja meg a büntető felelősségre vonás folyamatának előre haladását. Az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak az Alkotmányból és a hivatalból való eljárás alapelvéből fakadó kötelessége, hogy a büntetőeljárást megindítsa és folytassa, illetve megindításától és folytatásától elzárkózzon, ha annak törvényi feltételei fennállnak (Be. 6. §), függetlenül attól, hogy a törvényben az eljárási cselekményre előírt időtartam már eltelt. A panaszos ezekről való tájékoztatása mellett hatásköre hiányát állapította meg a biztos.

Előfordultak a feljelentés elutasításával, a nyomozás megszüntetésével kapcsolatos beadványok is (OBH 1264/2007., OBH 4455/2005., OBH 1572/2007., OBH 1554/2007., OBH5213/2007.). E panaszosok azonban éltek jogorvoslati lehetőségeikkel, vagyis az eljárások olyan ügyészi döntéssel zárultak, melyek szerint a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése törvényes és jogszerű volt. Ez úgyszintén kizárta a biztos fellépésének lehetőségét. Volt panaszos, aki büntető bíróság előtti képviseletet kért (OBH 1124/2007.). A biztos nem tudott segíteni, mivel ilyen jogkörrel nem rendelkezik. Felhívta azonban a panaszos figyelmét, hogy – amennyiben anyagi helyzete indokolja – ügyvédi segítséget kaphat a lakóhelye szerint illetékes megyei igazságügyi hivataltól.

A kirendelt védői jelenlét hiányával összefüggésben is érkezett panasz (OBH 1554/2007.). A fogva tartott panaszos azt sérelmezte, hogy folytatólagos kihallgatásain a kirendelt védő általában nem volt jelen. Az ombudsman – azon túl, hogy az Obtv. értelmezésében az ügyvéd magánszemélynek minősül, vagyis eljárását nem ombudsman, hanem az ügyvédi kamara vizsgálhatja – csak arról tudta tájékoztatni, hogy a védő részvétele a nyomozás során nem azonos a védő jelenléti kötelezettségével. A védő a nyomozási cselekménynél akkor lehet jelen, ha ezt a törvény megengedi [Be. 184. § (1) és 185. § (1), (2) bekezdés]. A Be. – a nyomozati szakaszban – a kötelező megjelenésre vonatkozó előírást nem tartalmaz, kivéve a vádirat benyújtása előtti kényszerintézkedésekkel kapcsolatos eljárásban a meg-

hallgatást, ahol a védő távollétében a meghallgatás nem tartható meg. A védő személyes jelenléte a tárgyalási szakaszban sem teljes körű, de a tárgyaláson, illetve tárgyalási szakaszban tartott helyszíni szemlénél és bizonyítási kísérletnél köteles jelen lenni.

Fordultak a biztoshoz olyanok is, akik hozzátartozóik védelemhez való jogának korlátozását sérelmezték, mert az eljárás során nem ismerhették meg, hogy a terhelő tanúk milyen vallomásokat tettek (OBH 4809/2007.). Alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányában a biztos nekik sem tudott segítséget nyújtani, mivel a Be. szerint a gyanúsított és a védő iratbetekintési joga a nyomozás során nem teljes körű. Végül érkeztek olyan beadványok, melyekben annak előterjesztői csak tájékoztatást vártak problémájukra. Az OBH 5509/2005. és az OBH 5513/2005. számra iktatott ügyek a személyes szabadság korlátozásával voltak kapcsolatosak. A panaszosok arra vártak választ, hogy minek minősül, ha a hatóság a saját lakásában vagy munkahelyén korlátozza valakinek a szabad mozgását. Válaszában a biztos az Alkotmánybíróság azon álláspontjára hivatkozott, miszerint a büntetőeljárás folyamata lehetőséget teremt az egyén alapvető alkotmányos jogainak: szabadságának (Alkotmány 55. §), szabad mozgásának és tartózkodási helye szabad megválasztásának, a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jognak [58. § (1) bekezdés], a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adat védelméhez való jognak [59. § (1) bekezdés] a korlátozására. A lehetséges korlátozások nem csupán a büntetőeljárás alá vont személyt érintik, hanem érinthetik az eljárásban tanúként részt venni köteles, vagy a bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazott eljárási cselekményeket (szemle, lefoglalás, házkutatás, motozás stb.) eltűrni köteles „kívülálló” személyek alkotmányos alapjogait is.

1.3.2.
Büntetés-végrehajtás

Az előzetes letartóztatottak kapcsolattartásának engedélyezését érintően 2007-ben is számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, aki a panaszokat hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A kapcsolattartás korlátozásáról ugyanis a rendelkezési jogkör gyakorlója – a büntetőeljárás szakaszától függően az ügyészség vagy a bíróság – dönt. Megállapította azonban, hogy a kérelmek elbírálására vonatkozóan nincs jogszabályban előírt határidő, ami visszás helyzetet eredményez. Az előzetes letartóztatás elrendelését követően a fogvatartott nem tudja, hogy mikortól levelezhet, telefo-

nálhat, kaphat letéti pénzt, illetve csomagot (tiszta ruhát stb.), általában csak másfél-két hónap elteltével rendeződik a kapcsolattartás.

Több fogvatartott (jellemzően az elítélt) sérelmezte az átszállításával kapcsolatos döntést. A biztos megalapozottnak találta azt a panaszt, amelyet az a fogvatartott tett, aki összevontan végezte az általános iskola 7-8. osztályát, és éppen a vizsgák kezdete előtt szállították át hivatalból egy másik bv. intézetbe, ahol nem tudott levizsgázni. Az általános iskolai oktatást a vonatkozó jogszabályok kiemelt feladatként kezelik a fogvatartottak nevelése szempontjából, a biztos ezért megállapította, hogy a BVOP és a bv. intézet eljárása a tisztességes eljáráshoz és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott (OBH 3465/2006.).

Egy fogvatartott sérelmezte, hogy a bv. intézetben elvégzett tanfolyamok idejére nem fizettek ösztöndíjat a fogvatartottak számára. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet szerint az alapfokú oktatásban, szakképzésben vagy továbbképzésben részt vevő, nem dolgozó elítéltet a képzés ideje alatt az alapmunkadíj egyharmadának megfelelő pénzbeli térítés illeti meg. A bv. országos parancsnoka – a biztos megkeresése nyomán – megállapította, hogy a fogvatartott a tanfolyamokat elvégezte, de csak egy alkalommal kapott ösztöndíjat, ezért utasította a bv. intézet parancsnokát az elmaradt ösztöndíj pótlólagos kifizetésére; és valamennyi intézetparancsnok figyelmét felhívta az ösztöndíj kifizetésének felülvizsgálatára. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a bv. intézet mulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és felhívta az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét a fogvatartottak képzési rendszerével kapcsolatos anyagi és szakmai-jogalkotási problémák mielőbbi rendezésének szükségességére (OBH 4525/2006.).

A fogvatartottak az ellenük folytatott fegyelmi eljárásokat, a fegyelmi elkülönítésüket is több esetben sérelmezték. A Bv. tvr. szerint az intézetparancsnok magánelzárást kiszabó határozata ellen a bv. bíróhoz lehet fellebbezni. Az Obtv. értelmében a bíróság által hozott döntések vizsgálatára nem terjed ki az országgyűlési biztos hatásköre, de a fegyelmi elkülönítések jogszerűségét vizsgálhatja. A 11/1996. (X. 15.) IM-rendelet szerint fegyelmi ügyben a fogvatartott elkülönítése akkor rendelhető el, ha elhelyezésének megváltoztatása a fegyelmi felelősség tisztázása érdekében indokolt. A fegyelmi elkülönítés alatt a fogvatartott nem érintkezhet a fegyelmi vétség többi elkövetőjével, a tanúkkal és a sértettekkel, a Bv. tvr.-ben meghatározott jogai azonban nem korlátozhatók. Egy fogvatartott panasza alapján a biztos megállapította, hogy a fegyelmi elkülönítés sorozatos, ok nélküli elrendelése, valamint az elkülönített fogvatartottal szemben jogkorlátozó intézkedé-

sek önkényes alkalmazása révén a bv. intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, továbbá felvetette az embertelen elbánás ill. büntetés tilalma sérelmének lehetőségét is.

A fegyelmi elkülönítések végrehajtásával kapcsolatban visszatérően felmerülő visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte a bv. országos parancsnokát, hogy utasítsa az intézetek parancsnokait az elkülönítés végrehajtására vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására. Javasolta az országos parancsnoknak a vonatkozó OP-intézkedés módosítását az IM-rendelet előírásainak megfelelően. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket (OBH 2832/2007.).

Ügyvédi panaszok alapján vizsgálta a biztos a Fővárosi Bv. Intézet II. objektumában a beléptetés gyakorlatát. Megállapította, hogy a jogszabályban felsorolt tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében a fémkereső kapu, illetve a kézi fémkereső általi teljes körű ellenőrzés nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Megállapította azt is, hogy a röntgengéppel való átvilágítást követően a büntetőeljárási iratok átlapozása súlyos visszásságot okozott a védelemhez való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok intézkedésére tekintettel ajánlást nem tett, de nyomatékosan felhívta az intézetparancsnok figyelmét az előzetesen letartóztatottak védelemhez való jogának tiszteletben tartására.

Az intézetbe történő be- és kiléptetés szabályait rögzítő parancsnoki intézkedés a jogszabályi előírásokhoz, sőt a kifüggesztett tájékoztatóhoz képest is jelentősen korlátozta az I. objektumba bevihető tárgyak körét, és a II. objektumban is ugyanezt a jogkorlátozó gyakorlatot követték. Az állampolgárok jogait és kötelességeit kizárólag jogszabályban lehet szabályozni, ezért az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben, és kezdeményezte a jogszabályi előírásoknak megfelelő parancsnoki intézkedés kiadását. Mivel a 2007 júniusában kiadott új intézkedés továbbra sem felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek, a kezdeményezés felterjesztése nyomán az országos parancsnok utasította az intézetparancsnokot a visszásság orvoslására, és felhívta a bv. szervek vezetőinek a figyelmét a hasonló esetek megelőzésére (OBH 3360/2006. és OBH 4230/2006.).

A biztos 2006-ban az igazságügyi miniszternek javasolta, hogy egyértelműen különítsék el az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 22. § (3) bekezdése alapján benyújtott „rendkívüli eltávozási” kérelmeket a büntetés-félbeszakítási kérelmektől, továbbá rögzítsék, hogy az ilyen eltávozás időtartama a sza-

badságvesztés-büntetésbe beszámít (OBH 5639/2005.). A miniszter a javaslatot elfogadta, és 2007. június 1-jén hatályba lépett a Bv. tvr. ennek megfelelő módosítása.

1.4.
Családjogi ügyek

1.4.1.
Anyakönyvi és névviselési ügyek

Mind a születés anyakönyvezéséhez, mind a névviseléshez való jogot érintették azok a panaszok, amelyek a házasságon kívüli kapcsolatból származó gyermekek családi nevének, valamint családi jogállásának anyakönyvi bejegyzését sérelmezték. A panaszosok azt kifogásolták, hogy a házasságon kívül született gyermekeik születésének bejegyzése, valamint a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatok írásba foglalásakor eljáró anyakönyvvezetők megakadályozták, hogy a gyermek a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi nevet viselje. A panaszosok sérelmezték, hogy a kívánságuknak megfelelő kettős családi nevet csak a gyermek valamelyik szülőjének családi nevére történő anyakönyvezését követően, névváltoztatási eljárás keretében kérelmezhetnék, amiért tízezer forint eljárási illetéket kell fizetniük. Jelentésében az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 2. cikk 1. pontja értelmében az államok a gyermeknek az Egyezményben lefektetett jogait megkülönböztetés, így a gyermek születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül – vagyis a házasságból és a házasságon kívüli kapcsolatból származástól függetlenül – biztosítják. A szülők a szülői minőségükből fakadóan rendelkeznek speciális jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek függetlenek attól, hogy azokat házasságban vagy élettársi kapcsolatban, esetleg egyedülálló szülőként gyakorolják. Ezért a szülő és a házasságon kívül született gyermeke közötti viszony is a családi élet fogalomkörébe tartozik, amelyet megillet az Alkotmány 15. §-ában garantált állami védelem. A biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak az anyakönyvvezetők, amikor a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a nem házastárs szülőknek a közös gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását formális határozat nélkül megtagadták. A születési

helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az anyakönyvvezető kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők újszülött gyermekét hajlandó az apa és az anya családi nevének összekapcsolásával képzett kéttagú családi névre anyakönyvezni, és az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról nem hoz indokolással ellátott határozatot.

A jogbiztonság követelményét sérti, és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot eredményez, hogy a magyar jogrendszer nem rendelkezik arról, hogy a szülők és a közigazgatás közötti vita esetén, a gyermek családi nevének végleges rendezéséig, a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni. A visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében a biztos javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendelet kiegészítésével szabályozza a születést bejegyző anyakönyvvezetők teendőit olyan esetekre, amikor a gyermek családi nevét a két szülő nevének ismeretében sem lehet megállapítani. Kezdeményezte, hogy a miniszter hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét arra, hogy a teljes hatályú elismerések jegyzőkönyvezése során a szülők bejelentéseit akkor is írásba kell foglalniuk, ha azok anyakönyvezhetőségét jogszabálysértőnek tartják. Az anyakönyvvezetőknek az anyakönyvi adat bejegyzésének elutasításáról minden esetben határozatot kell hozniuk, amellyel szemben a jogorvoslat lehetőségét is biztosítaniuk kell. A javaslatot és a kezdeményezéseket az igazságügyi és rendészeti miniszter határidőben elfogadta (OBH 1446/2005., OBH 2267/2005., OBH 4849/2005., OBH 5667/2005., OBH 6138/2005., OBH 4164/2006.).

A névviselés kérdését érintette annak a házaspárnak a panasza is, amely születendő gyermeküknek a „Luna Liberty” utónevet kívánta adni, azonban a „Liberty” utónév a Magyarországon anyakönyvezhető utónevek gyűjteményében nem szerepel, továbbá az anyakönyvi bejegyzését a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete sem javasolta. A panaszosok arra kérték az országgyűlési biztost, hogy a szülők névválasztáshoz való jogát korlátozó jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata ügyében forduljon az Alkotmánybírósághoz, és kérje annak megsemmisítését. A biztos tájékoztatta a panaszosokat, hogy az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.) 30. § (4) bekezdése értelmében anyakönyvezni a „szülők által meghatározott sorrendben legfeljebb két, a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított névjegyzékből”. Az Alkotmánybíróság e jogszabályi rendelkezés alkot-

mányosságát már vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a névválasztás az állam által korlátozható jog. Ezért az a körülmény, hogy az At. 30. § (4) bekezdése a magyar nemzetiségű, magyar állampolgárok utónevének megválasztásakor a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított névjegyzék figyelembevételét rendeli el, nem ellentétes az Alkotmánnyal. Miután a panaszosok által kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálata már megtörtént, az országgyűlési biztos az eljárást intézkedés nélkül megszüntette (OBH 4117/2007.).

A születések anyakönyvezése körében sajátos problémákat vet fel a magyar állampolgárok külföldön született gyermekeinek hazai anyakönyvezése, valamint családi nevének bejegyzése. A szülők eltérő állampolgárságára, valamint a születés helyére tekintettel gyakran kérdésként merül fel, hogy a gyermeket milyen jog szerint kell anyakönyvezni. A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 1. § értelmében, amennyiben valamely családjogi jogviszonyban külföldi személy vagy jog szerepel, és több állam joga lenne alkalmazható, a tvr. rendelkezéseinek megfelelően kell eljárni. A tvr. 45. § (1) bekezdése értelmében a szülő és gyermek közötti családi jogi jogviszonyokra, így különösen a gyermek névviselésére a gyermek személyes joga irányadó. Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Áptv.) 2. § (2) bekezdése értelmében azt a magyar állampolgárt, aki egyidejűleg más államnak is állampolgára, – ha törvény másként nem rendelkezik – a magyar jog szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni, vagyis az ő személyes joga a magyar. Az Áptv. 3. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgár gyermeke a magyar állampolgárságot a születésekor automatikusan megszerzi. Miután ezek a gyermekek a születésük pillanatában magyar állampolgárságot szereznek, mind születésük hazai anyakönyvezése, mind névviselésük kérdésében a magyar jog irányadó. Ezen a tényen nem változtat az sem, hogy az egyik szülőjük nem magyar állampolgár, továbbá az sem, hogy őket korábban egy másik államban, annak jogszabályai szerint már anyakönyvezték (OBH 5316/2005., OBH 3073/2005.). A beszámolási időszakban olyan esetekkel is találkoztunk, amikor a külföldön született gyermek mindkét szülője magyar állampolgár volt, és olyannal is, amikor csak az anya volt magyar állampolgár, azonban a másik szülő személye ismeretlen volt. Ezekben az esetekben a gyermek hazatéréséhez szükséges úti okmányok kiállítása, valamint a már Magyarországon tartózkodó kiskorút megillető egészségügyi és szociális ellátások igénybevétele céljából volt szükség arra, hogy a születést az annak anyakönyvezésére illetékes Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mielőbb regisztrálja. Az ügyintézés elhúzódását mindkét esetben az okoz-

ta, hogy a szülők nem voltak tisztában azzal, hogy a gyermekük születésének hazai anyakönyvezéséhez milyen iratokat kell bemutatniuk, és a hiányzó, csak külföldről beszerezhető dokumentumok pótlása heteket vett igénybe (OBH 4648/2006., OBH 4143/2007.).

1.4.2.
Gyermekek és fiatalkorúak jogai

A beszámolási időszakban 185 a gyermeki jogokat, a gyermekvédelmet, továbbá a gyámhatósági eljárást érintő ügyet fejeztünk be. A beadványok mintegy nyolcvan százalékát hatáskörünk hiányában nem vizsgálhattuk, de ezekben is megadtuk a szükséges tájékoztatást a hozzánk fordulónak. A biztos vizsgálati lehetősége kizárt volt azokban az esetekben (27), amikor a hozzánk fordulók folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárást sérelmeztek. Többen csupán a gyermeket megillető juttatásokról kértek tájékoztatást, illetőleg azt sérelmezték, hogy azokhoz nem jutottak hozzá.

Más hatósághoz való áttételre 2007-ben nem került sor. A tárgykörben 19 jelentés készült, közülük 17-ben megállapította a biztos az alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A gyámhivatali eljárásokat sérelmező panaszok jelentős része változatlanul a szülői-nagyszülői kapcsolattartások szabályozásával, illetve végrehajtásával összefüggő eljárásokat sérelmezte. Ezek vizsgálata során a biztos – azokban az esetekben, amikor a hatóságok az eljárási cselekményeiket késedelmesen, esetleg az ügyfél beadványának iktatását követően csak hónapok múlva kezdték meg, illetve érdemi döntést csak jóval az ügyintézési határidőt túllépve hoztak – a jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét állapította meg. Ugyanezen jog sérelmét állapította meg a vizsgálat, amikor a hatóság az ügyfelet – a kérelmére indult eljárás megindításáról – nem értesítette, ezáltal elzárta őt a nyilatkozattétel lehetőségétől.

A jogorvoslathoz fűződő jogot sértette, amikor a panaszos azért nem tudta a fellebbezést benyújtani, mert a hatóság érdemi döntését az ügyféllel nem közölte.

A tárgyévben 9 olyan sérelemről szeretünk tudomást, amelyet a gyermekek családból történő kiemelése okozott. E panaszok vizsgálatára több esetben azért nem volt lehetőség, mert – kérésünk ellenére – a hozzánk forduló nem nevezte meg az eljáró hatóságot, vagy hatósági eljárás az ügyben nem indult. A gyermek családban való nevelkedéshez fűződő jogának sérelmét állapította meg a biztos abban az esetben, amikor a hatóság a

gyermek családból való kiemelését érintő eljárásuk során – bár annak nem volt elháríthatatlan akadálya – nem hallgatta meg a gyermek szülőjét.

A tavalyi évben – mivel arra utaló jelzés vagy beadvány nem érkezett a hivatalunkhoz – gyermekbántalmazással összefüggő eljárás nem indult.

A biztos a beszámolási időszakban két utóvizsgálatot rendelt el. Ezek során ismételten megállapította, hogy a vizsgált intézményekben a speciális ellátást igénylő (disszociális tüneteket, pszichés zavarokat mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő) gyermekek elhelyezésének megoldatlansága, a jogszabály által előírt személyi és tárgyi feltételek elégtelen biztosítása súlyosan sérti a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát (OBH 2145/2007.).

A korábbi tapasztalatok birtokában, továbbá a statisztikai adatok ismeretében a biztos 2008-ban vizsgálatot indít(ott) annak feltárására, hogy az állam – alapjogvédelmi kötelezettségének eleget téve – létrehozta-e speciális ellátást nyújtó intézményeket, a férőhelyszám lefedi-e a szükségletet? A vizsgálat kiterjed a gyermekkorú elkövetők elhelyezésének, oktatásának, nevelésének, szocializációjának kérdésére is.

A másik, 2007-ben – lakásotthonban – folytatott utóvizsgálat feltárta továbbá azt is, hogy a családi gondoskodást nélkülöző gyermekek ellátására fordítható összeg – a 2007. évi jelentős energia- és élelmiszer-áremelést követően – nem emelkedett, emiatt a rezsiköltség meghaladta az arra folyósított összeget. A hiányt a gyermek ellátására fordítandó pénzből kellett pótolni. Anyagi erőforrás hiányában a határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkező intézmények folyamatos karbantartása, felújítása elmaradt, így ezeknek az épületeknek egy része már igen lelakott, a környezet sivár, minden egyéniesítést nélkülöző. A vizsgálat lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmét állapította meg (OBH 1685/2007.).

A gyermekjóléti szolgálatokat érintő panaszbeadványokra indult vizsgálatai eredményeként a biztos több esetben hangsúlyozta, hogy a szolgálatok azon kötelezettségük teljesítésével, mely során a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzést követően haladéktalanul felveszik a kapcsolatot a családdal, szükség esetén hatósági intézkedést kezdeményeznek – a gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülését szolgálják.

Az országgyűlési biztos még 2006 szeptemberében átfogó vizsgálatot rendelt el annak feltárására, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) által előírt gyermekjóléti alapellátások biztosításának a települési önkormányzatok mi-

ként tesznek eleget. A vizsgálatot a gyermekjóléti szolgáltatást ellátókra, a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézményekre és a helyettes szülőkre terjesztette ki. Helyszíni bejárással is egybekötött, a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Minisztérium bevonásával végzett vizsgálatát elsőként Komárom-Esztergom megyében folytatta. A vizsgálat megállapította, hogy megye minden településén biztosított a gyermekjóléti szolgáltatás. A legszembetűnőbb hiányosság a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézmények (gyermekek, családok átmeneti otthona) létesítésében mutatkozott. Az átmeneti gondozás célja, hogy azoknak a gyermekeknek, családoknak nyújtson határozott idejű segítséget, ahol a család működésben átmeneti nehézségek vannak, de a gyermek szüleitől való elválasztására nincs szükség. Az ellátórendszer hiányosságával összefüggésben a vizsgálat a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot állapított meg. Ugyanezen jog sérelmét, továbbá az ellátottak szociális biztonsághoz való jogával összefüggő sérelmet okozza, ha a gyermekek átmeneti otthona nem biztosítja a gyermek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék felhalmozása miatt megszüntetetik az intézményi jogviszonyt.

A vizsgálat tapasztalatai szerint a gyermekjóléti alapellátásban dolgozó segítő szakembereknek – többnyire anyagi erőforrás hiányában – nincs lehetőségük a kiégést megelőző szupervízión való részvételre. A vizsgálat idején a szakmai rendeletben meghatározott képesítési előírások megszerzése egyes intézményekben még folyamatban volt. Több helyen nem, vagy a szakmai rendeletben meghatározottaknál alacsonyabb óraszámban alkalmazták a szakembereket. A szolgálatok ismertsége azonban évről évre nő. Pozitívum, hogy a nagyobb települések szolgálatai igényes szabadidős programokat, nyári táborokat is szerveznek, bekapcsolódnak a nyári étkeztetés lebonyolításába is. Az ilyen településeken működő szolgálatok elhelyezése, infrastruktúrája – szemben a kisebb településekre kijáró családgondozók munkakörülményeivel – jónak mondható (OBH 4226/2006.).

Az átfogó vizsgálatot a biztos 2008-ban Pest megyében folytatja. Ennek előkészítése során felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatal vezetőjét, hogy a helyszíni vizsgálatokban – a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet bevonásával – vegyen részt. A vizsgálat szempontjai között szerepelnek a gyermekvédelmi törvény szerint ellátandó kötelező feladatok, illetve speciálisan ellátható feladatok teljesítése, a feladatellátáshoz biztosított személyi és tárgyi feltételek biztosítása, a szakmai tevékenység színvonala, a településen élő gyermekek veszélyeztetésének megelőzése érdekében szabadidejük szerve-

zése, gyermekbántalmazással kapcsolatos tapasztalatok, a gyermekek, családok átmeneti gondozásának feltételei. A biztos továbbra is kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a segítő szakmában dolgozók kiégésének megelőzésére a fenntartó lehetővé teszi-e szupervízión való részvételüket.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény szerint a gyermek 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. Tekintettel arra, hogy a gyermekek életkoruknál fogva nem vagy csak korlátozottan képesek jogaik érvényesítésre, a biztos a gyermekektől érkező, továbbá a gyermekek alapvető jogait érintő panaszok vizsgálatára kiemelt figyelmet fordít. A családi gondoskodást nélkülöző gyermekek alapvető jogainak védelmére – figyelembe véve, hogy ők az állam különleges védelmére és segítségére jogosultak – a biztos fokozott figyelmet fordít, így 2008-ban első projekt-témakörként a gyermekjogi jogismeret, jogtudat problémakörével foglalkozik. Erőforrásaihoz mérten szerepet kíván vállalni a gyermeki jogok mint alkotmányos alapjogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek, azokon belül az ombudsmani jogvédelem mind szélesebb körű megismertetésében, de „Az emberi méltóság tisztelete” címmel gyermekrajzpályázatot is hirdetett, amely során a pályázók egyedi rajzaikkal jeleníthetik meg az emberi méltóság sérelmével, illetve tiszteletével kapcsolatos, a mindennapi életben tapasztalt élményeiket.

1.4.3. Gondnoksági ügyek

2007-ben az országgyűlési biztos 53 gondnoksággal kapcsolatos ügyet – többségüket hatásköre hiányában, a panaszosoknak adott megfelelő tájékoztatással – zárt le.

Több olyan panaszos fordult hozzánk az elmúlt évben is, akik a gondnokság alá helyezési eljárás gyámhivatal általi kezdeményezését, illetve a bírói döntést sérelmezték. A segítséget kérők egy része azt várta az országgyűlési biztostól, hogy ügyében hozzon érdemi döntést, vagy az eljáró hatóságokat utasítsa a panaszos számára kedvező döntés meghozatalára.

A korábbi évekhez hasonlóan, az országgyűlési biztos fellépését többnyire a gondnokoltak, a gondnokok – elsősorban a gondnokolt hozzátartozójaként kirendelt, ritkábban a hivatásos gondnokok – kérték. Néhányan közülük a gondnokoltak egyéb hozzátartozói, illetve olyan személyek, akik

a cselekvőképességében korlátozott vagy cselekvőképtelen személyek helyzetén kívántak segíteni. Ez utóbbi esetben, amennyiben a beadvány arra utalt, hogy a gondnokság alá helyezett személy – állapota miatt – jogai érvényesítése érdekében nem képes fellépni, vagy a neki jogsérelmet okozó eljárásokat, intézkedéseket felmérésére képtelen, a biztos eljárt. Amennyiben a gondnokolt fordult a hatósághoz, de a hatósági eljárást, döntést más személy sérelmezte, a beadványtevőt tájékoztattuk arról, hogy vizsgálatunkat a sérelmet szenvedett fél vagy meghatalmazottja kérheti.

Több alkalommal is – úgy a gondnokoltak, mint a hozzátartozóik – kérték a hivatásos gondnok vagyonkezelésének ellenőrzését az ombudsmantól. A bentlakásos intézményben elhelyezett gondnokoltak hozzátartozói közül többen kifogásolták, hogy az intézményi térítési díj összegét – amennyiben azt a gondnokolt nyugdíja nem fedezi, jogszabályi előírás alapján – a gondnokolt gyámi fenntartásos betétkönyvében levő összegből biztosítják, illetve a tulajdonában álló ingatlanára ezen összegre jelzálogjogot jegyeztetnek be. Figyelemmel arra, hogy bentlakásos intézményekben azok a személyek élnek, akiknek az ott történő gondozását állapotuk indokolja, és nincs olyan hozzátartozójuk, aki a személyes gondozásukat ellátná, a gondnokolt alkotmányos jogait nem sérti, ha az intézményi térítési díj különbözetét saját vagyonából kell fedeznie.

A nem gondnokként kirendelt hozzátartózok közül néhányan a biztos segítségét kérték ahhoz, hogy a gyámhivatal – a hivatásos gondnok felmentését követően – őket rendelje gondnokul. Az ilyen jellegű panaszokkal kapcsolatos általános tapasztalat, hogy maga a gondnokolt tiltakozott hozzátartozója gondnokrendelése ellen, ezért a hatóság – a Ptk. szabályozásának megfelelően – a hozzátartozót nem, csak hivatásos gondnokot rendelt.

A beszámolási időszakban a biztos hivatalból indított átfogó vizsgálatot a gyámság és gondnokság alatt állók betéti számláin elhelyezett vagyonának feltételezett értékvesztése miatt.

A gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet 1999. január 1-jétől hatályos szabályozása szerint a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyona, bármely a gyámhatóság székhelye szerint illetékes hitelintézetnél elhelyezhető. A jogszabály tehát tág teret enged a befektetési lehetőségek közötti választásra, de nem biztosítja a gyámság és gondnokság alatt állók érdekeinek leginkább megfelelő lehetőségek felkutatását. A gyámság és gondnokság alatt állók vagyonát legjobb feltételekkel kezelő hitelintézetek felkutatásáról pedig a hivatásos gyámok és gondnokok többnyire nem gondoskodnak. Így fordulhat elő, hogy a pénzkezelésben legna-

gyobb szerephez jutó pénzintézet által nyújtott kamat nem haladja meg az éves infláció mértékét sem, ami hosszú távon a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyonának értékvesztéséhez vezet. Vizsgálata során a biztos a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint a gondnokság alatt állók tulajdonhoz fűződő jogaival összefüggésben állapított meg visszásságot. Felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy a vizsgálattal érintettek állami felügyelettel kezelt pénzvagyona értékvesztésének elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, fontolja meg a hatályos rendelkezések módosításának szükségességét. A miniszter az ajánlást elfogadta (OBH 2797/2006.).

1.5. Egészségügy

1.5.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

A 2007. évi beszámolási időszak egészségügyet érintő vizsgálatai főként az egészségügyi ellátó rendszer struktúraváltásának körülményei, következményei, vagy épp nem várt akadályai miatt felszínre került gondok, kifogások, a területet érintő és szerteágazó finanszírozási, társadalmi-szociológiai, sőt filozófiai problémák átvilágítását jelentették. Ahogy az már az elmúlt évben megkezdődött, a 2007. év is a konkrét ellátásokat, az egészségügyi és egészségbiztosítási rendszert érintő panaszok, kérelmek, javaslatok és felvetések alapjogi szempontú elemzésére, vagy épp a vonatkozó normaanyag rendszerezésére adott lehetőséget.

A korábbi években jeleztük, hogy a panaszok, kifogások nem kizárólag a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok érvényesülésével kapcsolatban fogalmazódtak meg, hanem a jogszabályok folyamatos változásai miatt fennálló értelmezési vagy gyakorlati/technikai gondokra is utalnak. A jogi háttér jelentős változása, az intézményi struktúra átalakítása, ezzel együtt a finanszírozás korlátai miatt állandósuló feszültség és a kényszermegoldások számos olyan helyzetet idéztek elő, amely gyors reagálást, magyarázatot, értelmezést követelt. Ezért 2007-ben is négy alkalommal adott ki a biztos állásfoglalást.

Továbbra is jellemző, hogy a lefolytatott vizsgálatok számát jóval meghaladta a biztosok hatáskörén kívül eső segítséget kérő beadványok száma, amelyekben egy-egy helyzet jogi értelmezését, a jogszabályok összevetését,

valamely gazdasági, társadalmi-szociológiai tünet elemzését, vagy „csupán" az egészségügyben dolgozó orvosok, ápolók magatartását, etikai hozzáállását, illetve a hibás terápia „felülvizsgálatát" kérik a hozzánk fordulók.

A jelen beszámolási időszakban jellemzően az egészségügyi rendszer nagy ellátóinak átrendezése, az aktív és krónikus ágyak számarányának alakulása, a területi ellátási kötelezettség általános betegellátási vonatkozásai, a súlyponti és ún. kiskórházak státuszának megváltozása állt a kifogások középpontjában. Mindezeket kellően mérlegelve és kifejezetten az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének keretein belül, az alkotmányos jogok és érdekek hangsúlyozásával vizsgálta a biztos. Az alkotmányos elvárások mentén értékelhető eseményeket a nyilvánosságnak is szánt fellépéssel, a szakpolitikusok, az egészségügyi szakma, sőt esetenként a betegek érveit mérlegelve állásfoglalások kiadásával nyomatékosítottuk. A kórházi struktúraváltás bevezetésével egyidejűleg 2007. év elején kezdődött az egészségbiztosítási rendszer átalakításának szakmai vitája, ahol számos alkalommal jelent meg a biztos vagy általa kijelölt munkatársa. Minden alkalommal hangsúlyoztuk, hogy önmagában a nagy rendszerek, s így az egészségbiztosítási rendszer megváltoztatása nem ellenezhető, alapjogilag nem kifogásolható. Vizsgálható azonban, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és az alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (a vásárolt jogok) alkotmányos védelmével? Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen közteher-viselési (járulékfizetési) kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák, amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok" száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint az OEP tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

A válaszok pedig akkor jók (értsd: megfelelő a norma), ha az élethez és emberi méltósághoz való alapjog az egyedüli mércéje a biztosítási rendszer, illetve az egészségügyi és a szociális ellátó rendszer átszervezésének. Ekkor minden olyan lépés, minden olyan intézmény vállalható, amely e feltételnek megfelel, ugyanakkor semmiféle fiskális, versenypiaci, üzleti érv nem fogadható el, ha a legfontosabb emberi jog, az élethez és emberi méltósághoz való jog mint a demokratikus jogállam legfőbb attribútuma sérül vagy veszély-

be kerül. Ebből a nézőpontból az év végéig megismert törvénytervezet és a reformok ígértek, de egyidejűleg nem garantáltak olyan eredményeket, amelyek arányosak volnának az okozott veszteségekkel és kockázatokkal. Következésképpen az egészségbiztosítási rendszer átalakításának módszereit az alkalmasság szempontjából a biztos aggályosnak érezte.

Az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása, valamint a Budai Gyermekkórház aktív ágyainak megszüntetése ugyancsak állásfoglalá-sok kiadására hívta a biztost. Ezekben kiemelte, hogy a struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, amely túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, és amely ugyancsak indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját. Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás- és finanszírozási korlátok, legalábbis rövid távon, tovább ronthatják a fekvőbeteg-ellátó intézetek helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórházátalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe az egyes specifikumokat, úgy, mint a gyermekek vagy például a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit (OBH 2465/2007. és OBH 2530/2007.).

Ugyancsak nagy társadalmi visszhangja volt a 2007 szeptemberében tervezett otthon szülés alkalmával történt drámai eseményeknek, amikor egy fővárosi szülétésházban komplikációmentesen indult szülés során, annak természetes folyamatában később beállott veszélyhelyzet miatt – már a kórházba szállítást követően – a csecsemő meghalt. Az eset kapcsán kiadott alapjogi szempontú állásfoglalásában a biztos hangsúlyozta, hogy annak érdekében, hogy a jövőben elkerülhető legyen bármely jogellenes gyakorlat, valamint a várhatóan nem kockázatmentes szülés egészségügyi intézményen kívüli levezetése, – összefüggésben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal – nélkülözhetetlen a keretszabályok mielőbbi megalkotása. Ezért, tekintettel az állam intézményes életvédelmi kötelezettségére, a jogalkotási kényszerhelyzet tagadhatatlanságára, a biztos felhívta minden érintett – így a jogalkotó és különösen a szakma képviselőinek – figyelmét, hogy a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira figyelemmel fokozott tapintattal és felelősséggel értékeljék a szakma szabályai és az alapjogok összefüggéseit, és alkossák meg a tervezett otthon szülés biztonságos körülményeinek jogi és etikai feltételrendszerét, továbbá szakmai minimum követelményeit.

Mindezek dacára továbbra is nyitott kérdés maradt a kórházi struktúra

átalakításának következménye, az egészségbiztosítási rendszer reformja, továbbá a tervezett otthon szülés normáinak megalkotásával felmerült további dilemmák. A beszámolási időszak alatt számos olyan panaszbeadvány is érkezett, melyekben – noha nem klasszikus alapjogi problémát vet fel, de – a választ, jogi segítséget vagy a jogszabályok változásai miatti aggodalma eloszlatását a biztostól várta a panaszos. A legtöbb ilyen kérdés a vizitdíj és a kórházi napidíj 2007. február 15. napjától bevezetett intézményét érintette, de hasonló felháborodást váltott ki a fekvőbeteg-intézetekbe történő és a szakellátást is érintő beutalási rend változása. Továbbra is érkeztek a betegszervezetek által benyújtott különböző támogatások iránti kérelmek. Több olyan kérés érkezett az elmúlt időszakban, melyben az egyes, különleges vagy ritka betegségekben szenvedő és emiatt nehéz helyzetben élő betegek fordultak a biztos közbenjárását kérve egy-egy nagy értékű gyógyszer méltányossági finanszírozásának lehetőségét remélve (Crohn-betegség, PKU, sclerosis multiplex), illetve ugyancsak a vizitdíjfizetés alóli mentességük hiányát kifogásolva. Noha konkrét segítséget az ombudsman nem ígérhet, de számos esetben a jogalkotó számára megfogalmazott nagyszámú és hasonló kérés eredményre vezetett, mely a biztos alapjogvédő szerepét e formában is hangsúlyossá teheti.

A vizitdíjfizetés alóli alanyi mentességre jogosultak körének meghatározásakor – még a jogszabály-tervezet előzetes közigazgatási egyeztetetése során – az országgyűlési biztos több alkalommal hangsúlyozta, hogy a gyermekellátás tekintetében az efféle plusz költségek tervezése nem csupán alapjogi, de etikai szempontból is vitatható. Egyebek mellett ennek hangsúlyozása vezetett arra, hogy a hatályos rendelet minden 18 éven aluli gyermek, illetve fiatalkorú számára mentességet biztosít. Sőt a biztos javaslatára egy későbbi módosítás, a 18. életévét betöltött, nappali rendszerű közoktatási intézményben tanulók számára is garantálja az ellátás vizitdíjmentességét.

Az egészségügy területén előfordulnak olyan problémák, melyek az alapjogi érvelésen túl természetesen és főként orvos-szakmai kérdéseket érintettek, azonban a megoldás mégis jogi természetű. A biztos hivatalból kezdeményezett vizsgálatot az embriók fagyasztva tárolásával kapcsolatos jogszabályok és rendelkezéseik gyakorlati alkalmazásával összefüggésben. Vizsgálta a felajánlott embrió intézet által történő visszautasítására vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülését, az embrióval kapcsolatos nyilatkozatok megtételének időpontját és rendjét, a rendelkezési jog gyakorlásának egyes szolgáltatóknál kialakult módját, és ennek összefüggéseit a fagyasztva tárolás költségviselésével, végül pedig az embriók anonim donációjának gyakoriságát, és a gyakoriságot befolyásoló tényezőket. A biztos

megállapította, hogy az embrió visszautasítására az egészségügyi szolgáltatónak vagy kutatóhelynek a törvény adta keretek között lehetősége van, a törvény egyértelműen szabályozza a visszautasítás lehetséges és kötelező eseteit, amely megfelel a jogbiztonság követelményének. Az embrióval kapcsolatos rendelkezési jog megtétele kapcsán pontos időpont a vonatkozó jogszabályok alapján nem állapítható meg, ez azonban az eljárás jellegéből adódik. Ugyanakkor az adományozásra történő felajánlás körüli szabályok értelmezhetőségét tartotta aggályosnak a biztos, továbbá ellentmondónak a jogbiztonság követelményét illetően. Erre a biztos felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét, és felkérte az embrióadományozás részletszabályainak kidolgozására. A miniszter ígéretet tett, hogy a jogi környezet jövőbeli változására tekintettel (új Ptk.) a tárca a szakmai szervezetek bevonásával át fogja tekinteni az embrióadományozás lehetséges részletszabályozási módjait. Az ombudsman a miniszter válaszát elfogadta (OBH 1001/2007.).

Egészségügyi kutatásokkal kapcsolatos gondot vetett felszínre az a vizsgálat, melyet az intravénás immunglobulin kezelési program leállítása miatt folytattunk. A kutatás célja, hogy a habituális vetélők számára immunterápiával elősegíthetővé váljon az egyébként várható vetélés elkerülése. A klinikai program sikeresen befejeződött, a kutatócsoport ezt követően kezdeményezheti a törzskönyvbe vételt és az eljárás befogadását az OEP-nél. A panaszosok által kifogásolt „programleállítás” valójában egy kutatás sikeres befejezését jelentette, amiről a résztvevőknek tudomásuk volt. Noha a panaszosok számára előidézhetett a kutatásban való részvétel nem várt következményeket, alapjogi szempontból nem volt kifogásolható a program további finanszírozásának megszüntetése (OBH 1387/2006.).

Ugyancsak számos kérdés, kérés érkezett háziorvosok, nővérek, sőt gyógyszerészek részéről az alapellátásban tapasztalható napi gondok megoldása érdekében. Ezek az aggályok alkotmányjogi szempontból nem értékelhetők, azonban a hétköznapi lét apró bosszúságait valóban jelenthetik, mellyel megkeseredik az egészségügyi szolgáltatóval kapcsolatba kerülő beteg és orvosa sorsa is, igazolva az orvos-beteg bizalmi viszony törékenységét. Vissza-visszatérő gond a várólisták kérdése, mely a hiányszakmákban, de szinte minden területen egyaránt problémát jelent.

Új helyzetet teremtett a sportorvosi ellátó rendszer átrendeződése is, ezek közül is különleges és/vagy veszélyes sportot űzők, illetve az amatőr és profi sportolók közötti eltérő finanszírozást kifogásoló panaszok jelentek meg elsőként a biztos asztalán. A biztos leszögezte, hogy a kötelező sportorvosi vizsgálatok a különlegesen nem veszélyes, azaz a törvényben kivételként fel nem sorolt sportágak tekintetében továbbra is térítésmente-

sen vehetők igénybe. Vagyis az eltérő finanszírozás nem általában az amatőr és a profi sportolók által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások között van, hanem a veszélyes, illetve a jogalkotó által e körben nem említett (ti. nem veszélyes) sportok között áll fenn. Látni való, hogy a társadalombiztosítás alapjául szolgáló ún. szolidaritási elv a veszélyes sportágak tekintetében valóban megszűnt, azonban ez nem alkotmány-, illetve nem jogellenes. Abban az esetben, ha a sportoló „magánemberként" szorul egészségügyi ellátásra, természetesen az állam által garantált egészségbiztosítás valamennyi erre nyitva álló lehetősége igénybe vehető.

Az egészségügyi struktúraváltás egészét érintette az a panaszbeadvány, mely a Nemzeti Egészségügyi Tanács részvételének mellőzését kifogásolta a jogalkotási mechanizmusból, ami a panaszos orvosprofesszor szerint az egészségbiztosítási rendszer reformja során mutatkozott meg legszembetűnőbben. Természetesen ebbe a kérdésben sem folytathatott vizsgálatot a biztos, tekintettel arra, hogy a beszámolási időszakban még nem állt rendelkezésre hatályos jogszabály az egészségbiztosítási struktúraváltást illetően.

1.5.2.
Fogyatékkal élők jogai

Az Országgyűlés 2007-ben megalkotta a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényt. Az Országgyűlés e törvénynyel felhatalmazást adott az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésére. Az Országgyűlés egyúttal arról is rendelkezett, hogy a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter a törvény hivatalos magyar nyelvű fordításának vak és gyengénlátó emberek számára olvasható Braille-változatát, a megértési és olvasási problémával élő emberek számára készült könnyen érthető, valamint a siket és nagyothalló emberek számára készült jelesített változatát a Magyar Közlönyben közzétegye.

Az országgyűlési biztosok a korábbi évekhez hasonlóan, 2007-ben is kiemelt figyelmet fordítottak a fogyatékossággal élő emberek mind teljesebb körű esélyegyenlőségének megteremtésére és jogaik érvényesítésére. A biztosok tárgyévi vizsgálati tapasztalata szerint a panaszok túlnyomó többségét ebben az időszakban is a fogyatékossági támogatás igénylésével kapcsolatosan nyújtották be. A beadványokban tipikusan a súlyos fogyatékos-

ság minősítésének szabályait kifogásolták, azt sérelmezték, hogy a súlyos fogyatékosság minősítésének szabályai miatt nem részesülhetnek fogyatékossági támogatásban. A beadványokban nyomon követhető, hogy a panaszosok nincsenek tisztában a súlyos fogyatékosság, a rokkantság, illetve mozgáskorlátozottság jogi fogalmával. Érkezett olyan panasz is, amelyben a súlyos mozgáskorlátozott panaszos azért igényelt fogyatékossági támogatást, mert úgy tudta, csak a súlyos fogyatékosság megállapítása esetén részesülhet közlekedési támogatásban. Ezen panaszok megválaszolása az esetek jelentős részében a beadványtevő teljes körű tájékoztatását, felvilágosítását tartalmazta.

Évek óta visszatérő probléma az akadálymentesítés elhúzódása, amely elsősorban a középületekkel és közterületekkel összefüggésben került az országgyűlési biztosok látókörébe. Az e tárgyban folytatott átfogó vizsgálatot lezáró, OBH 434/1998. számú jelentés megállapította, hogy „a mozgáskorlátozottak alkotmányos jogaival kapcsolatos visszásságok régóta fennállnak, folyamatosan keletkeznek, és a hátrányos megkülönböztetésre alkalmas helyzet felszámolása a megindult pozitív folyamatok ellenére lassan, változó színvonalon történik.” Az országgyűlési biztos a jelentésben foglalt megállapítások alapján a mozgáskorlátozottak alkotmányos emberi jogainak érvényesülése és védelme érdekében az érintett szervek vezetőinek ajánlásokat tett.

Akadálymentesítés alatt a köznapi nyelvhasználatban a közlekedéssel kapcsolatos akadályok megszüntetését értik, holott tágabb jogi értelemben minden olyan intézkedés, amely valamely fogyatékkal élő személy esélyegyenlőségének biztosítását szolgálja, az akadálymentesítés gyűjtőfogalma alá tartozik. Vizsgálati jelentéssel zárult az az ügy, amelyben a biztos – az Országos Fogyatékosügyi Program ismeretében – felhívta a figyelmet arra, hogy a fogyatékossággal élők mindössze 5%-a rendelkezik egyetemi, főiskolai végzettséggel, amely messze elmarad a többségi társadalomban tapasztalható arányoktól. A Programban megfogalmazott célkitűzések a felsőoktatást illetően messze vannak a megvalósulástól. A biztoshoz forduló fogyatékos hallgatók nem a kedvezmények vagy mentességek biztosítását kérve éltek panasszal, hanem azért, hogy lehetőségük legyen a nem speciális szükségletű hallgatókkal azonos tudást elérni. A jelentés megállapította, hogy esetükben sokkal inkább a tananyagok akadálymentesítése, mintsem a számonkérés során biztosított különféle kedvezmények és mentességek segítenék a tényleges esélyegyenlőséget.

A fogyatékos emberek esélyegyenlőséget, valamint egyenlő hozzáférést követelnek minden társadalmi erőforráshoz, azaz a befogadó oktatáshoz,

az új technológiákhoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, a fogyasztási javakhoz, a termékekhez és a szolgáltatásokhoz. Ismerve a hazai felsőoktatási intézmények saját lehetőségeit, vélelmezhető, hogy a valódi esélyegyenlőség biztosítása az intézmények és az információk hozzáférésének tényleges akadály-mentesítésének kizárólag saját forrásból történő megteremtésére, messze meghaladja teherbíró képességüket. A biztos megállapította azt is, hogy a feltárt visszásságok a jogi szabályozás hiányosságára vezethetők vissza, ezért 2007 októberében javasolta az Országgyűlésnek, hogy a szerzői jogról szóló törvény kiegészítésével, továbbá a felsőoktatásról szóló kiegészítésével teremtse meg annak lehetőségét, hogy az érintettek a megfelelően igazolt és az esélyegyenlőség biztosítására irányuló felhasználás során ne kényszerüljenek törvénysértésre. Kezdeményezte továbbá a Magyar Rektori Konferenciánál, hogy tekintsék át a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetősége megvalósításához szükséges intézkedéseket. A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Kormányt, gondoskodjon arról, hogy – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében jóváhagyott operatív programokban foglaltakra tekintettel – mielőbb biztosítottá váljék a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését szolgáló intézményi/financiális háttér (OBH 5312/2006.).

Az országgyűlési biztos és munkatársai a szokásos évenkénti megyei munkalátogatás keretén belül a szombathelyi Vas Megyei Szakosított Szociális Intézetben folytattak helyszíni vizsgálatot. A Vas Megyei Önkormányzat Közgyűlése által alapított szakosított intézet látásfogyatékosok ápolását és gondozását végző, időskorúakat, mozgásfogyatékosokat és pszichiátriai betegeket is ellátó részlegekből álló bentlakásos intézet. Az OBH 2914/2006. számú jelentésében megállapította, hogy a lehetőségekhez képest az intézetben dolgozók magas színvonalon látják el feladataikat. A felmerülő problémák eredője a pénzhiány, és a fenntartóval való, illetve az intézményen belüli kommunikáció hiánya. A finanszírozási kérdés megoldása nem lehet az országgyűlési biztos feladata, ezért ezzel kapcsolatban csupán felhívta az intézmény fenntartóját, hogy igyekezzen a bentlakók szükségeihez mérten vagyoni eszközöket elkülöníteni az intézmény számára. Felkérte továbbá a Vas Megyei Közgyűlés elnökét és az intézmény vezetőjét, hogy kezdeményezzenek párbeszédet, ahol az intézményben felmerült és azzal kapcsolatos problémákat egymás tudomására hozzák, és közösen kíséreljék megoldani azokat.

1.6.
Egészséges környezethez való jog

1.6.1.
Környezet- és természetvédelem, közlekedésszervezés

A 2003-2008 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a zajforrások száma és az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása nőtt, amit a biztosokhoz érkezett zajpanaszok jelentős száma is alátámaszt. A panaszosok általában a lakóhelyük közelében lévő telephelyen, üzletben vagy lakásban végzett zajos ipari vagy szolgáltató tevékenységet kifogásolják, azonban évről évre megjelennek új típusú, korábban még nem tapasztalt esetek is: 2007-ben az áruszállításra használt kézikocsi kockakövön való haladása során jelentkező zaj, valamint az autóbusz-végállomáson a járművek motorjának folyamatos járatása miatt is az országgyűlési biztos vizsgálatát kérték.

Változatlanul jelentős a vendéglátó egységek zajos működését sérelmező panaszok száma. A beszámolási időszakban lépett hatályba az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet, miközben az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet egyes szakaszai is hatályban maradtak, így a kereskedelmi törvény mellett e két kormányrendelet előírásait kell alkalmazni.

A közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés miatti panaszok évek óta nagy számban érkeznek a hivatalba. A Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a környezeti zajforrások közül a közlekedés – és ezen belül a közúti közlekedés – a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot, nagyvárosokban ez az arány még magasabb. A panaszosok általában a településeken átvezető főutak, a nagyobb belső utak, valamint az ipartelepekhez és a bevásárlóközpontokhoz vezető utak forgalmának mértékét és az abból adódó környezetterhelést, a balesetveszélyt, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását sérelmezik.

A közlekedés okozta környezeti hatások az egyik legnehezebben kezelhető problémát jelentik mind a közlekedési ágazat, mind a környezetvédelem számára. A megoldás azért nehéz, mert a meglévő közlekedési rendszerek, a kialakult településszerkezet és infrastruktúra nehezen módosítható, megvál-

toztatásuk jelentős költséggel jár. Új utak építése nélkül a forgalomszervezési intézkedések lényegében az adott nagyságú forgalomnak a meglévő utakon való újraosztását jelentik.

2007-ben is több panasz érkezett a lakott területek fölött elhaladó repülőgépek zajhatása miatt. Az egyes gépmozgások ellenőrzésére a biztosnak nincs lehetősége, azt a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatósága vizsgálhatja. A Budapest fölötti légtérzaj csökkentése érdekében történtek intézkedések, ugyanakkor változatlanul szükséges megvizsgálni, hogy miként lehetne kiváltani a Ferihegyi repülőtér forgalmának egy részét, akár új repülőtér létesítésével is. A zajszintmérés módja, vagyis az átlagolt mérés, nem nyújt megfelelő védelmet az egyedi zajkibocsátásokkal kapcsolatban. Ezen kívül minimalizálni kell az éjszakai gépmozgásokat, ami azt is jelentheti, hogy a mélyalvás időszakában akár csak rendkívüli esetben lehetne leszállási engedélyt adni.

Az állattartással összefüggő panaszok közül szükséges kiemelni azt az esetet, ahol a tartás körülményei miatt – a Duna közelségéből adódóan – közegészségügyi-járványügyi veszélyhelyzet alakult ki.

A szigligeti fakivágást sérelmező panasz vizsgálata során a biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy az eljáró természetvédelmi hatóság az ismert közszolgálati elbocsátások miatt több érdemi ügyintézőtől volt kénytelen megválni, ami a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselők jelentős mértékű leterheltségét eredményezte. A kényszerű létszámcsökkenés miatt felmerül az a kérdés is, hogy a jövőben miként lesz képes a hatóság az elvárt szakmai színvonalon teljesíteni, jogszabályban előírt kötelezettségének maradéktalanul eleget tenni.

Egy egyesület beadványának vizsgálata feltárta, hogy az építésügyi hatóságok mulasztása miatt egy természetvédelmi területen engedély nélkül létesített épület fennmaradhatott, a visszásság orvoslására azonban közigazgatási úton már nem volt lehetőség.

Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgált a biztos egy védett állatfaj lakóhelyéül szolgáló játszótéri környezet állapotát sérelmező panaszt. Megállapította, hogy a természetvédelem érdekei mellett a gyermekek – mint különösen védett korcsoport – érdekére is tekintettel kell lenni.

A távfűtés-szolgáltatás magas díját sérelmező beadványok vizsgálata során az országgyűlési biztos utalt arra, hogy az egészséges környezet megóvása, amelyben a távfűtésnek jelentős szerepe van, valamennyi állampolgár érdeke. A távhőszolgáltatás energetikai, környezetvédelmi előnyeit sem az energia árrendszerre, sem az általános forgalmi adózásra

vonatkozó jogszabályok nem veszik figyelembe. A vizsgálat kitért az energiatakarékosság kérdésére is, amely az egészséges környezet megóvásának fontos része.

1.6.2.
Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban a telepengedélyezéssel kapcsolatban kevesebb panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, mint a korábbi években, amikor is az egyedi panaszok nagy száma miatt szükséges volt a káros környezeti hatásokat eredményező, telepengedélyhez kötött tevékenységek engedélyezési eljárásainak átfogó vizsgálata (OBH 3375/2002., OBH 3166/ 2003.).

Az utóbbi vizsgálat megállapításai alapján a biztos több jogszabály módosítását javasolta. A gazdasági és közlekedési miniszter a fenntartott jogszabály-módosítási javaslat alapján arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy nem a telepengedélyezési eljárásról, hanem az üzletek működésének engedélyezéséről szóló kormányrendelet módosításával kíván eleget tenni a javaslatnak. Ennek megfelelően az új működési engedélyezési eljárásról szóló jogszabály tervezete tartalmazta, hogy a környezetvédelmi hatóság meghatározott esetekben szakhatóságként vesz részt a hatósági eljárásban. A 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítása [324/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet] ugyanakkor már nem tartalmazza ezt az előírást, amit az országgyűlési biztos észrevételezett.

A Kormány átfogó deregulációs programjának keretében elkészültek egyebek mellett a telepengedélyezési eljárás felülvizsgálatáról és a szabályozási koncepcióról szóló külső szakértői tanulmányok, majd az észrevételek alapján egy új jogszabály tervezete, amelyek megvitatásában az országgyűlési biztos is részt vesz.

1.7.
Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban az építésügyi új ügyek száma az előző évekéhez képest jelentősen csökkent, összesen 184 panasz érkezett Hivatalunkhoz. Az áthúzódó ügyekkel együtt 106 olyan panasz alapján zártuk le az eljárást, amelyek a jegyző hatáskörébe tartoztak. A 25, képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyeket sérelmező panaszokból 21-et fejeztünk be. A beszámolási időszakban 11 ügy zárult jelentéssel.

A panaszosok jellemzően az építésügyi eljárások elhúzódását, az eljáró hatóságok „elfogultságát”, valamint az érdemi döntéseket, illetőleg a különböző kötelezettséget elrendelő határozatok végrehajtásának elhúzódását vagy hiányát sérelmezték.

Több panaszban kifogásolták a helyi építési szabályzatokat is. Az országgyűlési biztosnak a hatáskörére vonatkozó törvény alapján nincs lehetősége a nem megfelelő településrendezési állapot megváltoztatásának közvetlen befolyásolására. A képviselő-testületek által elfogadott rendezési tervek – amelyek elsősorban a települések fejlesztését határozzák meg – jóváhagyása rendelettel történik. Az önkormányzat a rendeletalkotás során nem hatósági jogkört gyakorol, hanem az Alkotmány által biztosított önkormányzatiság elvének egyik elemét alkotó jogával él. Az önkormányzat rendeletét törvényességi, illetve alkotmányossági ellenőrzés keretében a közigazgatási hivatal, illetve az Alkotmánybíróság vizsgálhatja (OBH 1132/2006., OBH 2563/2007.).

A panaszok alapján indított vizsgálatok (beleértve az ombudsmani megkeresések alapján elintéződött ügyeket is) egy része az eljárások elhúzódása miatt a jogbiztonság jogelv és a jogorvoslati jog sérülése miatti visszásságot állapítottak meg (OBH 2033/2006., OBH 2776/2006., OBH 2991/2006.). Az építésügyi igazgatásban hozott kötelezettséget elrendelő határozatok végrehajtásával kapcsolatban érkezett panaszok többsége megalapozott volt. Ezt igazolták a lefolytatott vizsgálatok (OBH 4554/2005., OBH 4155/2006.), illetőleg a megkereséseket követő végrehajtási intézkedések. Több olyan panasz is érkezett az elmaradt végrehajtás miatt, amelyekben a tényállás tisztázása során megállapítást nyert, hogy a hatóság megtette a lehetősége szerinti intézkedést (OBH 2567/2006.,), illetőleg a bíróság felfüggesztette a végrehajtási eljárást (OBH 1295/3/2007.), ezért azok elutasításra kerültek.

Általánosságban azonban megállapítható, és ezt az előző évek tapasztalata is igazolja, hogy az állampolgárok jogkövető magatartása nem felel meg az elvártaknak. A kötelezettséget elrendelő határozatokat önként nem hajtják végre, arra nincs hajlandóság. A hatóság szabad belátása szerint dönthet az eljárási szabályok alapján arról, hogy milyen végrehajtási intézkedést tesz. Tekintettel arra, hogy a hatósági végrehajtás költségét meg kell a hivatalnak előlegezni, és erre az önkormányzat költségvetése nem biztosít pénzeszközt, az ingatlanon található ingóságokat a polgári jog szabályai szerint el kell helyezni, és őrizni kell, a jegyzők nem élnek a hatósági végrehajtás lehetőségével. A munkálatokra gyakran a közbeszerzési eljárás vonatkozik, a végrehajtási eljárás igen elhúzódik.

Az építésügyi igazgatásban hozott, illetőleg elmulasztott intézkedésekkel gyakran sérül a tulajdonjog védelméhez fűződő alkotmányos jogelv (OBH 2033/2006., OBH 2776/2006.). Több esetben pedig előfordult, hogy a hatóság hallgatása visszafordíthatatlan állapotot eredményezett (OBH 4554/2005., OBH 4155/2006.).

Azokban az ügyekben, amelyekben a biztos nem állapította meg a panaszosok alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot, tipikusnak mondható, hogy az érintettek a hatóságok olyan döntését sérelmezték, amelyek rájuk nézve kedvezőtlenek voltak.

1.8. Fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos ügyek száma 2007-ben nem volt jelentős. Továbbra is érkeztek panaszok az áruházakban, üzletekben működő biztonsági szolgálatok (gazdasági társaságok) alkalmazottainak (vagyonőröknek) az eljárásával, magatartásával kapcsolatban. Az országgyűlési biztos a vagyonőrök – magánszemélyek – eljárását hatáskör hiányában nem vizsgálhatta, de tájékoztatta a panaszosokat, hogy az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőséghez vagy a személy- és vagyonvédelmi szakmai kamarához fordulhatnak.

Az OBH 3651/2007. számú ügyben az országgyűlési biztos vizsgálatot folytatott a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárásával kapcsolatban, de nem észlelt alkotmányos jogot érintő visszásságra utaló körülményt. A panaszos a fogyasztóvédelmi felügyelőség döntését sérelmezte, melyben a kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasították, mert az utazásszervező céggel szembeni kárigényének az érvényesítése bírósági útra tartozik, illetve az ügyben a gazdasági kamara mellett működő békéltető testület is jogosult döntést hozni. A fogyasztóvédelmi főfelügyelőség az elsőfokú döntést helybenhagyta. A Ptk. szerint a fogyasztói szerződésben az általános szerződési feltétel egyoldalúan, előre meghatározott tisztességtelen kikötése semmis. A semmisségre bárki határidő nélkül hivatkozhat a bíróság előtt.

1.9.
Földhivatalok

A földhivatalok eljárása miatt benyújtott, és 2007-ben vizsgált beadványok alapján megállapítható, hogy a panaszok jellege megváltozott a korábbi években tapasztaltakhoz képest. Az állampolgárok többnyire az ingatlan-nyilvántartás tartalmát kifogásolták, illetve azt, hogy a bejegyzés kijavítása iránti kérelmet a földhivatal elutasította. Ezek között előfordult tulajdonjog visszaállítása, felmérési és térképezési hiba, és ingatlan-nyilvántartási bejegyzés (haszonélvezeti jog) kijavítása iránti kérelem. Érkeztek továbbá olyan panaszok, melyek a földhivatali irat kézbesítésének hiányát, az ingatlannak térképen történő azonosításáért fizetendő díjat kifogásolták. A tulajdonjog bejegyzésének késedelmével kapcsolatos panaszok száma nem emelkedett.

Az említett ügyek felvetették a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő sérelem gyanúját, ezért az országgyűlési biztos a legtöbb esetben megkereste az érintett körzeti földhivatal vagy a felügyeletet ellátó megyei földhivatal vezetőjét, és vizsgálatot, tájékoztatást, illetve magyarázatot kért az ügy iratainak egyidejű megküldése mellett. Nem volt szükség a földhivatalok megkeresésére azokban az ügyekben, amikor a földhivatal elutasító határozatának bírósági felülvizsgálata volt folyamatban, vagy a beadványból kitűnt, hogy a térképkiigazítási kérelem hátterében birtokvita húzódik, és a telekhatár vagy elbirtoklás megállapítása iránt bírósági eljárás van folyamatban. Ilyen esetekben az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszosokat hatáskörének hiányáról, és arról, hogy a bíróság jogerős ítélete – amennyiben az ingatlan-nyilvántartás számára is tartalmaz rendelkezést – a földhivatalra nézve is kötelező, annak tartalma szerint kell az ügyben eljárnia.

Nem állapított meg az országgyűlési biztos a tulajdonjoggal összefüggő visszásságot abban az esetben, amikor a régi telekkönyvi betétben szereplő ingatlanok tulajdoni lapjának és az ott bejegyzett tulajdonosok tulajdonjogának visszaállítását utasította el a földhivatal. Az adott tájékoztatás alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a szóban forgó ingatlanok az 1959. évi 24. tvr. alapján mezőgazdasági nagyüzemi gazdálkodásra alkalmas területek kialakítása során termelőszövetkezeti közös használatba, majd állami tulajdonba kerültek.

Az államosítás miatt sérelmet szenvedett tulajdonosnak vagy leszármazottjának, ennek hiányában túlélő házastársának az állam által az állampol-gárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásá-

ról szóló 1991. évi XXV. törvényben megjelölt határidőben volt lehetősége arra, hogy kárpótlási kérelmet terjesszen elő. Ha ezt elmulasztotta, utóbb nem kérheti a tulajdonjog visszaállítását, erre a kárpótlási törvény egyébként sem adott lehetőséget. Amennyiben a jogra, tényre vonatkozó bejegyzés kijavítása az ingatlanra időközben jóhiszeműen jogot szerzett harmadik személy jogát sértené, akkor a kijavításnak csak akkor van helye, ha ehhez az érdekelt harmadik személy hozzájárul. A szükséges hozzájárulás nélkül a földhivatalnak a kérelmet el kell utasítania (Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 54. § (1)-(2) bekezdés). Ilyen esetben az elutasító határozatot sérelmező panaszt az országgyűlési biztos földhivatali mulasztás hiányában elutasította. A panaszost kioktatta a jóhiszemű harmadik személlyel való megállapodás, illetve a bírói út lehetőségére (OBH 3096/2006.).

Két beadvány vizsgálata során az országgyűlési biztos felhívta az érintett földhivatal vezetőjének figyelmét a helyes eljárásra. Az egyik esetben a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló értesítést nem kézbesítették a panaszosnak. Az Inytv. 52. § (1) bekezdése szerint a jogok tények bejegyzéséről szóló határozatot kézbesíteni kell – többek között – az ingatlan tulajdonosának, és mindazoknak, akiknek jogát az új bejegyzés érinti, valamint a tulajdoni hányadot érintő bejegyzés esetén valamennyi tulajdonostársnak. A vizsgált esetben a végrehajtási jog bejegyzésére a tulajdoni lapon az egyik tulajdonostárs terhére került sor, ezért a határozatot – figyelmen kívül hagyva a fenti szabályt – csak az érintett társtulajdonosnak kézbesítette a földhivatal.

A másik esetben a panaszos öt budapesti ingatlan nyilvános adatait szerette volna megtekinteni a körzeti földhivatalnál, melyeknek helyrajzi száma nem, csak pontos címe állt rendelkezésre. Az ingatlan-nyilvántartási rendszerben cím szerint azonosítható ingatlanok tulajdoni lapjáról a földhivatal ügyintézője nem adott tájékoztatást arra hivatkozva, hogy a cím szerinti betekintést a földmérési és térképészeti állami adatok kezeléséről és szolgáltatási díjáról szóló 63/1999. (VII. 21.) FVM-HM-PM együttes rendelet 11. §-ának (3) bekezdése alapján csak 800 Ft/tétel kifizetése ellenében engedélyezheti. A felügyeletet ellátó földhivatal vizsgálata alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a körzeti földhivatal hasonló ügyekben helytelen gyakorlatot folytatott. Az említett együttes rendelet alapján a 800 Ft igazgatási szolgáltatási díj csak akkor kérhető az ügyféltől, ha a tulajdoni lap tartalmába történő betekintéshez – vagyis az ingatlan azonosításához – az ingatlan térképi adatainak felhasználása szükséges. A vizsgált esetben az ingatlan térképi azonosítására nem volt szükség, ezért a szolgáltatási díj beszedése jogtalan volt (OBH 2974/2006.).

1.10.
Hajléktalanellátás

Az országgyűlési biztos a múlt év tevékenységéről szóló beszámolóját azzal kezdte, hogy a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének konkrét panasz alapján történő vizsgálatára csupán néhány esetben került sor. Ennek oka azon túlmenően, hogy egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása nem feltétlenül igényli az országgyűlési biztos vizsgálatát, gyakran hatásköre sincs az akut problémák (például férőhelybővítés, finanszírozás) orvoslására.

A 2007. évi beszámolási időszakban azonban már nem a hajléktalanokat ellátó rendszer hiányosságai, a finanszírozás átláthatóságának és hatékonyságának esetleges ellentmondásai merültek fel valamely civil segítő szervezet részéről, hanem a hajlék nélkül élő emberek emberi méltóságán esett csorba miatt folytatott a biztos vizsgálatot, melyet egy szociális munkás panasza alapján rendelt el. A kifogásolt helyzet szerint egyes fővárosi kerületi önkormányzatok a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák. Jelentésében a biztos nem csupán az elmúlt évek tapasztalatait emelte ki, nem csak a konkrét jelenséget vetette elemzés alá, hanem következetesen felvázolta a hajléktalan emberekkel szemben tapasztalható hatósági és civil fellépés kereteit, az önkormányzatok rendcsináló, a társadalom elutasító magatartását.

Ugyancsak kiemelte a biztos, hogy az igények növekedése sürgető a szakemberek számára, ugyanakkor a hajléktalan lét nem csupán elhivatott szakmai hozzáállást, hanem a társadalom toleranciáját is növekvő mértékben igényli. A hajléktalanügyi miniszteri biztos tevékenységével mindaddig, míg hivatalában volt (2007. október), a méltó segítés filozófiája szerint sorra születtek az egyes ellátási formák, készültek az integráló programok, folytak a megoldási kísérletek. Ebben a munkában nyújthattak alapjogi érveket az országgyűlési biztosok. Mindezzel együtt az állami kötelezettségek teljesítéséhez nem nélkülözhető a civil szféra segítsége, az önkormányzatok együttműködése, az oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe. Mindezzel együtt megállapította a biztos, hogy a közbülső karfával felszerelt köztéri padok (például ún. „budavári ülőpad") elhelyezése az alkotmányos jogok szempontjából önmagában nem kifogásolható. Azonban a rendelkezésre álló polgármesteri válaszokból vagy képviselői nyilatkozatokból megismerhető információk szerint az említett padok elhelyezésének nem esztétikai indokai voltak, hanem kifejezetten arra irányultak,

hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek. Ezzel a „karfa” az emberi méltóságra sérelmes adminisztratív és társadalmi kirekesztés szimbólumává, emblémájává vált Budapesten. Ez a „technikai megoldás” olyan alkotmányosan indokolhatatlan, mentalitásában pedig embertelen megoldás, amely az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Ebből következően megengedhetetlen, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozó minden olyan adminisztratív megoldás vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenléte „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés. Végül mindezekre tekintettel megállapította, hogy a hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai – döntően a jogi szabályozásra visszavezethető okból – az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozzák magukban. Ezt a helyzetet az adminisztratív kirekesztés gyakorlata az emberi méltóság sérelmére nehezíti. Felelős politika helyett a „városképi utcaseprés” gyakorlata nem érvényesülhet a jogállamban!

Mindazzal együtt, hogy a jelentés általános helyzetértékelő megállapításokat és következtetéseket is tartalmaz, előkészítőjévé vált – egy 2008. évre hirdetett – a hajlék nélkül élő emberek sorsát vizsgáló projektnek, amit „Margóra szorult méltóság – felelősséggel a hajléktalanokért” címmel folytat az országgyűlési biztos.

1.11.
Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása

Az életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról szóló 2006. évi XLVII. törvénnyel 2006-ban újra elindított kárpótlási szabályozás 2007-ben kisebb változásokat hozott. A 2006. évi XLVII. törvény 2007. január 1-jétől hatályos új 5. §-a felhatalmazást adott a Kormány számára a kárpótlási hatóság rendeletben való kijelölésére. Az

Igazságügyi Hivatalról szóló 303/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2007. január 1-jei hatállyal a kárpótlási hatósági jogkört az Igazságügyi Hivatalhoz telepítette. Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul

megfosztottak kárpótlásáról szóló 135/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet a havi életjáradék alapösszegét a 2007. évben is megemelte és azt 64 232 Ftban állapította meg.

A kárpótlás tárgykörében érkezett panaszok körében ki kell emelni, hogy az Országgyűlés jogalkotásának mulasztása következtében 2007-ben is érkezett beadvány az 1947-ben Csehszlovákiából való áttelepítés következtében elszenvedett károkért igényelt kárpótlás miatt. Az Országgyűlés a korábbi évek beszámolóiban is megfogalmazott törvényalkotásra vonatkozó ajánlás alapján 2007-ben sem alkotott törvényt a magyar-csehszlovák lakosságcsereegyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel okozott károk kárpótlásáról, ezért az országgyűlési biztos a panaszosnak írt válaszában is csak a törvényalkotás hiányáról adhatott tájékoztatást (OBH 2627/2007.). A személyi kárpótlással kapcsolatos beadványokban a panaszosok többnyire azt sérelmezték, hogy gyermeki jogon (OBH 2690/2007.), továbbá a második világháborúban katonaként elhunyt szülő után (OBH 2755/2007., OBH 3294/2007.), illetve szovjet hadifogságban (OBH 2048/2007.), vagy „málenkij robot"-tal (OBH 3260/2007.) töltött kevesebb mint 3 év után nem jár kárpótlás. Az országgyűlési biztos a hadigondozási pénzellátás és a személyi kárpótlás közötti különbségre mutatott rá a hatósági ügyintézés előmozdítását sürgető panaszos beadványára írt tájékoztatásában (OBH 2223/2007.).

A vagyoni kárpótlást érintően általános az a panasztípus, amelyben a panaszosok azt nehezményezik, hogy a megfosztott vagyont nem az eredetivel egyezően, természetben, lakóházban vagy termőföldben, az eredetivel egyező értékben adták vissza, hanem kárpótlási jegy formájában, részlegesen (OBH 1727/2007., OBH 5543/2007.). Az országgyűlési biztos azonban nem tekinthet el az Alkotmánybíróság 57/B/1999. AB-határozatában tett megállapításától, amely szerint a jogállam nem viselhet felelősséget az előző politikai rendszerek által okozott személyi és vagyoni sérelmekért, továbbá deklarálta, hogy a kárpótlás és az ezt szabályozó törvények jogalapja a méltányosság, ezért kárpótlásra senkinek sincs alkotmányon alapuló alanyi joga, ezért az Országgyűlés ebből az alkotmányossági elvből kiindulva nem tudott teljes körű, csak részleges és inkább erkölcsi jellegű kárpótlást juttatni a személyi és vagyoni sérelmeket elszenvedettek számára. Az országgyűlési biztos a kárpótlási ügyekben, különös figyelemmel az elszenvedett súlyos sérelmekre, részletes tájékoztatást adott az előterjesztett beadványokra. Az országgyűlési biztos a túlélő házastárs részére tartós szabadságelvonás alapján igényelhető juttatás kérelmezéséhez adott felvilágosítást a vagyoni kárpótlás tárgykörében érkezett panaszra is, amelyben a panaszos az elvett föld visszaadásának elmaradását és hadiözvegyként megélhetésének nehézségeit sérel-

mezte (OBH 4130/2007.). Számos kárpótlással kapcsolatos beadványt az ügyben meghozott bírósági ítélet miatt vagy a kárpótlási jegy befektetésével kapcsolatos polgári jogi jogügyletre hivatkozással el kellett utasítani.

A 2007. évi törvénykezés új szabályozásként a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényt alkotta meg (a törvény 2008. január 2-án lépett hatályba). A törvény indokolása szerint a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvénytől elkülönülő törvény a szakmai szempontokon nyugvó jogszabály-felülvizsgálat lehetőségét teremti meg, amely kivette a termőföld hasznosítására, földvédelemre, talajvédelemre, gyümölcsültetvények telepítésének engedélyezésére, nyilvántartására vonatkozó kérdések szabályozását. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról és működéséről szóló 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a korábbi ágazati szervek jogutódaként hozta létre egységes intézményként a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalt, és azt növénytermesztési, talajvédelmi, állategészségügyi, tenyésztési, erdészeti, vadászati, halászati, takarmányozási, borászati, növényvédelmi hatósági és mezőgazdasági igazgatási jogkörrel ruházta fel.

A földkiadási eljárások jelentős része már befejeződött, ezért a földkiadással kapcsolatos panaszok is egyre kevesebb számban érkeztek a 2007. évben. Jelenleg fennálló problémaként jelentkezik a földkiadási eljárások során az, hogy a földkiadó bizottság a földet nem egy tagban, hanem több földrészletben adta ki. Az országgyűlési biztos az e tárgyban érkezett beadvány alapján a panaszost arról tájékoztatta, hogy a földkiadó bizottsághoz intézett kérelemben a földkiadás helyét meg kellett volna jelölni, ennek elmaradása következtében a különböző táblákban kiadott, mintegy öt aranykorona értékű termőföldet birtok-összevonási célú önkéntes földcsere keretében kísérelheti meg elcserélni olyan földtulajdonossal, aki ugyanabban a táblában kapott termőföldet, amelyikben százhatvannégy aranykorona értékű termőfölddel rendelkezik (OBH 1700/2007.). A birtokrendezési eljárás szabályozásának hiányát és a jogalkotói mulasztást sérelmező panaszosnak írt tájékoztatásában az országgyűlési biztos a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 26-27. §-nak rendelkezéseit és az Alkotmánybíróság 7/2006. (II. 22.) AB-határozatában foglalt megállapításait ismertette, amely szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A két feltételnek tehát: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek

együttesen kell fennállnia. Egyéb, földkiadást érintő panaszok több szintű bírósági eljárás miatt húzódtak el és azt követően érkeztek, amelyeket az országgyűlési biztos nem vizsgálhatott.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) eljárását sérelmezte a panaszos amiatt, hogy a NFA nem vásárolta meg, továbbá a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatósága a törvény kötelező rendelkezése ellenére nem sajátította ki a panaszos résztulajdonait képező földrészleteket. Az országgyűlési biztos a panaszost tájékoztatta, hogy a NFA a földrészlet megvételére nem kötelezhető, továbbá a másokkal együtt osztatlan közös tulajdonában lévő földrészlet nem védett jellegű, ezért a Nemzeti Park Igazgatóságának a földrészlet megvásárlására nincs törvényi kötelezettsége (OBH 2586/2007.).

A földhasználat körében számos beadvány érkezett a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben előírt földhasználati szerződésre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztása következtében az ingatlanügyi hatóság által kirótt bírság miatt. A panaszok jelentős részében a panaszosok jogorvoslati lehetőségüket nem vették igénybe, ezért az országgyűlési biztos nem indíthatott vizsgálatot (OBH 1346/2007., OBH 1507/2007., OBH 2182/2007., OBH 2236/2007.). A tárgykörben érkezett további beadványokban a panaszosok tájékoztatást kértek és kaptak az országgyűlési biztostól, többek között elmaradt haszonbérleti díj megfizetésének behajtása vagy jogtalan földhasználat esetén szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A területi alapú támogatások körében előforduló általános probléma a támogatásokról való döntés és kifizetés határideje, amelyet a hatósági ügyintézési határidőtől eltérően külön jogszabály határoz meg, és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapú támogatás 2006. évi igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 24/2006. (III. 31.) FVM-rendelet szerint a MVH legkésőbb 2007. június 1-jéig dönt. A panaszok egyikében megfogalmazott sérelem szerint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott területalapú támogatást a panaszos nem kapta meg. Az országgyűlési biztos a panaszost arról tájékoztatta, hogy a döntéshozatalra vonatkozó határidő még nem telt el, ezért hatásköre hiányát állapította meg (OBH 1250/2007.). Szintén e tárgykörben sérelmezte beadványában a panaszos, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (MVH) a 2005. évre szóló támogatás iránti kérelemre hozott határozattal szemben előterjesztett fellebbezését még nem bírálták el. Az országgyűlési biztos arról tájékoztatta a panaszost, hogy a határozat időközben megszületett, azonban a támogatásra más

igénylő is jelentkezett, és amennyiben kérelmeik együttes helyesbítése nem lehetséges, bírósági eljárás keretében hozott döntéssel igazolhatja a támogatásra vonatkozó jogosultságát (OBH 3759/2007.).

A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MSzH) kompetenciájában megjelölt további tárgykörökben előterjesztett panaszok egyikében a panaszos sérelmezte a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság erdőgazdálkodási bírságot kirovó határozatát, amelyet az országgyűlési biztos a lezárult ügyészségi eljárás miatt nem vizsgálhatott (OBH 3302/2007.). Egyéb a MSzH tárgykörébe tartozó polgári jogi panaszokban (haszonbérleti szerződés felmondása, vadkár, erdőgazdálkodás) az országgyűlési biztos tájékoztatást adott a lehetséges jogi megoldásokról.

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény rendelkezései értelmében a még meglevő szövetkezeti üzletrészek a szövetkezet közgyűlésének döntésétől függően megszűntek, vagy 2007. május 1-jei hatállyal a törvényben meghatározott értékű befektetői részjeggyé, átalakított befektetői részjeggyé alakultak át. A törvény a szövetkezet közgyűlése számára lehetővé tette, hogy 2007. április 30-ig felajánlja a szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosnak a szövetkezeti üzletrész – törvényben meghatározott értékben való – befektetői részjeggyé, a nem szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosnak pedig átalakított befektetői részjeggyé való átalakítását vagy ugyaneddig a határidőig a szövetkezeti üzletrész részvényre vagy kft.-üzletrészre való cseréjét a Gt. szabályainak figyelembevételével. A szövetkezeti üzletrész megszüntetésének harmadik lehetséges módja, hogy a tulajdonos – szintén e határidőig – a szövetkezet közösségi alap javára felajánlja. A szövetkezet közgyűlése által felkínált lehetőségek közül a tulajdonosnak kell választania.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatban 2007-ben érkezett beadványokban a panaszosok a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény rendelkezéseit sérelmezték, mivel álláspontjuk szerint azok a külső üzletrész-tulajdonosok vagyoni érdekeit sértik. Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság hatáskörére hivatkozással azonban nem folytathatott vizsgálatot (OBH 1244/2007., OBH 1416/2007., OBH 1467/2007.). Más panaszosok azt sérelmezték, hogy a felszámolt mezőgazdasági szövetkezet üzletrészeseinek kárpótlására nem került sor. Az országgyűlési biztos arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a 2357/2002. (XI. 28.) Kormányhatározat 1/a pontja rendelkezik a felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont megszűnt szövetkezetekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonvesztés részleges megtérítéséről, e rendelkezés végrehajtására vonatkozó újabb jogszabály kiadásra azonban még nem került sor

(OBH 2149/2007.). Az országgyűlési biztos – hatásköre hiányának megállapítása mellett – tájékoztatást adott a szövetkezeti üzletrészek átalakítására vonatkozó kérdésekre (OBH 2516/2007.), ugyancsak nem vizsgálhatta a szövetkezeti tagsági viszonyt érintő tagfelvételi kérelem elutasításáról szóló döntést (OBH 5355/2007.).

1.12. Kisajátítási ügyek

A beszámolási időszakban 15 a kisajátításról szóló jogszabály hatálya alá tartozó ügyben nyújtottak be panaszt a biztosokhoz. Ez a szám az elmúlt évekhez képest jelentős csökkenést mutat, aminek oka lehet, hogy az állampolgárok egyre jobban ismerik az ombudsman vizsgálati lehetőségeit, és tisztában vannak azzal, hogy a kisajátítási eljárásban felülvizsgálatra csak a bíróságon kerülhet sor.

A hozzánk fordulók általában a kisajátítási eljárás menetét sérelmezték. Új típusú sérelem, hogy a jogosultak nem a megállapodás szerinti időben kapják meg a kisajátítást pótló adás-vételi szerződésben szerepelő összeget.

Az 1997-ben végzett átfogó vizsgálat alapján készített jelentésben megfogalmazott ajánlások a kisajátításról szóló tvr. többszöri módosításával részben teljesültek. Az Országgyűlés 2007. november 5-én fogadta el a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvényt, ami 2008. január 1-jén lépett hatályba. Rendelkezéseit az ezt követően indult eljárásokra kell alkalmazni.

Sajnálattal állapítottuk meg azonban azt, hogy azok a javaslatok, amelyek a fent említett módosításokkal nem kerültek be a tvr.-be, nem jelennek meg a törvényben sem, annak ellenére, hogy azokat a tárca elfogadta, és arról biztosította az országgyűlési biztost, hogy az új törvény azokat tartalmazni fogja.

1.13.
Közszolgáltatók

1.13.1.
Áramszolgáltatók

A szabálytalan áramvételezéssel összefüggésben több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz ebben a beszámolási időszakban is. A panaszok többségét kivizsgálta a Magyar Energia Hivatal, az országgyűlési biztost is tájékoztatva a vizsgálatok eredményeiről.

A biztos OBH 1451/2004. számú jelentésében visszásságnak minősítette, hogy nincs olyan jogszabály, mely garantálná a társadalmi szervezetek előzetes véleményezési jogát az elektromos áram és a földgáz hatósági árának megállapítása során. Az igazságügyi és rendészeti minisztert felkérte, hogy tekintse át a vonatkozó jogszabályokat, kezdeményezze azok módosítását, hogy biztosítsa a fogyasztói érdekképviseletet ellátó társadalmi szervezetek előzetes véleményezését a villamos energia és a földgáz árának megállapítása során. A miniszter 2007 októberében kelt levelében nem fogadta el az ajánlást. A biztos véleménye szerint a társadalmi részérdekek megjelenítése a villamos áram és a gáz árának részben vagy egészében hatósági árként, jogalkotás formájában történő meghatározása során – figyelemmel az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB-határozatára, valamint további alkotmányos jogok és elvek érintettségére (demokratikus jogállam fogalma, szociális biztonsághoz fűződő jog, gazdasági verseny szabadsága) – megköveteli a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett véleményezési jogkörrel rendelkező szervezet létezését. Ez a követelmény a hatósági ár hhez képzésének módjától függetlenül érvényesül. Ehhez szükséges a jelentés ajánlásában megfogalmazott jogszabály-módosítás, amely megteremti az egyértelmű és megfelelő véleményezési jogosítványokat, eljárási mechanizmusokat általánosan az áram- és a gázszolgáltatás területén, különös tekintettel az ármegállapításra, figyelembe véve az Energetikai Érdekegyeztető Tanács szerepét is. A biztos mindezek alapján az ajánlását fenntartotta. A miniszter a fenntartott ajánlást alátámasztó újabb érveket elfogadta. A biztos a miniszter válaszában foglaltak alapján 2008-ban utójelentést készít.

Kiemelendő, sajátos jellegű volt az OBH 3711/2007. számú eset, amelyben egy megyei lap újságírója azért fordult a biztoshoz, mert a „dégi pihenőparkban” (szociális intézménynek nem minősülő gondozást nyújtó intézmény) – ahol 15 idős és beteg ember is él – az E.ON vállalat szüneteltette a

gáz- és áramszolgáltatást. Utóbb azt is jelezte, hogy néhány nap elteltével az áramszolgáltató visszakapcsolta az áramszolgáltatást, és a gázszolgáltatás újraindításának előkészületeire is sor került, mégis kérte a vizsgálat lefolytatását. A biztos megkereste a közszolgáltatókat, és a beszerzett adatok alapján megállapította, hogy mind az áramszolgáltató, mind a gázszolgáltató jogszerűen járt el. A problémát jelentő kérdések felmerülését nem az ő eljárásuk vagy mulasztásuk okozta. Tekintetbe véve azt is, hogy az érintett település polgármesterével együttműködve a közszolgáltatóknak sikerült áthidaló megoldást találni a közszolgáltatások biztosítására. A közszolgáltatók teljesítették azt a polgári jog alapelvet, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ez az elv érvényes a közüzemi (közszolgáltatási) szerződés megkötésének esetére is, ugyanis a közüzemi szerződés polgári jogi szerződés, a felek között polgári jogi jogviszony jön létre annak ellenére, hogy számos szerződéses kikötést jogszabá-lyok szabnak meg, illetve általános szerződési feltételek alkalmazására is sor kerül. Mindezek alapján a biztos az eljárását lezárta, intézkedést nem tett, a dégi pihenőpark fenntartóját és az ingatlan tulajdonosát azonban felkérte, hogy törekedjenek a helyzet rendezésére, a szolgáltatás kikapcsolására ne kerüljön ismét sor. Támogassák az egyéni mérés lehetőségének kialakítását, ha az segíti elő a közszolgáltatások zavartalan biztosítását. Jelezte, hogy – szükség esetén – újabb vizsgálatot végez az ügyben.

Az OBH 3125/2003. számú ügyben – amely már a 2006. évről szóló beszámolóban is szerepelt – 2007-ben további fejlemények történtek. A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos több alkalommal is véleményezte a kisajátításról szóló törvény tervezetét, és kifogásolta, hogy az OBH 3125/2003. számú jelentésben felvetett szabályozandó kártalanítási igényről a tervezet nem tartalmaz szabályokat, és erről a villamosenergia-törvény módosításával sem rendelkezik a jogalkotó.

Az új kisajátítási törvény, a 2007. évi CXXIII. törvény 2. § o) pontja szerint a kisajátítási célok között szerepel az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát korlátozó vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése. E törvény 5. § (3) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa is kérheti a kisajátítást a létesítmény használatbavételi engedélye végrehajthatóvá válásától számított két évig. E feltételek között nem szerepelnek a korábban létesült közcélú hálózat miatti igények. Ezekről a villamos energiáról szóló új 2007. évi LXXXVI. törvény tartalmaz rendelkezéseket a 172. és a 173. §-okban, ugyanis a jogszabály kizárja a kártalanítási igényt a korábban létesített köz-

célú vezetékek esetében. A vezetékjog megállapítása, illetőleg annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többletjogokat és kötelezettségeket nem keletkeztet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem. Ha a hálózati engedélyes az előmunkálati jog, a vezetékjog és a használati jog gyakorlása során jogtalanul kárt okoz, a Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény) kártérítésre vonatkozó szabályai szerint tartozik felelősséggel. Az új szabályozás egyértelművé tette, hogy azok a tulajdonosok, akik olyan ingatlant szereztek (kárpótlási árverés, földkiadás útján vagy más módon), melyeken korábban közcélú elektromos vezetéket létesítettek, nem tarthatnak igényt kártalanításra a vezetékjog utólagos megállapítása, illetve ennek az ingatlan-nyilvántartásba való feljegyzése esetén. Az országgyűlési biztos az új szabályozást – tekintve, hogy a jövőben a tulajdonos is kérheti a kisajátítást az ingatlan rendeltetésszerű használatát korlátozó vagy megszüntető közérdekű használati jog miatt – tudomásul vette.

Az árampiac liberalizációját megteremtő jogi szabályozási folyamat keretében fogadta el az Országgyűlés az említett 2007. évi LXXXVI. törvényt a villamos energiáról. E jogszabályhoz kapcsolódva több további jogszabály megalkotására került sor a jogforrási hierarchia különböző szintjein. Az új jogi háttér számos újdonságot hoz magával, így például átalakul az árképzés módja, a számlázással, méréssel kapcsolatos fogyasztói panaszok kivizsgálása pedig a Magyar Energia Hivataltól a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz kerül át. Az új jogi szabályozás alapvető célja – az európai uniós jogharmonizációs kötelezettségnek megfelelően – a liberalizált árampiac megteremtése.

Az áramszolgáltatás területén bevezetett új szabályozási rendszer működését az országgyűlési biztos figyelemmel kívánja kísérni a benyújtott panaszbeadványokra is tekintettel. Bizonyos idő elteltével szükséges lehet megvizsgálni az áramszolgáltatók új jogszabályok alapján kialakított gyakorlatát, különösen abból a szempontból, hogy érvényesülnek-e azok az alapelvek, amelyek biztosítják a fogyasztók megkülönböztetések nélküli kezelését, az egyenlő hozzáférést, a természetes személy fogyasztók emberi méltóságának tiszteletben tartását, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

Összességében megállapítható, hogy a beszámolási időszakban a tipikusnak tekinthető (számlázási, díjfizetési és szabálytalan áramvételezéssel összefüggő) ügyek voltak többségben. Ezek közül emelkedtek ki az említett sajátos jellegű esetek, melyek közül különösen a civil szervezetek jogszabály-véleményezési, véleménynyilvánítási jogával kapcsolatos vizsgálat fontos, mivel a biztos által megfogalmazott álláspontnak az adott ügyön túlmutató, elvi jelentősége van.

1.13.2.
Gázszolgáltatók

Az országgyűlési biztosokhoz az előző évekhez viszonyítva is jelentős számú – 107 – panaszos fordult segítséget kérve a részére közszolgáltatást nyújtó gázszolgáltató társaságok sérelmesnek tartott eljárása miatt.

A panaszok átfogják a gázszolgáltatás szinte valamennyi területét, általánosságban megállapítható, hogy legtöbb esetben a sérelmek legnagyobb részét a számlázással összefüggő panaszok tették ki.

Az év elején a biztoshoz forduló panaszosok sok esetben vitatták az elszámolási mód megváltoztatását. Kifogásolták, hogy a szolgáltatók „önkényesen" tértek át a gázfogyasztás éves elszámolási módjára, és ezzel kapcsolatosan a fogyasztókat nem kellőképpen tájékoztatták, illetve nem volt lehetőségük a fogyasztással arányos szolgáltatási díj megfizetésének (diktálásos alapon történő) módját továbbra is fenntartani. A biztos a szolgáltató által bevezetett eljárás részleteiről és a továbbra is fennálló elszámolási mód választás lehetőségéről, annak igénybevételi módjáról széles körű, a panaszos számára is megnyugtató tájékoztatást nyújtott.

A panaszok kisebb hányada érintette a fogyasztásért fizetendő ár megállapításának módját, a fogyasztók szerint vitatható a társaságok azon gyakorlata, miszerint a fűtéshez felhasznált mennyiséget nem az elfogyasztott gáz mennyiségének (m3), hanem a hőmennyiségnek a figyelembevételével állapítják meg. A biztos ez esetben is a számla értékének megállapítását szabályozó jogi normák előírásainak ismertetésével tájékoztatta a panaszosokat.

Többen kifogásolták a társaságok által alkalmazott szankciókat, például a számla értékének a szolgáltató általi helytelen megállapítása, a hitelesített mérőóra megrongálódása esetén a szolgáltató által kezdeményezett eljárás miatt, vagy a szolgáltatásért való nem fizetés miatt a szolgáltatásból való kikapcsolás jogosságát sérelmezve. E panaszok az eljárás olyan szakaszában érkeztek a biztoshoz, amely során a panaszosok a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki, például az érintett közszolgáltatónál sem éltek kifogással, ezért a jogi lehetőségek ismertetése mellett e panaszok egyedi vizsgálatát elutasította, vagy a földgázellátásról szóló törvény értelmében a számlázással, méréssel kapcsolatos panaszok nagy részével kapcsolatban a hatáskörrel rendelkező Magyar Energia Hivatal vizsgálatának lefolytatását kérte. Olyan panaszos is próbált segítséget kérni, akinek tartozását a bíróság fizetési meghagyásban megállapította, és ennek ellenére sem tartotta elfogadhatónak a szolgáltató követelését, bírósági döntés felülvizsgálatára azonban a biztosnak nincs lehetősége.

A számla kiállításával kapcsolatos kérdéskör másik nagy csoportját kitevő panaszok a 2007-ben bevezetésre került energia-ártámogatással kapcsolatosak. Az ártámogatásra egy több személy és szerv által folytatott eljárás végén juthat hozzá az arra jogosult fogyasztó. Tekintettel arra, hogy ez az eljárás három, esetleg négy résztvevő együttműködését is igényli, ezért sok esetben fordult elő az eljárás elhúzódása a késedelmes támogatáshoz való hozzájutásra, különösen a társasházak esetében. A támogatásra jogosult fogyasztók azonban sok esetben az eljárás utolsó fázisában megjelenő gázszolgáltatóval szemben éltek panasszal. A jellemző probléma ezzel szemben már az igénylőlap helytelen, hibás adatokat tartalmazó benyújtásánál jelenik meg, elsősorban a helytelen adatok, például rossz tulajdoni hányadok megadása miatt. Ennek során a Magyar Államkincstár a megadott adatok miatt gyakori hiánypótlásokkal, többszöri határozatmódosításokkal képes az ártámogatás megállapításáról döntést hozni. Ezt követően döntését elektronikusan megküldi a szolgáltatónak is, amely a számla kiállításánál figyelembe veszi a támogatás mértékét. Előfordult, hogy állami bérlakások üzemeltetésével foglalkozó állami szerv nevének megváltozása miatt azonban a gázszolgáltató csak a biztos megkeresése alapján tette lehetővé a jogosultak számára az ártámogatást. A panaszok egy másik része akkor keletkezik, amikor a társasház részére megküldött számlában a közös képviselő az ártámogatás fogyasztóra eső mértékének megállapítására nem fordít figyelmet. A biztos a panaszosok igényérvényesítési lehetőségeinek módjára hívta fel a figyelmet.

E problémakör keretében az év vége felé sokasodtak meg azok a beadványok, amelyek az energiatámogatás igénybevétele alatt az APEH vagy a kincstár ellenőrzésének jogosságát kifogásolták, elsősorban az eljárás során a hatóságok részéről kért adatok tartalmát sérelmezve. A biztos az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte.

Az év során a panaszok szinte valamennyi gázszolgáltatást végző gazdasági társaságot érintették, a legtöbb panasz a Tigáz Zrt. és a Fővárosi Gázművek működési területéről érkezett.

1.13.3. Telefonszolgáltatók

Az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre az egyetemes elektronikus szolgáltatásokra terjed ki. A mobiltelefon-szolgáltatók eljárása az egyetemes szolgáltatás fogalma alapján nem tekinthető közszolgáltatásnak, ezért az ilyen panaszok vizsgálatára nincs jogi lehetőségünk.

A beszámolási időszakban új típusú panaszként jelentek meg a szerződéskötés körülményeivel kapcsolatos beadványok. A biztoshoz fordulók azt sérelmezték, hogy a szolgáltatók olyan szerződésre hivatkoznak, amelyeket ők mint fogyasztók meg sem kötöttek. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény értelmében a felek az előfizetői szerződést írásban, szóban vagy ráutaló magatartással – így különösen az előfizetői szolgáltatás igénybevételével – köthetik meg. A szolgáltatók bevett gyakorlata, hogy szolgáltatásaik értékesítésére üzletkötőket alkalmaznak. A szerződéskötés üzleten kívül (például a fogyasztó lakásán) vagy távollevők között (például telefonon) is megtörténhet. Telefonos megkeresés esetén a szóban elhangzottak is megalapozhatják a szerződéskötést. A jogszabályok értelmében a fogyasztó nyolc munkanapon belül indokolás nélkül elállhat a szerződéstől, amely lehetőségről a szolgáltatónak a fogyasztót tájékoztatni kell. A távollevők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet szerint a tájékoztatás elmaradásakor elállási jogát az előfizető három hónapon belül gyakorolhatja, míg a 370/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet értelmében üzleten kívül kötött szerződés esetén a jogkövetkezmény szigorúbb, a szerződés semmis. Amennyiben a fogyasztó azt állítja, hogy nem írt alá szerződést (a szerződésen lévő aláírás nem tőle származik), rendőrségi feljelentést tehet. Annak megállapítása, hogy a fogyasztó a telefonos megkeresés alapján megrendelte-e a szolgáltatást, a hangfelvétel alapján lehetséges. A fogyasztó jogosult megismerni a beszélgetésről készült felvételt.

A korábbi évekhez hasonlóan többen kifogásolták, hogy a szolgáltatók képviselői által ajánlott és elfogadott díjcsomag nem vált be, a határozott idejű szerződés meghatározott időpont előtti felmondása viszont csak jelentős összeg megfizetése ellenében lehetséges. A határozott idejű szerződés lényege, hogy az ügyfél bizonyos kedvezmények fejében a megadott időtartamra elkötelezi magát az adott szolgáltatás mellett. A határozott idejű szerződés meghatározott időpont előtti felbontását a szolgáltatók büntetik. Felmerül, hogy megfelelően tájékoztatják-e az ügyfeleket, amit utólag már nehéz vizsgálni, a szolgáltató ráadásul hivatkozhat arra, hogy ügyfele a szerződés aláírásával a feltételeket elfogadta. A későbbi vitás helyzetek és az esetenként jelentős összegű fizetési kötelezettség elkerülése érdekében az országgyűlési biztos azt ajánlja, hogy az ügyfelek kellő körültekintéssel, az előnyök és hátrányok alapos mérlegelésével, a feltételeket tanulmányozva járjanak el, hiszen senki és semmi nem kötelezi a fogyasztót, hogy a szerződést azon nyomban aláírja.

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerint ha a felek az előfizetői szerződést írásban kötik meg, a szolgáltató a szerződéskötéskor köteles

átadni az előfizetőnek az egyedi előfizetői szerződést és az Általános Szerződési Feltételek kivonatát, amelynek tartalmát jogszabály írja elő. Egy vizsgálat során észleltük, hogy az egyik szolgáltató előfizetői szerződésének hátoldalán található ÁSZF kivonat teljes egészében rendkívül apró betűs, olvasása rosszabbul látó személyeknek nehéz, de a jó látásúak számára is megterhelő. A szolgáltató formálisan eleget tesz törvényben foglalt kötelezettségének, hiszen az előfizető rendelkezésére bocsátja a kivonatot, ugyanakkor a tisztességes eljárás megköveteli, hogy a kivonatnak a tájékoztatásban betöltött fontos szerepére tekintettel nemcsak tartalmában megfelelőnek, hanem olvashatónak, valamennyi előfizető számára használhatónak is kell lennie, mert csak így alkalmas funkciójának betöltésére, azaz az előfizető tájékoztatására, még akkor is, ha ezzel több lapból fog állni. A Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökét arra kértük, hogy e szempont alapján vizsgálja meg a szolgáltató ÁSZF kivonatának megfelelőségét. A hírközlési hatóság elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy konkrét jogszabályi előírások hiányában nem rendelkezik olyan hatáskörrel, amely alapján a kivonat formai, alaki kialakítását vizsgálhatná. Jelenleg csak arra van felhatalmazása, hogy javaslatot tegyen a szolgáltatónak, azonban a hatékonyabb fellépés érdekében megvizsgálja a jogszabály módosítás kezdeményezésének lehetőségét.

1.13.4.
Mobil-tornyok

Az elmúlt évekhez hasonlóan 2007-ben is több, a mobiltelefon-hálózatok működését érintő beadvány érkezett a biztosokhoz. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a bázisállomásokat a lakóhelyük közelében helyezték el, ezzel egyidejűleg a kibocsátott sugárzás egészségre gyakorolt hatása miatti félelmüknek adtak hangot. Egyesek azt is felvetették, hogy a bázisállomás közelsége miatt ingatlanuk értéke jelentősen csökkent.

A mobil technológia terjedését az adótornyok árnyékában élő lakosság egy része növekvő aggodalommal figyeli. Időről időre felbukkannak ugyanis olyan hírek, amelyek szerint a nem ionizáló sugárzás hosszú távon megbetegedéseket okozhat, illetve növeli bizonyos egészségi problémák, betegségek kialakulásának a kockázatát. Sokan ezért, annak ellenére veszélyben érzik az egészségüket, hogy egyelőre nincs bizonyíték arra, hogy a mobiltelefonok rendszeres használatának, illetve a tornyok közelségének (határérték alatti, ámde folyamatos sugárzásnak) egészségkárosító hatása lenne. Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy annak egyértelmű, tudo-

mányos cáfolatára sem került eddig sor, hogy az adótornyok közelében élők, illetve a mobiltelefont használók egészségét hosszútávon nem befolyásolja, károsítja a sugárzás.

Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel, a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben, értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-ait.

1.13.5.
Távfűtés

Az országgyűlési biztoshoz 2007-ben benyújtott panaszokban az állampolgárok és fogyasztói érdekképviseleti szervezetek egyaránt a távfűtés szolgáltatás magas díját panaszolták. Különösen a 2007. január 1-jétől hatályba lépő díjrendeletekkel megállapított szolgáltatási díjat, és az alapdíj emelkedését kifogásolták. Ekkor lépett ugyanis hatályba az új gázár-támogatási rendszer, és a megszűnő alanyi jogú gázártámogatást jelentős távhőszolgáltatási díjemelés követte.

A költségmegosztó készülékekkel rendelkező épületek lakói a FŐTÁV Zrt. visszamenőleges elszámolási kötelezettségének megszűnését is sérelmezték, továbbá hiányolták a jogszabály olyan rendelkezését, mely a kedvezőtlen fekvésű lakások nagyobb hőigényét ellensúlyozó korrekciós tényezők alkalmazását kötelezővé teszi. Az utólagos elszámolással kapcsolatos probléma még a vizsgálat ideje alatt megoldódott azzal, hogy a fogyasztói érdekképviseletek szervezetei és a FŐTÁV Zrt. vezérigazgatója megállapodott ennek visszaállításáról.

Közösen kidolgozták azt a – távhőszolgáltató és felhasználó között kötendő – szerződéstervezetet, melynek alapján a felhasználó díjmentesen kérheti az utólagos elszámolást 2007. január 1-jétől visszamenőleg.

A magas szolgáltatási árat tekintve az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, mely – főként a FŐTÁV Zrt. adatai alapján, mivel a legtöbb panasz a fővárosból érkezett – arra irányult, hogy miként csökkenthetők a távfűtés költségei, és az miként tehető versenyképessé az egyéb fűtési módozatokkal (például gázfűtéssel) szemben.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárta, hogy a hatékonyabb működésén túl olyan intézkedések is szükségesek, amelyek e szolgáltatás fenntartásához kedvezőbb nemzeti energiapolitikát, ezen belül kedvezőbb földgáztarifa-rendszert alakítanak ki. Ennek érdekében felkérte a gazdasá-

gi és közlekedési minisztert a nagyfogyasztói földgázár kialakítására, és intézkedésre az épületek hőszigetelésének és fűtési rendszerének felújítása érdekében. Javasolta továbbá a távfűtésről szóló jogszabályok olyan módosítását, mely a fűtési költségosztóval rendelkező lakóépületek esetében kötelezővé teszi az egységes szempontú korrekciós tényező alkalmazását. A pénzügyminiszternek javasolta, hogy a távfűtés-szolgáltatással összefüggő áfa-kötelezettséget kedvezőbben állapítsa meg. A környezetvédelmi és vízügyi minisztert ajánlásai támogatására kérte.

A pénzügyminiszter a biztos fenntartott ajánlása ellenére sem változtatott azon az álláspontján, hogy a távfűtés-szolgáltatás területén az áfa-kulcs mérséklése az uniós szabályok és a költségvetési egyensúly biztosítása miatt nem lehetséges. A gazdasági miniszter arról tájékoztatott, hogy a Magyar Energia Hivatal a földgáz közüzemi díjainak megállapításairól szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM-rendelet módosításával összefüggésben megvizsgálta a nagyfogyasztói gázár-kategória bevezetésének lehetőségét. A javaslatot a távhőszolgáltatók bevonásával történő szakértői egyeztetések érdekében rövidesen megküldik a minisztériumnak. A koncepció véglegesítésére 2008. március végéig sor kerül. A kedvezőtlen fekvésű lakások magasabb hőfelhasználásának, illetve magasabb költségeinek enyhítésére szolgáló korrekciós tényezők kötelező alkalmazásával a gazdasági miniszter a fenntartott ajánlás ellenére sem értett egyet. Ennek műszaki akadálya, hogy jelenleg még nem kötelező a lakások energetikai minősítése, és bármely más szempont alapján történő korrekció szubjektív elemeket hordozna. A Távfűtési Közüzemi Szabályzat (TKSZ) 19.3. pontja – a felhasználó (fogyasztói közösség) döntése alapján – lehetővé teszi a különböző fekvésű lakások hőveszteség-különbségeiből adódó többletköltség mérséklését, illetve azt, hogy a fűtési hőmennyiség díjának egy része légtérfogat-arányosan, a fennmaradó része a költségosztók kiértékelése alapján kerüljön az épületrészek (lakások) között megosztásra. A fogyasztói közösségek a társasház vagy lakásszövetkezet szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhetnek a költségelszámolás mikéntjéről.

A távfűtés magas díjának mérséklését célzó eddigi fővárosi önkormányzati és kormányzati intézkedéseket értékelve a biztos megállapította, hogy kedvező fejleménynek tekinthető a fővárosi távhő-szolgáltatási díjszerkezet megváltozása. 2008. január 1-jétől az alapdíj csökkent, a fogyasztástól függő hődíj pedig emelkedett. Eddig az átlagos hőfogyasztású háztartás éves távhőköltségében az alapdíj 48 %-ot, a hődíj 52%-ot tett ki. Január 1-jétől követően – az átlagos fogyasztás mellett, éves szinten – az alapdíj 35%-ra, a hődíj 65 %-ra módosult. A módosított alapdíj-hődíj előnye, hogy a fo-

gyasztók számára alacsonyabb alapdíj-fizetési terhet jelent, a nyári hónapokban a számla alacsonyabb összegű lesz. A magasabb hődíj pedig növeli a fogyasztók érdekeltségét az energia megtakarításban.

A FŐTÁV Zrt. által 2008-ban bevezetendő Ökoprogram megvalósulásához a Kormány a Panel Program keretében támogatást biztosít. Ez lehetővé teszi, hogy a lakások egyedi fűtésszabályozásának és költségosztásának kiépítéséhez a fogyasztói közösségek állami támogatást kapjanak. A fogyasztók a szabályozással a FŐTÁV Zrt. számításai szerint 15%-kal tudják mérsékelni a fűtésre felhasznált energia költségét. A nagyfogyasztói gázár bevezetése tovább csökkentheti a lakosság távhőszolgáltatással kapcsolatos költségeit.

A fentiekre tekintettel a pénzügyminiszter és a gazdasági miniszter válaszát az országgyűlési biztos tudomásul vette. A pénzügyminisztert arra kérte, hogy a tervezett adóreform kapcsán legyen figyelemmel a jelentésben megfogalmazott – az áfa-kulcs mérséklésére vonatkozó – javaslatra.

Ismétlődő panaszok esetén az országgyűlési biztos fontolóra veszi utóvizsgálat keretében az eddigi intézkedéseknek a távhő-szolgáltatási díjra gyakorolt hatásának vizsgálatát, illetve a korrekciós tényezők alkalmazásával kapcsolatban a társasházakról és a lakásszövetkezetekről szóló törvényben a korrekciós tényezőkkel korrigált költségviselésre vonatkozó szabályok beépítésének lehetőségét (OBH 2151/2007.).

1.13.6. Temetkezés

A panaszok tárgya mind az önkormányzatok temetőfenntartó tevékenységével, a temető üzemeltetőinek eljárásával kapcsolatosak.

Az ombudsman vizsgálatot folytatott Hernádnémetiben, ahol a vizsgálat során arra derült fény, hogy a településen csak felekezeti temető működik, és az önkormányzat nem látja el törvényes kötelezettségét a köztemető fenntartásával kapcsolatban. Feltártuk, hogy a felekezeti temetőben nem az előnyben részesítés elvét alkalmazták a felekezet tagjai esetében, hanem a hátrányos megkülönböztetést a más vallásúakkal szemben (OBH 4361/2006.). Egy további panaszos beadványa alapján is megállapította, hogy a jegyző nagyobb gondot fordítva lássa el ellenőrzési kötelezettségének betartását, mert Budakeszin a temetőt üzemeltető vállalkozó nem tartotta be a rá vonatkozó nyilvántartási kötelezettséget, és illetéktelen személy nyilatkozatát fogadta el az exhumáláshoz és az újratemetéshez (OBH 3810/2006.).

Vizsgálatot folytatott az ombudsman egy tíz évvel korábban született, és még a születése napján elhunyt gyermek és temetési körülményeiről információval nem rendelkező hozzátartozók panaszától elvonatkoztatva napjaink szabályozásáról, hogy a jelenlegi szabályozási környezet elégséges biztonságot nyújt-e, hogy hasonló eset ne fordulhasson elő (OBH 5444/ 2006.).

Egy temetkezési szolgáltató is fordult beadvánnyal a biztoshoz, mert a jegyző a szolgáltató telepengedélyezési kérelmét részben elutasította, mivel telephelye a 2005-ben módosított szabályokban megállapított védőtávolságon belül helyezkedett el. A biztos megkeresése során az önkormányzati és területfejlesztési miniszter egy országos felmérés elvégzését tartja fontosnak, amelynek eredményétől függően lehetőség nyílhat a sérelmezett jogszabály szükséges felülvizsgálatára is.

1.14.
Külföldiek panaszai és állampolgársági ügyek

1.14.1.
Állampolgársági ügyek

Az Országgyűlés egyik alelnöke magyar állampolgárként született, de az állampolgárságtól önkényesen megfosztott személyek, valamint leszármazottjaik magyar állampolgárságának visszaállítása, továbbá az egykori vagyonelkobzások ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte, hogy Magyarország még ma sem tartja, tartatja be az állampolgárságtól történő megfosztást tilalmazó nemzetközi emberi jogi egyezményeket, ezért az országgyűlési biztos intézkedését kezdeményezte. A panasz hátterét a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény képezi, amelynek alapján a kormány – a belügyminiszter előterjesztésére – megfoszthatta magyar állampolgárságától azt, „aki az ország területének elhagyására vonatkozó jogszabályok megszegésével vagy kijátszásával” külföldre távozott. Az említett jogszabályhely értelmében az állampolgárságától az említett okból megfosztott személytől a vagyonát is el kellett kobozni. Az állampolgárságtól megfosztó határozatot – ami a vagyonelkobzást is magában foglalta – a Magyar Közlönyben kellett közzé tenni, a döntés a határozat közzétételének napján vált hatályossá. A vagyonelkobzásra a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása és vagyonuk elkobzása tárgyában hozott 1948. évi XXVI. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni.

Az országgyűlési biztos felhívta az alelnök figyelmét arra, hogy Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993. június 1-jén elfogadta a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt (Áptv.), ami 1993. október 1-jén lépett hatályba. Az Áptv. 21. § (1) bekezdése értelmében a magyar állampolgárságtól az „1947. évi X. törvény és az 1948. évi XXVI. törvény, a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény, illetve az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény" alapján megfosztott személy „a Magyar Köztársaság Elnökéhez címzett személyes, írásbeli nyilatkozatával a nyilatkozattétel napjától a magyar állampolgárságot megszerzi". Az országgyűlési biztosokhoz eddigi működésük során olyan panasz még nem érkezett, amelynek előterjesztője azt kifogásolta volna, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti szándéka kinyilvánítását követően azt ne kapta volna vissza. A magyar állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény (2) bekezdése mind a magyar állampolgárságtól való megfosztását, mind az őt súlytó vagyonelkobzás jogalapját képező 1948. évi LX. törvényt, illetve az annak végrehajtását szabályozó 1948. évi XXVI. törvényt – 1957. október 1-jén – hatályon kívül helyezte. Az említett jogszabályok hatályon kívül helyezésével megszűnt annak jogi lehetősége, hogy az állampolgárságuktól megfosztott személyek esetleges hazatelepülése esetén a vagyonuk elkobzását elrendelő minisztertanácsi határozatot a Magyar Köztársaság bármely hatósága foganatosítsa. A Magyar Köztársaság a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 2. § (1) bekezdés

c) pontja alapján – igényük bejelentését követően – vagyoni kárpótlást nyújtott azoknak, akiket a magyar állampolgárságtól való megfosztással összefüggésben ért sérelem. Az 1991. évi XXV. törvény 1. számú mellékletének 25., illetve 28. pontjai értelmében kárpótlásra voltak jogosultak azok, akik az 1948. évi XXVI. tv., illetve az 1948. évi LX. tv. alkalmazásával összefüggésben szenvedtek sérelmet. Eddigi működésünk során az országgyűlési biztosokhoz olyan beadvány sem érkezett, amely a magyar állampolgárságtól való megfosztással együtt járó vagyonelkobzások – 1989. október 23-át követően foganatosított – végrehajtását jelezte volna. Az Alkotmány 69. § (1) bekezdése értelmében a „Magyar Köztársaságban senkit sem lehet a magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani". Az idézett alkotmányos rendelkezés következetes végrehajtását mind az Alkotmánybíróság, mind az országgyűlési biztosok folyamatosan figyelemmel kísérik. Miután a hatályos magyar jog az állampolgárságtól való megfosztásnak még a lehetősé-

gét sem ismeri, annak alkalmazásától egyetlen honfitársunknak sem kell tartania.

A válasz kézhezvételét követően alelnök úr újabb levélben fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben azt kifogásolta, hogy miután a magyar állampolgárságuktól önkényesen megfosztott személyek külföldön született gyermekei a születésükkel nem szerezhettek magyar állampolgárságot, a visszatelepülő szüleikkel nem jöhetnek Magyarországra, nem vállalhatnak munkát, és az állampolgári jogon alapuló társadalmi ellátásokból sem részesülhetnek. További problémát okoz, hogy a hazájukat elhagyó, magyar állampolgárságuktól megfosztott honfitársainkat olyan államok fogadták be, amelyek a meglévő többes állampolgárságot tolerálják, azt azonban nem engedélyezik, hogy az általuk befogadott személyek újabb állampolgárságot szerezzenek. Válaszában az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése értelmében az „állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen”. Az országgyűlési biztosok kizárólag a Magyar Köztársaság hatóságainak, a hazai jogrendszer részét képező normák alkalmazásával összefüggő tevékenységének alkotmányosságát vizsgálhatják. A magyar alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelynek alapján bármely külföldi állampolgárnak, köztük a magyar állampolgárságuktól megfosztott személyek külföldön született gyermekének vagy más leszármazójának alapvető joga volna arra, hogy magyar állampolgárságot szerezzen. Alkotmányos jog hiányában, az országgyűlési biztosnak sincs lehetősége arra, hogy a beadványban kifogásolt problémák orvoslása érdekében intézkedéseket kezdeményezzen. Az állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket kizárólag az Országgyűlés jogosult törvényben szabályozni. Az alelnök által felvetett problémák egy részét az Országgyűlés olyan törvény megalkotásával orvosolhatná, amely nem kizárólag a magyar állampolgárságuktól megfosztott személyek, hanem gyermekeik, illetve más leszármazóik számára is alanyi jogon biztosítaná a magyar állampolgárság megszerzését. Ez a törvény lehetőséget teremtene az országgyűlési biztos számára, hogy annak végrehajtását figyelemmel kísérje, tapasztalatairól az Országgyűlést tájékoztassa, és az esetleges alkotmányos joggal összefüggő visszásságok esetén a sérelmet szenvedő személyek védelmét ellássa. Megfelelő tartalmú törvényi rendelkezések hiányában az országgyűlési biztos nem tehet semmit (OBH 1066/2007.).

Egy panaszos a magyar állampolgárságukat távolléttel elvesztett személyek, illetve leszármazottaik ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. A

panaszos magyar állampolgár dédszülei és nagyapja 1926. augusztus 29-én hagyták el Magyarországot, és kivándoroltak Argentínába. Az említett időpontban hatályos, a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvény 31. §-a értelmében elvesztette a magyar állampolgárságát az a személy, aki tíz évig, megszakítás nélkül Magyarország határain kívül tartózkodott. A távollét idejét megszakította, ha az érintett személy a magyar állampolgárság fenntartása iránti igényét valamelyik magyar konzuli hivatalnál bejelentette, esetleg új útlevelet vagy állampolgársági bizonyítványt kért. A panaszos dédszülei 1940. augusztus 31-én, a Buenos Airesben működő magyar konzulnál jelezték, hogy a magyar állampolgárságukat – a gyermekükre kiterjedően – fenn kívánják tartani. A nyilatkozat elfogadása ügyében indult eljárás során a Magyar Királyi Belügyminisztérium megállapította, hogy az érvénytelen, ugyanis a család magyar állampolgársága 1939. szeptember 1-jén megszűnt. Az országgyűlési biztosok vizsgálati lehetősége az 1989. évi XXXI. törvény hatályba lépését, vagyis az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Ezért az országgyűlési biztos a Magyar Királyi Belügyminisztériumnak a panaszos dédszülei, valamint a nagyapja magyar állampolgársága megszűnésének ügyében hozott döntését – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatta. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy akár ő, akár a család más tagja Magyarországra történő visszatelepedése esetén – honosítással – szerezhet magyar állampolgárságot (OBH 3206/2005.).

A korábbi évekhez hasonlóan, a beszámolási időszakban is találkoztunk olyan beadvánnyal, amelyben az országban élő, külföldi állampolgárságú panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert az anyakönyvvezető a Magyarországon született gyermeküket nem magyar állampolgárként regisztrálta. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszosokat, hogy a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LIX. törvény értelmében születésénél fogva magyar állampolgárrá válik a magyar állampolgár gyermeke, függetlenül attól, hogy a születés Magyarországon vagy az ország területén kívül történt. Tekintettel arra, hogy a születéskor egyik szülő sem volt magyar állampolgár, a gyermekek annak ellenére sem szereztek meg a magyar állampolgárságot, hogy a szülés a Magyar Köztársaság területén történt (OBH 4799/2005., OBH 4252/2006.).

1.14.2.
Idegenrendészeti és menekültügyek

A beszámolási időszakban vizsgált panaszok többsége az idegenrendészeti hatóságnak a külföldi állampolgárok magyarországi beutazása, illetve tartózkodása iránti kérelmének elutasítását sérelmezte. A panaszok egy részét azonban nem a külföldiek, hanem magyar állampolgár hozzátartozóik terjesztették elő. Így történt annak a magyar állampolgárnak az esetében is, aki a thaiföldi állampolgárságú menyasszonya látogatási célú vízumkérelmének elutasítása miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. A panaszos sérelmezte, hogy az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) a vízumkérelem elutasításakor az általa kiállított és a hatóság által záradékolt meghívólevelet figyelmen kívül hagyta. A vizsgálat adatai szerint a thaiföldi állampolgár látogatási célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő a Magyar Köztársaság bangkoki külképviseletén, amelyhez a panaszos által kiállított és az idegenrendészeti hatóság által záradékolt meghívólevelet is csatolta. A thaiföldi állampolgár a konzuli tisztviselőnek elmondta, hogy a 2003/2004. évi tanévet diákként Magyarországon töltötte, ekkor ismerkedett meg a panaszossal, őt kívánja meglátogatni, továbbá jelezte, hogy magyarországi tanulmányi ösztöndíjkérelmének elbírálása folyamatban van. A Hivatal a vízumkérelmet elutasította. Az elutasítás indokolása szerint egyrészt a panaszos a meghívólevél záradékolása iránti kérelméhez sem APEH-jövedelemigazolást, sem munkáltatói keresetigazolást nem csatolt, így az a thaiföldi állampolgár magyarországi megélhetését biztosító anyagi fedezet hiteles igazolásaként nem fogadható el; másrészt a thaiföldi állampolgár „látogató célú tartózkodási vízumkérelme nem időszerű, hiszen ezzel a vízummal tanulmányokat folytatni nem lehetséges”.

Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy a hatályos idegenrendészeti szabályozás szerint lehetőség van arra, hogy természetes, illetve egyes jogi személyek – a jogszabályban előírt formanyomtatványon – meghívólevelet állítsanak ki, amelyben kötelezettséget vállalnak arra, hogy a külföldi számára a magyarországi tartózkodása alatt szállást biztosítanak, eltartásáról gondoskodnak, továbbá egészségügyi ellátásának, valamint kiutazásának költségeit fedezik. A meghívólevél záradékolásával az idegenrendészeti hatóság igazolja, hogy annak kiállítója, a külföldi vendégül látásához szükséges jogszabályi előírásokat teljesíteni tudja. A hatósági záradékkal ellátott meghívólevél – annak érvényességi ideje alatt – jogerős közigazgatási határozatnak minősül, a meghívólevélben vállalt kötelezettségei

teljesítéséért a panaszos polgári jogi felelősséggel tartozott. Abból a tényből, miszerint a thaiföldi állampolgár ösztöndíjkérelme a látogatási célú vízumkérelmének előterjesztésekor elbírálás alatt állt, nem következett, hogy Magyarországon a látogatási célú vízum birtokában kívánt volna felsőfokú tanulmányokat folytatni. Miután a thaiföldi állampolgár vízumkérelme előterjesztésekor úgy nyilatkozott, hogy látogatás céljából kíván a Magyar Köztársaságba utazni, továbbá a panaszos által kiállított és a hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet is bemutatta, a Hivatal eljáró munkatársának mindössze azt kellett volna vizsgálnia, hogy a látogatási célú tartózkodási vízum kiadási feltételeinek megfelel-e. A Hivatal azzal, hogy a thaiföldi állampolgár által bemutatott érvényes meghívólevelet, annak formális visszavonása, illetve megsemmisítése nélkül hagyta figyelmen kívül, megakadályozta, hogy a panaszos a jogorvoslathoz való alkotmányos jogát gyakorolja. Az országgyűlési biztosnak a vizsgálat során küldött megkeresésére a Hivatal a thaiföldi állampolgár vízumkérelme elutasításának körülményeit felülvizsgálta, és az elutasító határozatot saját hatáskörében visszavonta, továbbá a látogató célú tartózkodási vízumot kiadta. Miután a Hivatal a panaszos sérelmét hivatalból orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben sem ajánlást, sem kezdeményezést nem tett (OBH 4139/2006.).

A beszámolási időszakban több olyan esettel is találkoztunk, amikor a hazánkban élő külföldi magyar állampolgárságú házastársa fordul az országgyűlési biztoshoz. Ilyen volt annak a panaszosnak az esete, aki férje és kiskorú gyermekének apja családegyesítési célú tartózkodási vízum iránt kérelme teljesítése ügyében kérte az országgyűlési biztos segítségét. A panaszos férje 2000. év augusztus hónapban magát Sierra Leone-i állampolgárnak valló személyként, embercsempész közreműködésével érkezett Magyarországra. A panaszos férje menekültként elismerés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a magyar hatóság elutasított. A határozat indokolása szerint a férj az állampolgárságát és személyazonosságát – úti okmány hiányában – egy születési anyakönyvi kivonattal próbálta igazolni, amelyről az okmányszakértői vizsgálat megállapította, hogy hamis. További dokumentumok hiányában a férjnek sem a személyazonosságát, sem az állampolgárságát nem sikerült tisztáznia. Az idegenrendészeti hatóság a panaszos férjét befogadottként elismerte, részére a humanitárius célú tartózkodási engedélyt kiadta. A panaszos férje 2006. február 28-án családegyesítési célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő, és a humanitárius tartózkodási engedéllyel együtt bemutatott egy, a nevére szóló nigériai úti okmányt. Az útlevél sorszáma azonban a Nigériai Bevándorlási Hivatal hivatalos honlapján érvénytelenített okmányként szerepel, vagyis az

sem a személyazonosság, sem az állampolgárság igazolására nem alkalmas. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy az Alkotmány 15. § alapján a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. Az Alkotmány idézett rendelkezésével összhangban az idegenrendészeti jogszabályok lehetővé teszik a külföldiek családegyesítési célú magyarországi tartózkodását. A családegyesítési célú magyarországi tartózkodás engedélyezésének azonban az a feltétele, hogy a magyar állampolgár külföldi családtagja a személyazonosságát és állampolgárságát hitelt érdemlően, vagyis eredeti okmánnyal igazolja. Amennyiben a panaszos férje olyan országból származik, amelynek hazánkban nincsen külképviselete, a szükséges okmányok beszerzése céljából a legközelebbi európai uniós tagállam területén működő külképviseletéhez fordulhat. Tekintettel arra, hogy a panaszos férjének személyazonosságát több év alatt sem sikerült igazolni, az országgyűlési biztos az eljárást intézkedés nélkül megszüntette (OBH 5284/2006.).

Egy másik ügyben a vizsgálat feltárta, hogy a panaszos salvadori állampolgárságú felesége családegyesítési célú tartózkodását az idegenrendészeti hatóság azért nem engedélyezte, mert ilyen kérelmet nem terjesztett elő. Ebben az esetben az ügyintézés módjáról és menetéről tájékoztattuk a panaszost (OBH 1391/2005.).

Több esetben is előfordult, hogy magyar nemzetiségű román állampolgárok – szóban vagy írásban – a saját vagy hozzátartozóik magyarországi letelepedésének engedélyezése ügyében fordultak az országgyűlési biztoshoz. Felhívtuk a panaszosok figyelmét, hogy 2007. július 1-jén hatályba lépett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény. Az említett jogszabályváltozás eredményeként a „nemzeti letelepedés” intézménye megszűnt, vagyis ilyen kérelmet már nem terjeszthetnek elő. A legfontosabb változás, hogy az idegenrendészeti hatóság az Európai Unió állampolgárait megillető, szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog igazolására szolgáló okmányt az érvényes román útlevelükbe helyezi el. Amennyiben ilyen úti okmánnyal nem rendelkeznek, azt be kell szerezniük. A jövőben a huzamos magyarországi tartózkodásuk jogszerűségét az útlevelükben lévő okmány, valamint a magyarországi lakcímüket tartalmazó hatósági igazolvány együtt igazolja majd. Minden esetben tájékoztattuk a panaszosokat arról, hogy a huzamos magyarországi tartózkodásukat miként rendezhetik (OBH 4252/2006., OBH 3359/2007.).

Sajátos problémára hívta fel a figyelmet az a több éve hazánkban élő és dolgozó olasz állampolgár, aki azért fordult az országgyűlési biztoshoz,

mert magyarországi bankszámlája nyitásakor, hiteligénye benyújtásakor, illetve a mobiltelefon-előfizetési szándéka bejelentésénél nehézséget okozott, hogy egyes – a beadványban meg nem nevezett – szolgáltatók olyan magyar nyelvű személyi igazolvány felmutatását kérték, amivel ő nem rendelkezik. A panaszos sérelmezte, hogy – az Európai Unió állampolgáraként – az olasz nyelvű útlevelében lévő tartózkodási okmány, valamint a magyarországi lakcímét tartalmazó hatósági igazolvány birtokában jogszerűen tartózkodik az országban, azonban megfelelő nyelvtudás, illetve okmányismeret hiányában azt a szolgáltatók többsége nem hajlandó elfogadni. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy Magyarországon mind a pénzügyi szektorban, mind a mobil kommunikáció területén több szolgáltató is működik. Amennyiben valamely szolgáltatásra az egyik piaci szereplő nem kíván szerződni, az egy másiktól is igényelhető. Miután a polgári szerződések nem hatósági döntések, hanem a felek akaratának függvényében jönnek létre, az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége arra, hogy a közszolgáltatónak nem minősülő kereskedelmi bankok, illetve mobilszolgáltatók szerződéskötési tevékenységét vizsgálják. Felhívtuk a panaszos a figyelmét, hogy a kereskedelmi bankok törvénysértő működése ellen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, a mobilszolgáltatók elleni fogyasztói panaszával pedig a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselőjének Hivatalához fordulhat. Az említett állami szervek vizsgálatának elrendeléséhez azonban a panaszosnak meg kell neveznie azt a pénzintézetet, illetve mobilszolgáltatót, amelynek a tevékenységét sérelmezi (OBH 3589/2006.).

1.14.3.
Konzuli ügyek

Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése alapján minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodása esetén a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. A Magyar Köztársaság külföldön tartózkodó állampolgárainak védelmét a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatán keresztül látja el. A beszámolási időszakban vizsgált, a konzuli szolgálat működését érintő panaszok a magyar állampolgároknak Alkotmányban biztosított hazatéréshez, valamint a tulajdonhoz való jogát érintették. Egy külföldön letartóztatott és fogva tartott magyar állampolgár ügyében az országgyűlési biztos egy újsághír alapján, hivatalból indított vizsgálatot.

Az Amerikai Egyesült Államokban élő, átmenetileg Mexikóban tartózkodó magyar állampolgár panaszos a hazatéréséhez szükséges anyagi fedezet

előteremtése érdekében fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. A panaszos sérelmezte, hogy kérelmével eredménytelenül fordult a Mexikó városban működő magyar külképviselethez, onnan semmiféle választ nem kapott. Az országgyűlési biztos megkeresésének kézhezvételét követően a Külügyminisztérium Konzuli és Igazságügyi Együttműködési Osztályának munkatársa kapcsolatba lépett a panaszos Budapesten élő fiával, akitől azt a tájékoztatást kapta, hogy az édesanyja időközben visszatért az Amerikai Egyesült Államokba. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy amennyiben életkörülményei időközben sem rendeződtek, és vissza kíván térni Magyarországra, az illetékes magyar külképviselettel kell kapcsolatba lépnie (OBH 1777/2007.).

Találkoztunk olyan beadvánnyal is, amelyben a már Magyarországon tartózkodó panaszos azért fordult a biztoshoz, mert a kanadai idegenrendészeti hatóság az ő és családja tartózkodási engedélyét nem hosszabbította meg, így a család – szándéka ellenére – kénytelen volt Magyarországra visszatérni. A hazatérésük intézésében az illetékes külképviselet is közreműködött. A panaszos sérelmezte, hogy a hazatérésüket követő hat hónap alatt a visszatelepülésükhöz semmiféle támogatást nem kaptak, pedig az ügyben szinte valamennyi roma szervezetet, illetve hazai közigazgatási szervet felkerestek. A panaszos által hiányolt, a hazatéréshez kötődő, állami támogatásra való jogi jogosultságot biztosító alkotmányos rendelkezés hiányában a biztos az eljárást lezárta (OBH 1147/2005.).

Egy magyar állampolgár azért fordult a biztoshoz, mert a Külügyminisztériumtól nem kapott hatékony segítséget ahhoz, hogy biztosítási kárigénye intézése céljából Kanadába beutazzon, és ahhoz sem, hogy a kárigény érvényesítése során keletkezett iratokat az ügyvédjétől visszakapja. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy sem a Konztv., sem más magyar jogszabály alapján nincs lehetőség arra, hogy a Külügyminisztérium vagy a külképviselet bármely magyar állampolgár számára ügyvédet fogadjon, és arra sem, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgár perbeli képviseletét ellássa. A Magyar Köztársaság jogszabályai idegen államok külföldön tartózkodó állampolgárainak magatartását nem szabályozhatják, számukra kötelezettségeket nem állapíthatnak meg. Az említett okból sem a Külügyminisztériumnak, sem a külképviseletnek nincs lehetősége arra, hogy a panaszos által kiválasztott és megbízott kanadai ügyvédet egy magánjogi ügyben keletkezett irat vagy iratok kiadására kötelezze. Az ügyvéd és megbízója között fennálló viszony bizalmi jellegére tekintettel az iratok kiadásának ügyében a panaszosnak kell intézkednie. Az állami szuverenitásból eredően egyetlen ország sem köteles olyan sze-

mély beutazását engedélyezni, aki nem az állampolgára. Az államnak joga van arra, hogy a külföldi beutazási kérelmét megtagadja, és a döntését indokolni sem köteles. Az említett okból sem a Külügyminisztériumnak, sem a külképviseletnek nincs lehetősége arra, hogy a panaszos kanadai beutazásának engedélyezése érdekében bármilyen módon eljárjanak (OBH 3196/2007.).

Több napilap és az elektronikus sajtó is beszámolt annak a magyar állampolgárnak az esetéről, akit egy svájci bíróság által kiadott nemzetközi elfogatóparancs alapján a szlovák rendőrség 2006. november 20-án letartóztatott és 2007. február 27-én átszállították Luganóba. A magyar állampolgárt a svájci rendőrség 2007. február 28-án szabadlábra helyezte, ugyanis a nyomozás során kiderült, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetője az ő – korábban ismeretlen személy által eltulajdonított – úti okmányával igazolta magát, azonban a két személy nem azonos. Eljárása során az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy az illetékes konzul a külföldön fogva tartott magyar állampolgár érdekeinek és jogainak védelmében az Konztv. előírásainak megfelelően járt-e el.

A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel (OBH 1778/2007.).

1.15. Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztoshoz 2007-ben érkezett panaszok döntő többsége olyan egyedi jogsérelem volt, amelyek vizsgálatára az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel, mert azok polgári jogi jogviszonyból származnak, és az ilyen viták kizárólag a bíróság előtt rendezhetők.

Az egyedi esetek nagy számából azonban levonható olyan következtetés, hogy az energia és közszolgáltatások árának jelentős mértékű növekedése egyre több személyt és családot sodor kilátástalan – önerőből megoldhatatlan – helyzetbe. Az egyedi szociális kérdéseken túlmutatnak ezek a panaszok, mert az egyre növekvő számú fizetésképtelenné váló családokra hívják fel a figyelmet.

Az országgyűlési biztos 2005-ben a lakáshoz jutás állami támogatásával kapcsolatos – OBH 3693/2004. számú átfogó – vizsgálata során – majd az OBH 6320/2005. számú jelentésben – a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet és módosításai alkalmazásában több visszásságot állapított meg. Többek között, hogy a lakástámogatási jogsza-

bályok nem biztosítják a megfelelő jogorvoslatot. A biztos a jogszabályok kiszámíthatóságához fűződő alkotmányos jogok érvényesülésének lehetőségét vizsgálta meg a lakáspolitika változásai kapcsán, és annak keretében arra keresett választ, hogy e változások mennyire szolgálták a szociálpolitika, a népesedéspolitika vagy a gazdaságpolitika céljait. A biztos felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a pénzintézetek, ha nem megfelelően biztosítják a lakáscélú állami támogatások igénylői számára az ügyféli jogokat, így különösen a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot.

Az ombudsmani vizsgálatok feltárták, hogy az igénylők nem kaptak megfelelő tájékoztatást az állami támogatások igénybevételének feltételeiről, és az eljáró hitelintézet által elutasított támogatási kérelem ellen nem volt érdemi felülvizsgálati, jogorvoslati lehetőség. Előfordult, hogy a pénzügyi intézmény – üzletpolitikai döntésre hivatkozva – nem nyújtott támogatást ingatlan bővítéséhez. A lakáscélú állami támogatások közvetítésében közreműködő hitelintézetek e támogatásközvetítési tevékenységüket önálló terméknek tekintik, amellyel kapcsolatban különböző, bizonyos esetekben a támogatás összegének 20%-át is meghaladó mértékű díjat számítanak fel.

A biztos 2006-ban a Gy 9/2006. számú ügyben még azt volt kénytelen megállapítani, hogy a Kormány a fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 22/2006. (II. 3.) Korm. rendeletet úgy hirdette ki, hogy az országgyűlési biztos észrevételeit nem vették figyelembe, de az újabb szakmai egyeztetés során ígéretet kapott arra, hogy a kormányrendelet már folyamatban lévő újabb módosítása során az ajánlásait figyelembe fogják venni. 2007 decemberében valóban azt tapasztalta a biztos, hogy a Kormány úgy módosította a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletét, hogy az már alkalmas lehet az ombudsmanok által felvetett problémák rendezésére.

A kormányrendelet 2008. január 1-jével hatályba lépett módosítása szerint a lebonyolításban közreműködő hitelintézet köteles átadni az igénylőnek az ÖTM tájékoztatóját a hatályos lakástámogatások feltételeiről, valamint írásbeli tájékoztatást az igényléshez szükséges dokumentumokról. A hitelintézet a közvetlen támogatások, illetőleg a kamattámogatások igénylése iránti kérelem átvételéről igazolást ad az igénylőnek, amelyben tájékoztatja a kérelem elbírálásának várható időtartamáról. A kérelem elutasítása esetén az igénylőt részletesen, írásban tájékoztatja a kérelem elutasításának

indokáról, a nem teljesülő igénybevételi feltételek megjelölésével, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről és módjáról. Amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a közvetlen támogatásokra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének 1,5%-át, de legfeljebb harmincezer forint, az értékbecslés és a helyszíni szemle díját nem tartalmazó bírálati díjat kérhet. Ha az igénylést a hitelintézet elutasítja, az igénylő a feltételeknek való megfelelés megállapítása iránt kérelmet nyújthat be a Kincstárhoz, és amennyiben az a jogerős határozatában megállapítja, hogy az igénylő a kérelem hitelintézethez történő benyújtásakor a rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelt, úgy a hitelintézet e feltételek hiányára hivatkozással a támogatási szerződést igénylővel történő megkötését és a támogatás folyósítását nem tagadhatja meg akkor sem, ha a lakáscél időközben megvalósult.

1.16.
Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

A beszámolási időszakot illetően, az országgyűlési biztos a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság alkotmányos jogával összefüggő visszásság veszélyével csak néhány esetben találkozott. A korábbi évekhez hasonlóan a biztosok 2007. évben ismét több, a műsorszolgáltatók eljárását, valamint az ORTT-t érintő vizsgálatot fejeztek be, többszöri és ismételt javaslatuk ellenére azonban még nem került sor a médiatörvény módosítására.

A médiával kapcsolatos ügyek – amint arra a biztosok már korábban is felhívták a figyelmet – a kommunikációs alapjogok mellett gyakran szorosan kapcsolódnak a gyermeki jogokhoz. 2007. év során is megfigyelhető volt, hogy a műsorszolgáltatók nem tesznek meg mindent a gyermeki jogok védelme érdekében. Többször rámutattak, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően kategóriákba sorolni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre – az erőszakhoz, a szexualitáshoz, valamint a kábítószer-fogyasztáshoz hasonlóan –, mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében, az

ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében vizsgálnia kell. Töretlennek tekinthető az ombudsmani gyakorlat abban is, hogy a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem tesz eleget az ORTT, amikor a műsorszám korhatári besorolásának vizsgálata során – a különös szaktudást feltételező kérdések ellenére – nem vesz igénybe (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiátert. A korábbi gyakorlatot kiegészítve, azt pontosítva az ombudsman arra is rámutatott, hogy az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozhat, ha a műsorszolgáltató a klasszifikáció során, vagy az ORTT a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában – mint az utóbbi négy évben mindig – ismételten megállapította: a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő azon visszásság, amely a Médiatörvény és a Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, változatlanul fennáll. Ezért olyan jogszabály-módosításra tett javaslatot, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg.

A biztos 2007-ben egy új médiajogi problémával is szembesült. A hatályos szabályozás mellett nincs olyan állami szerv, amely az ún. SMS Chaten megjelenő pornográf- vagy pedofil tartalmú üzenetek miatt eljárhatna. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy – jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – nem tudják az állami szervek alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni a kiskorúak személyiségfejlődésére negatív hatást gyakorló pornográf és pedofil tartalmú teletext SMS Chat üzenetek miatt.

Az országgyűlési biztos a beszámolási időszakban több esetben javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, hogy az új médiaszabályozás kialakításakor legyen figyelemmel az ombudsmanok vizsgálati tapasztalataira is. Tudomásunk szerint az új médiaszabályozás kidolgozása jelenleg is folyamatban van. Ki kell emelni azonban, hogy – amint arra a fentiek is utalnak – az alapvető jogok védelme a médiajog területén, a szabályozás hiányossága miatt nem megfelelően biztosított.

Egy szakszervezet panasza alapján vizsgálta meg a biztos a rendőrség Holdudvar nevű belső számítógépes fórumának korlátozását is. A 2007 márciusában befejezett eljárásban – az OBH 4765/2005. számú ügyhöz ha-

sonlóan – azt vizsgálta, hogy a rendőrség a Holdudvar működtetésével összefüggésben érintett személyi állományával szemben a rendőrség miként nyújt védelmet az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulónak, valamint tiszteletben tartja-e és védelmezi-e az emberi méltóságot, óvja-e az ember jogait. Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség moderálási tevékenysége „nem volt kielégítő" azt követően sem, hogy arra egy korábbi jelentésében már rámutatott. A Holdudvaron továbbra is megjelentek az emberi méltóságot sértő hozzászólások. A rendőrség azzal, hogy korábbi gyakorlatán nem változtatott, fenntartotta az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság okozásának lehetőségét, és – szükséges számú moderátor hiányában – nem teljesítette maradéktalanul objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

Szintén elvi és gyakorlati jelentőségű volt az országgyűlési biztos – egy sajtószerv vezetőjének beadványára adott – válasza is, amelyben Budapest egyik terén 2007. november 17-én lezajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkáját végző újságírók jelenlétével, igazoltatásával, két újságíró rendőrségre való előállításával kapcsolatban fejtette ki álláspontját.

1.17. Munkajogi ügyek

Ebben az évben is számos olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, amelyben a munkavállalás, a foglalkoztatás során felmerülő jogsérelmek orvoslásához kérték az ombudsman segítségét. A panaszok egy része olyan jogvitát tartalmazott, amelynek eldöntésére a munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, de számos esetben olyan – a foglalkoztatás elősegítésével (munkaügyi központ), illetve a munkáltatás ellenőrzésével (munkaügyi-munkavédelmi felügyelőség) megbízott – szerv eljárása ellen fordultak a biztoshoz, amelyeknek vizsgálata a hatáskörébe tartozik.

Több panaszos is sérelmezte, hogy a munkaügyi központ által meghirdetett tanfolyamra nem nyert felvételt. Vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy jogszerűen jár el a munkaügyi központ, ha a képzésekre elsősorban azokat veszi fel, akik igazolják, hogy – a tanfolyam elvégzése utáni időpontra – a megszerzett szakképesítéshez kapcsolódó álláslehetőséggel rendelkeznek. Nem állapított meg alkotmányos visszásságot abban az esetben sem, amikor az orosz állampolgárságú panaszos azt sérelmezte, hogy származása miatt nem vették fel a hegesztőtanfolyamra.

A hatályos szabályozás szerint ugyanis elsősorban magyar állampolgár vagy Európai Unióból származó személy képzése támogatható, és csak őket követően iskolázható be Unión kívüli államból származó személy.

Általában is megállapítható, hogy jelentősen megnőtt azoknak a beadványoknak a száma, amely a nem magyar állampolgárok Magyarországon történő munkavállalásával kapcsolatosak. Gyakori kérdés, hogy a jubileumi jutalom, illetve a prémiumévekre való jogosultság vonatkozásában beszámítható-e a külföldön szerzett szolgálati idő. A biztos megállapította, hogy míg az előzőnél erre nincs lehetőség, addig – a köztisztviselőket kivéve, ahol a törvény feltételül szabja a magyar állampolgárságot – a közalkalmazottaknál bizonyos esetekben a külföldön szerzett szolgálati időket is bele kell számítani a prémiumévek programban történő részvétel feltételeinek időtartamába.

Hivatalból indított eljárása során az ombudsman azt vizsgálta, hogy az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) megszüntetése után a munkavállalók hivatalos úton milyen módon tájékozódhatnak arról, hogy foglalkoztatásukat munkáltatójuk a hatályos jogszabályoknak megfelelően bejelentette-e. 2007. január 1-jétől ugyanis a munkáltatóknak a munkaviszonyok létesítésének és megszűnésének tényét az illetékes elsőfokú állami adóhatóságnak be kell jelenteniük. Ezek az adatok azonban nem elérhetők a munkavállalók számára. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérül azáltal, hogy a módosítás következtében a munkaerőpiac résztvevői jelenleg sehol sem tájékozódhatnak a foglalkoztatásuk adatairól (OBH 1183/2007.).

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz és a végzett munka után járó jövedelemhez való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az országgyűlési biztos annak a panaszosnak az esetében, aki azt sérelmezte, hogy hónapokon keresztül nem kapta meg a munkája után megillető munkabért. Az állam által finanszírozott program keretében foglalkoztatott munkavállaló ugyanis mindazok ellenére nem kapta meg a bérét, hogy az alkalmazotti bruttó bért nem a munkáltató alapítvány fizette, hanem – a megfelelő dokumentumok beérkezését követően – az állam, ezzel támogatva a nonprofit szervezeteket. A visszásság megszüntetésére és a munkáltatónál fennálló szabálytalanságok ellenőrzésére az országgyűlési biztos felkérte a – támogatást folyósító – Fővárosi Munkaügyi Központ, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Főváros – Pest megyei Munkaügyi Felügyelőség igazgatóját, valamint a legfőbb ügyészt (OBH 1737/2006.).

A munkavállalás során az egyes állampolgárokat ért esetleges konkrét

jogsérelmek – lehetőség szerinti – orvoslásán túl a biztos kiemelt figyelmet fordított a munkavállalók alkotmányban biztosított jogának, a munkához való jognak az értelmezésére, védelmére is. Ezen – alapjog-értelmező – tevékenysége keretében indított vizsgálatot a Magyar Távmunka Szövetség beadványa alapján. A távmunka alkalmazásának és elterjedésének elősegítésére alakult szakmai szervezet álláspontja szerint ugyanis a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos jog sérelmét okozza az a tény, hogy az alkalmi munkavállalók távmunkában történő foglalkoztatása azért nem lehetséges, mert a fizikailag elkülönült helyen lévő munkaadó nem tudja a közteherjegyet a munkavállaló alkalmi munkavállalói könyvébe beragasztani, a közteherjegy elektronikus úton történő lerovására pedig nincs lehetőség. A biztos megállapította, hogy a hatályos jogi szabályozás az alkalmi munkavállalást és a távmunkát két különböző, egymástól lényegesen eltérő foglalkoztatási formaként definiálja.

Mind jellegében, mind a munkáltatói, munkavállalói kör vonatkozásában, a munkaidő beosztásában, a munkahely meghatározásában, a munkáltató utasítási jogkörének gyakorlásában, bejelentési, adó- és egyéb kötelezettségek vonatkozásában lényegesen, szinte egymást kizáró módon eltérnek egymástól. Mindezek alapján nem állapította meg sem a munkához, sem a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog vonatkozásában a jogsérelem gyanúját. Az a tény ugyanis, hogy az eltérő jellegű munkavégzés szabályozására a jogalkotó eltérő szabályokat alkotott, nem tekinthető a vizsgált alkotmányos jog sérelemének (OBH 2813/2007.).

Ugyanezen alapjog értelmező tevékenysége keretében utasította el azt a beadványt, amely a munkaidő beosztásának a munkaszüneti napok miatt történő megváltoztatását sérelmezte. A panaszos szerint a szombat munkanappá nyilvánítása sérti a zsidó vallás képviselőinek a szabad vallás gyakorlásához való jogát, hiszen vallási előírásuk szerint ezen a napon munkát nem végezhetnek. Azáltal, hogy erre a napra szabadságot kell kivenniük, egyrészt csökken a rendelkezésükre álló szabadnapok száma, másrészt kiderül vallási hovatartozásuk. Az országgyűlési biztos – az Alkotmánybíróság 10/1993. (II. 27.) számú határozatában foglaltak alapján – megállapította, hogy a Munka Törvénykönyve (Mt.) olyan garanciális szabályokat épített ki, melyek lehetővé teszik a munkavállalók számára vallásuk szabad gyakorlását. „A munkavállaló alapszabadsága egynegyedét az általa meghatározott időpontban veheti igénybe. Ez biztosítja, hogy a vallásos munkavállalók legalább évi öt alkalommal minden indokolási kötelezettség nélkül a mások számára kötelező munkanapokon eleget tehessenek vallásuk előírásainak. Ezzel az Mt.

biztosítja a vallás szabad gyakorlásához való alkotmányos jogot.” (OBH 5146/2007.)

Nem állapította meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban az esetben sem, amikor a panaszos azt sérelmezte, hogy az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség az általa benyújtott panaszt nem határozatban bírálta el, hanem tájékoztatta az általa lefolytatott vizsgálatról. A munkaügyi felügyelőség ugyanis vizsgálatának megállapításairól – és az esetleges szankcióról – szóló határozatát kizárólag a vele jogviszonyban álló ügyfél számára köteles megküldeni. A munkaügyi (hatósági) ellenőrzés során pedig jogviszony kizárólag az eljáró felügyelőség és a vizsgálat alá vont munkáltató között keletkezik. A munkáltatóval szemben panaszt bejelentő munkavállalóval szemben a felügyelőség eljárása nem keletkeztet jogviszonyt. Így a munkavállaló nem tekinthető ügyfélnek (OBH 4369/2007.).

A foglalkoztatással, munkavállalással kapcsolatos panaszok között különleges helyet foglalnak el a hivatásos állományúak (katonák, határőrök stb.) szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyek. Tekintettel arra, hogy ezek elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik, csak igen szűk körben nyílik lehetőség az országgyűlési biztos eljárására.

A Honvédszakszervezet – a hivatásos és szerződéses katonák érdekképviseleti szerve – az Országgyűlési Biztos Hivatala által szervezett „Civilfórum” elnevezésű rendezvényen az ombudsman segítségét kérte abban, hogy a munkaidő-szervezésre vonatkozó 2003/88. EK-irányelv rendelkezései a katonák jogállását szabályozó törvénybe (A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény: Hjt.) is átültetésre kerüljenek. Az országgyűlési biztos az ezzel kapcsolatos vizsgálata során megállapította, hogy az irányelv a magyar jogba, a csatlakozás időpontjáig beillesztésre került, Magyarország több lépésben és több jogszabályt érintő módosításokkal, kiegészítésekkel vette át. Az általános jogszabályi keretet az 1992. évi XXII. törvény, a Munka Törvénykönyve adja meg, amelyet kiegészítenek, illetve specializálnak az ágazati törvények és rendeletek. A hivatásos és szerződéses állományú katonák esetében a munkaidő, azaz esetükben a szolgálatteljesítés ideje, a hatályos irányelvvel összhangban, heti 40 óra (Hjt. 91. § (1)). A Hjt. ugyanakkor három esetben eltérést enged az általános szabálytól: a készenléti jellegű beosztásokban (váltásos munkarendben) (54 óra/hét) dolgozók és a túlszolgálat (évi 300, illetve 450 óra) esetében, ahol Magyarország él az opt-out (kívülmaradás) lehetőségével; az alapkiképzés és az önkéntes tartalékos katonai állomány (60 óra/hét) esete pedig kizárható az irányelv hatálya alól.

Az irányelv felülvizsgálatában bekövetkező jövőbeli fejlemények – annak felülvizsgálatát ugyanis a tagállamok már a 2003. év végén megkezdték, de egyelőre nem sikerült megállapodniuk – a magyar szabályozás felülvizsgálatát is szükségessé tehetik. Az erre irányuló kodifikációs munkálatok azonban – a Honvédelmi, illetve a Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkatársainak tájékoztatása szerint – már megkezdődtek, így az országgyűlési biztos ezzel kapcsolatban külön intézkedést nem kezdeményezett.

1.18. Oktatásügy

Az oktatási panaszokra általánosan jellemző, hogy míg a közoktatási intézmények működésével kapcsolatos beadványok inkább a szülőktől, a felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatosak közvetlenül a hallgatóktól érkeznek. Ennek oka vélhetően egyrészt a fiatal felnőttek jobb érdekérvényesítő képessége, másrészt az, hogy a fiatalabb korosztályokat az országgyűlési biztosnak eddig nem sikerült hatékonyan megszólítania. Ezért a biztos a jövőben – a 2008-ban elindított gyermekjogi projekt keretén belül – erre a területre is nagyobb hangsúlyt kíván fektetni.

A beszámolási időszakban több panasz érkezett nevelési-oktatási intézmények működése, a tanulóval szembeni bánásmód, a kapott érdemjegyek miatt. A biztos gyakorlatára jellemző, hogy az ilyen jellegű panaszokat abban az esetben sem utasította el, ha a panaszos – a közoktatási törvény rendelkezéseinek megfelelően – előzetesen nem indított eljárást az intézmény fenntartójánál. A biztos azonban a panasz kivizsgálására a fenntartót kérte fel. Közoktatási intézmény működésével kapcsolatos, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a biztos két esetben tárt fel. Egyrészt megállapította, hogy a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közoktatási intézmény középiskolai osztályában a szaktárgyat nem megfelelő képzettségű oktató tanítja (OBH 3802/2006.), valamint a gyermek megfelelő testi, szellemi fejlődéséhez való jogával összefüggő visszásságot okoz, ha az elmaradt tanítási órák alkalmával az oktatási intézmény igazgatója nem gondoskodik a tanulók megfelelő felügyeletéről (OBH 3550/2007.).

Az intézményfenntartók által okozott jogsérelmet is két esetben állapította meg a biztos. Az OBH 2197/2006. számú ügyben: a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott, illetve a gyermek és szülei szabad iskolaválasztáshoz fűződő jogai sérültek azáltal, hogy az intézmény-

fenntartó önkormányzat a tervezett iskolabezárásról csak azt követően tájékoztatta az érintett gyermekek szüleit, amikor a többi, a beiskolázás szempontjából figyelembe vehető iskolában már lezajlottak a szülők tájékoztatása céljából meghirdetett nyílt napok és szülői értekezletek. Valamint az OBH 4761/2006. számú ügyben: a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy a fenntartó az ügyfél által, gyermeke hátrányos megkülönböztetése miatt tett panaszát csak az országgyűlési biztos vizsgálatának hatására, az ügyféltől származó kérelem beérkezését követően öt hónap múlva vizsgálta ki.

A felsőoktatási intézményekből érkező legtöbb panasz a nyelvvizsgáztatási rendszert, illetve a 40 évesnél idősebb hallgatók mentességét érintette. Tekintettel arra, hogy e kérdéseket mind az új, mind a régi felsőoktatási törvény megfelelően, az európai uniós csatlakozásból fakadó követelményeknek megfelelően rendezi, a biztos – a panaszosok tájékoztatása mellett – e területen nem indított átfogó vizsgálatot.

Az előző évekhez hasonlóan ugyancsak több hallgató kérte a biztos vizsgálatát, mert elégedetlen volt az oktatás tartalmával, a vizsgáztatás módjával, a vizsgakérdések összeállításával vagy a számonkérés eredményével. A biztos ezekben az esetekben tájékoztatta a panaszosokat arról, hogy a tanszabadság alkotmányos jogából és az ezt biztosító egyetemi autonómiából egyértelműen következik, hogy az oktatók értékelését semmilyen szerv nem jogosult felülvizsgálni. Felsőoktatási intézmény eljárásával összefüggésben az országgyűlési biztos egy esetben állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza magában, hogy a látássérült hallgatók az általuk is használható tananyaghoz teljeskörűen nem fértek hozzá, illetve nem volt számukra biztosított az alapvető tanulmányi információkhoz, a hallgatókat érintő hírekhez való – a látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés (OBH 5312/2006.).

1.19.
Önkormányzati ügyek

1.19.1.
Önkormányzati testületi ügyek

A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos az önkormányzatokat érintő vizsgálatai során egy témakörben valamennyi önkormányzat jogalkotási gyakorlatát vizsgálta. A panaszos az útépítési érdekeltségi hozzájárulási kötelezettséggel kapcsolatban fordult panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Sérelmezte és vitatta, hogy a határozatban foglalt fizetési kötelezettség esetleges elmaradása esetén az önkormányzat jelzálogbejegyzést alkalmazva terheli meg az ingatlanát.

A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár önkormányzata tévedett abban, hogy a Ptk. 198. § (3) bekezdése alapján jogosult a nem fizetők ingatlanának jelzálogjoggal való megterhelésére. E szakasz alapján arra jogosult, hogy a hatósági határozatnak megfelelően követelje a hozzájárulás megfizetését. A kötelezettnek pedig ennek megfelelően teljesítenie kell. Ha a kötelezettségét nem teljesíti, akkor fizetési meghagyás útján kezdeményezheti az önkormányzat az összeg behajtását, de jelzálogjogot nem jegyeztethet fel, mert az ügyben irányadó AB-határozat egyértelműen kifejti, hogy az önkormányzat rendelete e tekintetben nem minősül jogszabálynak. A Ptk. 251. és 254. §-ai és a 685. § a) pontjának összevetéséből ugyanis az következik, hogy az önkormányzat rendeletben törvényi felhatalmazás nélkül zálogjogot nem keletkeztethet. A vizsgált ügyben nincs olyan törvény, mely az önkormányzatnak erre felhatalmazást adna, ezért a helyi rendelet és az annak alapján kiadott kötelező határozat is sérti a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való jogot. A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár Város Önkormányzata az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán a helyi rendeletben előírt jelzálogbejegyzésre vonatkozó szabályával az Alkotmányban deklarált tulajdonhoz, jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. Az országos vizsgálat eredményeként a közigazgatási hivatalok valamennyi e tárgykörben kiadott önkormányzati rendeletet felülvizsgálták, majd az önkormányzati rendeletek módosítása érdekében 75 törvényességi felhívással éltek. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal a többszöri sürgetés ellenére (2007. július 31., 2007. október 25. és 2008. január 7., mely utóbbit postai úton és 2008. január 10-én e-mailben is megkapott, így az alapje-

lentéssel – 2007. március 22-én – együtt 5 ízben történt megkeresés, sürgetés) a beszámoló készítésének időpontjáig az ajánlásra nem válaszolt.

A jelentős költségvetési, önkormányzati és nem utolsósorban a lakossági közműfejlesztési hozzájárulások ellenére változatlanul érkeznek panaszok a megoldatlan csapadékvíz-elvezetés miatt. Az országgyűlési biztosok e tárgyban átfogó vizsgálatot, majd utóvizsgálatot is folytattak, útmutatóul a helyzet jobbítására. 2007-ben is történt intézkedés a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladat megoldására, annak ellenére, hogy a szélsőséges időjárási viszonyok, legfőképpen a súlyos árvízkárok tavaly elkerülték az országot. A felhőszakadások a települések belterületén azonban változatlanul gondokat okoznak, mert sok településen hosszú idő óta nem fordítottak gondot a vízelvezetésre. A kisebb településeken még várat magára a csatornázás, hiszen ennek lakossági önrésze a kisebb számú érdekeltségi egység miatt is – több település társulása esetén is – egyre magasabb. A felszíni vízelvezetés korszerűen a közműberuházással kapcsolható össze, amely jelenleg az ország egyik kiemelt beruházási programja. E körben is érkeznek panaszok, amelyek az önkormányzatot mint beruházót érintik. Az ombudsman a panaszosokat tájékoztatta, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak vízgazdálkodási társulás létrejöttekor kötelező tagságuk áll fenn. Intézkedést igénylő panasz a beszámolási időszakban nem fordult elő.

Az önkormányzatok rendeletalkotását érintették a parkolással és a hulladékszállítással kapcsolatos panaszok, mely vizsgálatok eredményeként az ombudsman kezdeményezte a helyi rendeletek megváltozatását. Önkormányzati fenntartású bentlakásos intézmény lakójától érkezett panasz kapcsán az országgyűlési biztos a késedelmes rendeletalkotást, és ennek kapcsán a sérelmes intézményi gyakorlatot kifogásolta. Az állattartással kapcsolatos panaszok is önkormányzati szabályozást érintenek, e területről is folyamatosan érkeznek a panaszok. Az önkormányzati tulajdonban lévő közterület-használatra vonatkozóan kért egységes szabályozást az ombudsman az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, mivel a jelenlegi gyakorlat szerint a 3177 helyi önkormányzat legalább háromféle módon szabályozza e területet, így önálló rendeletalkotással, más szabályozási területtel való közös szabályozással, polgári jogi jogviszonyként történő szabályozással. A vizsgálat eredményeként a biztos felkérte a minisztert, hogy fontolja meg a központi szabályozás lehetőségét.

1.19.2.
Hulladékgazdálkodás

Hasonlóan az előző évekhez, számos beadvány érkezett a települési hulladékszállítással összefüggésben. A legtöbb panasz a közszolgáltatás kötelező jellegéhez kapcsolódik, így azt sérelmezik, hogy tulajdonosként nem vagy alig termelnek hulladékot, mégis hulladékszállítási díjat kell fizetniük. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény (Hgt.) és a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet értelmében a lakóingatlannal rendelkezők mindegyike – ha mentességben nem részesül – köteles hulladékszállítási díjat fizetni még akkor is, ha a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az 52/2000. (XII. 18.) AB-határozatában felhívja a figyelmet, hogy „az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha elképzelhető, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetesen úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítsenek meg."

Összességében a vonatkozó jogszabályok szerint a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. A jogalkotónak a jogszabályokkal egyértelműen az volt a célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően megfizessék a közszolgáltatás díját. Az ebből keletkező díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás.

Minden alkalommal hangsúlyt fektet az országgyűlési biztos arra, hogy – a közszolgáltatás kötelező jellege miatt is – az arányos díjfizetés, azaz a termelt mennyiséggel arányos díjfizetési kötelezettség minden alkalommal érvényre jusson. Így több jelentésében (OBH 1567/2007.; OBH 2047/2007.; 2338/2007.) megállapította, hogy a 110, illetve 120 literes gyűjtőedénynél, ha a helyi rendeletben nem biztosítanak kisebb edényzetet a kevesebb hulladékot termelők számára, nem csupán az arányos díjfizetés nem valósul meg, hanem a lakosságot nem ösztönzi a kevesebb hulladéktermelésre. Ez a hulladékgazdálkodás egyik legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

Az arányos díjfizetés biztosításának hiánya miatt több panasz érkezik üdülőtulajdonosoktól, illetve üresen álló ingatlanok tulajdonosaitól, akik csak az év meghatározott, rövidebb időszakában vagy egyáltalán nem használják ingatlanjaikat, a díjat azonban nem ezzel arányosan kell megfizetniük. Az országgyűlési biztos jelentéseiben (OBH 4289/2006.; OBH 2338/2007.) megállapította, hogy ezen tulajdonosi körre vonatkozó hulla-

dékszállítási díj mértéke csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének, ha valóban az elszállított mennyiséghez igazodik, illetve ehhez közelít. Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást, de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is a hulladékszállítási díjat, nem felel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosság elvének.

Ezért javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezésekkel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg. Így a közszolgáltatás szüneteltetése, az edényzet mérete, az üdülőingatlanokra maximalizált időszak és egyéb olyan körben, mely alapján minden egyes helyi önkormányzati rendeletnek kötelező szabályokat kellene tartalmaznia az arányosabb díjfizetés érdekében. Egyetértve az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyekre a jogszabály eddig is hasonló – az arányosság kritériumát megkövetelő – megfogalmazásokat tartalmazott, továbbra is hiányolta – akár hónapokban – a minimumarányosság meghatározását, amelytől pozitív irányban bármely önkormányzat eltérhet.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter tájékoztatása alapján a Hgt. módosítására 2007 második felében kerül sor, és ezt követően történhet a kapcsolódó végrehajtási szabályok módosítása. Ezen jogszabályok időközbeni módosítása megtörtént, a biztos kezdeményezései azonban mégsem valósultak meg maradéktalanul.

1.20.
Rendőrségi eljárás

1.20.1.
Rendőri intézkedések

Az állampolgárok gyakran fordulnak az országgyűlési biztoshoz segítségért az őket érintő rendőri intézkedések, vagy – épp ellenkezőleg – azok elmaradása, vagy a számukra nem méltányos rendőrségi hatáskörben hozott hatósági döntések miatt.

Az elmúlt évben sok személy- és vagyonőri tevékenység gyakorlásához szükséges hatósági igazolvány iránti kérelem elutasítását sérelmező panaszt fejezett be a biztos (OBH 5408/2005., OBH 6335/2005., OBH 4796/2006., OBH 4963/2006., OBH 4969/2006., OBH 5408/2006., OBH

1319/2007., OBH 1575/2007., OBH 2060/2007., OBH 2078/2007., OBH 2310/2007., OBH 2326/2007., OBH 2888/2007., OBH 3121/2007.). A panaszosok általában arra keresték a választ, hogy ha kitöltötték jogerős bírósági ítéletben kiszabott büntetésüket, esetleg mentesültek is annak hátrányos következményei alól, miért nem kaphatnak személy- és vagyonőri igazolványt. Az ilyen panaszokat alkotmányos jogok sérelme hiányában a biztos elutasította, egyben tájékoztatta a panaszosokat, hogy – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint – addig, amíg a bűntettesek nyilvántartásában szerepelnek – melynek időtartama a mentesítés beállta időpontjában kezdődik –, valóban nem kaphatnak személy- és vagyonőri igazolványt. Vagyis három időpont az irányadó: a büntetés letöltése, ettől számítandó hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülés, végül a mentesülés dátumától számított tizenöt év.

Az OBH 2049/2007. számra iktatott beadvány előterjesztője az elektromos vagyonvédelmi rendszer telepítéséhez szükséges hatósági igazolvány iránti kérelmének elutasítását sérelmezte. Ez esetben a személy- és vagyonvédelmi tevékenység gyakorlását ugyan engedélyezték a panaszosnak, de a rendőrség határozata tartalmazta azt is, hogy a biztonságtechnikai rendszerek szerelését csak megfelelő szakképzettséggel rendelkező személy végezheti. A biztos a panaszt elutasította, mivel a rendőrség nem sértett alkotmányos jogot. Hangsúlyozta viszont, hogy a képesítési követelményrendszert a szakmai kamara alakította ki. A szakmai kamara a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzata. A szóban forgó hivatást a magas szintű, speciális képesítés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Mindebből következően a szakmai kamaránál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebbek a szabályok, s úgy is, hogy a szabályok alapjogokat – különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot – érintenek. Ezenkívül az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem sért alkotmányos jogokat a foglalkozás gyakorlásának szakképzettséghez kötése.

Egy panaszos szerint az önvédelmi célú lőfegyverek engedélyezése során a főkapitányságok a hivatásos állományba tartozó kérelmezőktől nem követelik meg a fegyverismereti vizsgát, illetve a kérelmezőknek nem kell igazolniuk, hogy életük, testi épségük fokozott veszélynek van kitéve. A panaszos a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományában dolgozott, rendelkezett önvédelmi fegyverrel, de nyugállományba helyezése után engedélyét visszavonták. Kérte az engedélyező hatóságok joggyakorlatának

vizsgálatát (OBH 6335/2005.). Válaszában a biztos rámutatott, hogy a lőfegyverek tartása, megszerzése nem alkotmányos jog. Az engedély kiadására jogosult szervek a vonatkozó kormányrendelet szabályai szerint kötelesek eljárni, akár polgári, akár hivatásos állományú legyen is a kérelmező. A veszélyeztetettség mértékének elbírálása mérlegelési jogkörbe tartozik. A lőfegyverekről és lőszerekről szóló törvény pedig a hatálybalépése előtt kiadott engedélyek érvényességét nem érinti, illetve a 2004 szeptembere előtt kiadott engedélyek érvényessége még nem járt le, az új kérelmezőknek viszont bizonyítaniuk kell, hogy munkájukkal összefüggésben vagy más okból életveszélynek vannak kitéve. A hivatásos állományúak kérelmének előterjesztéséhez szükség van parancsnoki jóváhagyásra. Fegyverismeret- és rendszeres lövészeti képzésben a hivatásos állományúak évente kötelezően részt vesznek.

Voltak, akik fegyvertartási engedélyük ügyében keresték az országgyűlési biztos közbenjárását. Ezekben az ügyekben is csak arról tájékoztathatta a panaszosokat, hogy a fegyvertartási engedély kiadásával kapcsolatos szabályok valóban rendkívül szigorúak, de a lőfegyver vásárlása, tartása, vagy olyan foglalkozás, tevékenység folytatása, amelyet csak lőfegyverrel, illetve meghatározott követelmények mellett lehet ellátni, nem érint alkotmányos jogokat (OBH 4737/2005., OBH 5234/2005., OBH 1211/2007., OBH 2494/2007.).

Előfordult olyan panasz is, melyben a személy- és vagyonőri igazolvánnyal rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrök a lakásán, a személy- és vagyonőri vállalkozói, illetve kamarai tagsági igazolványainak meglétét és hitelességét ellenőrizték. A rendőrök rendőrségi feliratú és megkülönböztető jelzésű járművel érkeztek a lakására. A panaszos szerint ez őt a lakókörnyezetében hátrányosan érintette, iratai ellenőrizhetők lettek volna a szakmai kamaránál is. Az országgyűlési biztos a panaszt elutasította, egyrészt mert a panaszos az ellenőrzés végrehajtása miatt nem élt jogorvoslattal, másrészt mert a rendőrség törvényes jogcímen végzett ellenőrző és felügyeleti tevékenysége nem sért alkotmányos jogokat (OBH 4984/2006.).

Vizsgálatot folytatott a biztos azon panasz alapján, mely szerint a rendőrség szórakozóhelyen, kábítószer-ellenőrzés keretében, vizeletvizsgálatot végzett. A panaszos kifogásolta a vizsgálat eredményét, de ellenőrző vizsgálatot – kérése ellenére – nem végeztek, hanem ruházata átvizsgálását követően előállították a kapitányságra és gyanúsítottként kihallgatták. A biztos rámutatott, hogy a rendőr által végzett ruházatátvizsgálás nem terjed ki arra, hogy egy szórakozóhely közönségét vagy annak egy részét rátekin-

téssel végrehajtott szelekció alapján vizeletminta adására kötelezze. Előállítást követő vizeletvételre is csak a bűncselekmény bizonyításához szükséges bizonyíték beszerzése érdekében, a gyanúsítás közlésére és a gyanúsítotti kihallgatásra pedig csak szakértői vélemény beszerzése, illetve csak a gyanú megalapozása után kerülhet sor. Az ügyben bizonytalansági tényezőt jelentett az alkalmazott gyorstesztek értékelése, valamint az, hogy tárgyi bizonyítékok nélkül a kábítószer-fogyasztás, a fogyasztott szer jellege, a beszerzési forrás és egyéb releváns adatok csak az eljárás alá vont beismerő vallomása alapján szerezhetők be. A tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – a terhelő adatok beszerzése érdekében feltehetően olyan módszereket is alkalmaztak, amelyek alkalmasak voltak a megfélemlítésre, de nem volt biztosított sem a védelemhez való jog, sem a panaszjog. A „diszkórazzia" során elvégzett jogalap nélküli vizsgálatok sértették a megalázó bánásmód alkotmányos tilalmát is. Ezekre tekintettel a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen a „diszkórazziák" gyakorlatának felülvizsgálatára, és nyomatékosan hívja fel alárendelt szervei figyelmét a jogszabályok betartására (OBH 1916/2006.). A főkapitány az ajánlást teljesítette.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy egy rendőr telefonon megfenyegette őt egy hagyatéki üggyel kapcsolatban (OBH 1682/2007.). A fenyegetés miatt panaszt tett az ügyészségen és több rendőri vezetőnél, de panaszát – hatáskör hiánya miatt – elutasították. Azt tanácsolták neki, hogy forduljon a rendőr szolgálati elöljárójához. A biztos sem tudott érdemi vizsgálatot folytatni az ügyben, mivel a kifogásolt rendőri magatartás nem függött össze hatósági határozattal vagy intézkedéssel, a beadvány tartalma alapján pedig a rendőr kijelentései – amennyiben bizonyíthatóak – legfeljebb fegyelmi vagy etikai vétség megállapítására voltak alkalmasak. Ennek vizsgálatára valóban a szolgálati elöljáró jogosult. Ugyanezen okok miatt mellőzte a biztos annak a panasznak a vizsgálatát, melynek vendéglátó egységet működtető előterjesztője szerint a körzeti megbízott különböző szabálytalanságok – fiatalkorú kiszolgálása, záróra megszegése stb. – miatt rendszeresen feljelenti őt az önkormányzatnál (OBH 6231/2005.).

A panaszos rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőség elmulasztása miatt állapította meg hatásköre hiányát az ombudsman az OBH 4923/2006. számú ügyben is, melyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a vele szemben intézkedő rendőrök kiabáltak és sértő hangnemben beszéltek. Ennek kivizsgálása is parancsnoki hatáskörbe tartozik.

Olyan panaszt is vizsgált a biztos, mely szerint a házuk előtt a rendőrök

megverték a panaszos férjét, majd a lakásukat feldúlták, és őt férjével együtt előállították a kapitányságra. Bevitték a rendőrségre 12 éves lányukat is, ezért kisebbik gyermekük felügyelet nélkül maradt. A panaszos férje több sérülést szenvedett a mellkasán és a lábán (OBH 4543/2005.).

A biztos ombudsmani intézkedésre nem talált okot az ügyben. Megállapította ugyanis, hogy a panaszos férjével szemben – ittas vezetés gyanúja miatt – szándékozott a rendőr intézkedni, de a férj megütötte a rendőrt. Dulakodtak, mindketten az út menti árokba estek. A verekedésbe a panaszos és egy ismerősük is bekapcsolódott. A férj végül elmenekült, de még aznap elfogták, majd vérvételre és orvosi vizsgálatra szállították. A látlelet szerint voltak hámsérülései, ezért azt, valamint a rendőri jelentést a kapitányság megküldte az ügyészségnek. A panaszost a verekedésben való részvétel miatt állították elő, de nem hallgatták ki, mert arra az ügyészségi nyomozó hivatal rendelkezett hatáskörrel. A panaszos nagyobbik leánya önként ment a rendőrségre, kisebbik leányát – a panaszos beleegyezésével – szomszédjuknál helyezték el. A férj ittas vezetése ügyében egyébként az ügyészség vádat emelt, az ügyészségi nyomozó hivatal pedig a rendőrökkel szemben indult nyomozást megszüntette.

Lakásáról törött lábbal történő előállítását és a rendőrségen való bántalmazását sérelmezte az a panaszos, akivel szemben családi konfliktusok miatt intézkedtek a rendőrök. Az ügyben a biztos megállapította, hogy a panaszos családtagjainak bejelentései alapján a helyszínre érkezett rendőröknek a panaszos ellenállt, felhívásaiknak nem engedelmeskedett, ezért állították elő és alkalmaztak vele szemben kényszerintézkedést, melyek jogszerűek voltak (OBH 5941/2005.).

A személyes szabadsághoz való jog sérelmét állapította meg viszont az országgyűlési biztos az OBH 3251/2007. számra iktatott panasz alapján folytatott vizsgálata eredményeként. A panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrök szabálysértési ügyben elővezették, több órára előállító helyiségbe helyezték, és megbilincselve vitték az ügyintézőhöz. Maga az elővezetés jogszerű volt, tekintettel arra, hogy a panaszos háromszori idézést követően sem jelent meg a szabálysértési hatóság előtt. Ugyanakkor nem állt fenn a panaszos részéről sem az önkárosítás, sem a támadás vagy szökés veszélye, ellenszegülését sem kellett megtörni. A sértett tanúként elővezetett panaszos az intézkedés során a rendőrséggel együttműködött. Mindezekre tekintettel előállító helyiségben való elhelyezése, valamint megbilincselése súlyosan sértette az arányosság követelményét. Rámutatott a biztos továbbá, hogy a rendőri intézkedések ellen benyújtott panaszt elutasító határozatban a fellebbezési illetékfizetési kötelezettség előírása is tör-

vényellenes volt, hiszen a vonatkozó törvény szerint tárgyánál fogva illetékmentes a rendőrhatósági kényszerintézkedés alá helyezési eljárásban az eljárás alá vont személy által előterjesztett panasz és fellebbezés. Az ügyben a biztos ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak a feltárt visszásságok megszüntetését.

1.20.2.
Gyülekezési jog

A biztosok 2007-ben kiemelten foglalkoztak a gyülekezési jog érvényesülése kérdésével, aktívan részt vettek abban a folyamatban, amely a 2006. évi zavargások következményeinek alkotmányos felülvizsgálatára irányult.

Az általános helyettes a 2006. szeptemberi-októberi közterületi rendezvényekről és a velük kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel kapcsolatos álláspontját a beszámolási időszakban már ismertette az Országgyűléssel (OBH 4435/2006.). Eljárása hivatalból indult, de annak során jelentős hangsúlyt fektetett az eseti állampolgári panaszok elbírálására és a velük kapcsolatos intézkedések megtételére is (OBH 4492/2006., OBH 4885/2006., OBH 4886/2006., OBH 4887/2006., OBH 4888/2006., OBH 4918/2006., OBH 4922/2006., OBH 4965/2006., OBH 4983/2006., OBH 4988/2006., OBH 4991/2006., OBH 4996/2006., OBH 5000/2006., OBH 5004/2006., OBH 5325/2006.). Jelentésében nem meghatározott személyek meghatározott sérelmével foglalkozott, hanem az események csomópontjaihoz kapcsolódva fejtette ki, hogy ott és akkor érte-e sérelem az emberi jogokat.

A gyülekezési jognak az erőszakmentes, békés jogállami forradalom időszakában kialakult alapvető alkotmányi-törvényi szabályozását meghaladottnak, és a XXI. század követelményeit figyelmen kívül hagyónak tekintette. Véleménye szerint: „A Gytv. 1989-ben született, és ahogy mondani szokták: a rendszerváltás emblematikus terméke. Ebben sok igazság van, ha nem is teljesen pozitív értelemben. A gyülekezési jog akkori szabályozása a pártállami állampolgári jogfelfogás ellenében és az esetleges visszarendeződés akadályozása érdekében jött létre. A szabályozás elvei és meghatározó részletei a pártállami berendezkedés és döntéshozatal elleni tiltakozás kifejezésére alkalmas keretek. Alkotmányos demokráciában azonban a gyülekezési jog funkciója némileg más.”

A 2006. szeptember 17-i, Kossuth téren kezdődött tüntetés választási gyűléssé, majd kulturális rendezvénnyé minősítését jogalkalmazási hibaként értékelte, melynek következtében a rendőrség nem láthatta el hatéko-

nyan közrendvédelmi és közbiztonság-védelmi feladatait. Az MTV Szabadság téri székházánál kialakult demonstrációval kapcsolatban a rendőri vezetés bizonytalanságát és határozatlanságát, valamint a kivezényelt rendőregységek személyi és dologi felkészítetlenségét emelte ki, ami egyaránt veszélyeztette a rendőrök és a székházban tartózkodók életét és testi épségét, vagyis alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Mellőzte viszont az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság megállapítását a tekintetben, hogy a 2006. október 23-ig folytatódó tüntetések egyes helyszínein a rendőrség határozott túlerő elérésére törekedett és számos tüntetőt vett őrizetbe. Az esetleges rendőri túlzások korrigálásának lehetőségét a bírói felülvizsgálatban jelölte meg.

A 2006. október 23-i, helyszínüket változtató, be nem jelentett demonstrációkról úgy foglalt állást, hogy azokat a rendőrség jogszerűen és értékelhető emberi jogi sérelmek nélkül oszlatta fel. A tüntetők elleni rendőri vízágyú- és könnygázhasználatot, majd lovas rendőri egység bevetését is úgy értékelte, hogy azok alkalmazásának a törvényi feltételei nem hiányoztak, ezért a rendőri fellépés jellege nem okozott alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot. A

T-34-es harckocsi tüntetők által való beindítását követően rendőrség által bevetett gumilövedék használatát önmagában ugyancsak nem tartotta jogszerűtlennek, de nem kellően körültekintő alkalmazását az élethez és a testi épséghez való jog megsértésének ítélte. Aggályosnak tartotta a gumilövedék használatát a barikád emelésének megakadályozására és felszámolására is. Rámutatott arra is, hogy az intézkedési területen tartózkodó személyek több esetben nem alkottak gyülekező csoportot, ezért a velük szemben való rendőri kényszer szükségtelen volt. Előfordult az is, hogy az egyébként szükséges rendőri kényszerintézkedés kivitelezésének módja nem felelt meg az arányosság követelményének, illetve a kényszerintézkedés azután is folytatódott, hogy a tüntető ellenállása megtört. Az ilyen rendőri intézkedések alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoztak.

Összességében a biztos megállapította, hogy 2006 szeptember-októberében a rendőrség szándékosan ugyan nem akadályozta a békés gyülekezési jog gyakorlását, a rendőri intézkedések során azonban egyetlen emberi jogsértésnek és alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságnak sem lehetett volna megtörténnie. Ezért a biztos ajánlásaiban hangsúlyozta, hogy a rendőrség jogállami működésének feltételei közé tartozik az állampolgárokat is érintő szabályok (magatartási kódex – 5. számú ajánlás, a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos tájékoztatás – 9. számú ajánlás) nyilvánosságra hozatala, a parancsnoki felelősségvállalás következetes érvényesítése (7. számú

ajánlás) és a rendőrség működésével összefüggésben felmerült problémák polgárbarát kezelése (8. számú ajánlás). Felhívta a figyelmet (1–4. számú ajánlás) egyes jogalkotási teendőkre is. A címzettek az ajánlásokkal alapvetően egyetértettek, megvalósításukat – a jogalkotás kivételével – az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától függő ütemben elkezdték, ezért azokat – tudomásul véve a nehézségeket – a biztos elfogadta.

Szorosan kapcsolódik a 2006 őszén kezdődött demonstrációkhoz a Parlament épülete körül felállított rendőrkordon ügye, melyben az országgyűlési biztos ugyancsak hivatalból vizsgálódott (OBH 1498/2007.). Vizsgálata aktualitását az adta, hogy voltak, akik szóban, voltak, akik demonstratívan és tevőlegesen is felléptek a védőkorlát eltávolítása érdekében. Ezenkívül köztársasági elnöki nyilatkozat is alkotmányosan aggályosnak tartotta a Kossuth teret lezáró kordont. Civil szervezetek (OBH 1829/2007.), elméleti és gyakorlati jogászok szintén szót emeltek a kordon fenntartása ellen.

A Kossuth tér lezárásával kapcsolatban – amely adott esetben az ott tartani szándékozott rendezvények ellehetetlenülésével is járt – a biztos abból indult ki, hogy a lezárás csak akkor minősülhetett törvényesnek, ha arra a közrend, a közbiztonság, a parlamenti épület és az abban tartózkodó személyek meghatározható milyenségű és mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha a korlátozás indokai nyilvánvalóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. Ennek a három feltételnek együttesen kellett teljesülnie.

A rendelkezésére álló információk alapján azt a következtetést vonta le, hogy a Kossuth tér használatát korlátozó rendőri intézkedés indokolt volt a 2006. október 23-a körüli napokban. Azt követően azonban a közvélemény előtt nem voltak ismertek olyan törvényes indokok, amelyek miatt a Kossuth tér folyamatos lezárása jogszerű lett volna. A közrend, közbiztonság veszélyeztetettségét – a korlátozásokkal összefüggésben – a rendőrségnek igazolnia kellett volna, vagyis a veszély okát és jellegét a valóságnak megfelelően úgy kellett volna megneveznie, hogy abból az intézkedés szükségessége is megállapítható, egyértelmű legyen. A biztos szerint ez hiányzott. Ezért a Kossuth tér kordonnal való folyamatos lezárását nem találta indokoltnak, és az alkotmányosság követelményeivel – mindenekelőtt a jogállam elvével – összeegyeztethetőnek. Mindezekre tekintettel ajánlásokat tett a budapesti és az országos főkapitánynak. A rendőri vezetők válaszát – figyelemmel arra is, hogy a tér lezárása időközben megszűnt – tudomásul vette. Hangsúlyozta azonban, mindannyiunk érdeke – és a hatóságok kötelessége – az alkotmányos jogok védelme és az elkerülhetetlen esetekben szükségessé váló korlátozások törvényességének, arányosságának biztosítása. Az állampolgárok együttműködése és jogkövető maga-

tartása csak akkor várható el, ha a korlátozások indokairól és törvényes megalapozottságáról megfelelő részletességű, közérthető és hiteles tájékoztatást kapnak.

A beszámolási időszakban érkezett panasz az állampolgárok 2007. március 15-i koszorúzási szándékával összefüggésben is (OBH 2307/2007., OBH 2365/2007.). Tekintettel arra, hogy e panaszok alapjául szolgáló rendőri intézkedések szintén a Kossuth téren zajlottak, célszerű itt szólni ezekről. A panaszosok a Parlament előtti Kossuth szobornál kívántak koszorút elhelyezni. A rendőrség azonban felszólította őket a terület elhagyására, majd igazoltatták, ruházatukat, csomagjaikat átvizsgálták és előállították őket. Másnap reggelig voltak fogva. A biztos arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy – a beadvány tartalmát a jogszabályokkal összevetve – a rendőri intézkedés a hatályos törvénynek megfelelt, jogsértés nem volt megállapítható. Utalt arra az alkotmánybírósági határozatra is, amelyben az Alkotmánybíróság a rendőri intézkedés eredményessége feltételeinek elemzése során kifejtette, hogy – természetesen a jogorvoslás lehetősége mellett – „ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani”. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény.

Volt olyan panaszos, aki nem „demonstrálóként” terjesztette elő panaszát. Az OBH 2375/2007. számra iktatott ügyben a panaszos éppen ellenkezőleg, magát a tüntetést kifogásolta. Szerinte a 2/A számú főútvonalon félpályás útlezárást tartó tüntetők korlátozták a szabad közlekedéshez való állampolgári jogait. A biztos a panaszt hatásköre hiányában érdemben nem vizsgálhatta, de tájékoztatta a panaszost arról, hogy a rendőrség csak nagyon szűk körben korlátozhatja a gyülekezés szabadságát. A meghatározott ideig tartó félpályás útlezárások – amennyiben azok nem járnak a forgalom teljes megakadályozásával, mint ahogy a panaszos esetében sem – a hatályos jogszabályok alapján nem tilthatók meg.

A gyülekezési joggal összefüggésben – állásfoglalást kérve – megkereste a 168 Óra Szerkesztősége is a biztost. A beadvány alapjául Budapest egyik terén 2007. november 17-én zajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkájukat végző újságírók jelenléte, igazoltatása, két újságíró rendőrségre való előállítása szolgált. Állásfoglalása kialakításában a biztost nagyban segítette az EBESZ 2007. június 21-i, az újságíróknak a tüntetéseken betöltött szerepével kapcsolatos ajánlása. Abból látható, hogy az újságíróknak a tüntetéseken betöltött szerepe, sajátos helyzete szintén visszatérő, standard probléma. A biztos válasza a jelen beszámolóban, a kiemelt

ügyek cím alatt, teljes terjedelemben megismerhető (OBH 5219/2007.).

Azt, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelten foglalkozott a gyülekezési jog mint védelmet élvező szabadságjog jellegű alapjog gyakorlati problematikájával, bizonyítja az is, hogy részt vett az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil és vallásügyi bizottsága 2007. október 17-én, a 2006. évi tüntetések évfordulója alkalmával tartott állapotfelmérő és hatásvizsgáló ülésén. Az ülésen – többek között – nyilvánvalóvá vált, hogy a 2006. szeptember-októberi eseményekben tanúsított rendőri fellépések maradéktalan tisztázása, lezárása nem történt meg. Ezért a rendőrséggel szemben jogosnak vélt állampolgári kárigények mielőbbi lezárása érdekében az ORFK érintett szervei (BRFK és REBISZ) és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt személyek közötti megegyezések eléréséhez felajánlotta közvetítői segítségét, amit az országos rendőrfőkapitány elfogadott és támogatott (Gy 373/2007).

A biztos – az adatvédelmi biztossal közösen – helyszíni tapasztalatokat is gyűjtött a 2007. október 23-i tüntetéseken, valamint az ORFK biztosítási központjában megfigyelte a Kossuth téren 2007. november 21-én szervezett Liga szakszervezeti demonstráció utáni tüntetés oszlatásával kapcsolatos intézkedéseket.

Jelen beszámoló keretében kell megemlíteni – bár befejezésük a következő évre áthúzódik, vagyis vizsgálatai eredményéről jelen beszámolóban nem szerepeltetheti a biztos –, hogy a 2006. évi őszi demonstrációkkal összefüggésben hivatalból vizsgálatot rendelt el a Nemzetbiztonsági Hivatal által 2006 októberében kiadott „Közlemény” alapján (OBH 4583/2007.), valamint diákok közreműködésével gyakorolt rendőri tömegoszlatással kapcsolatban (OBH 4685/2007.).

2007. év végén Hivatalunkban megkezdődött a 2008. évben megvalósítani tervezett, a gyülekezési jog újraszabályozásának alternatíváival kapcsolatos ombudsmani projekt előkészítése is. Annak során különös hangsúlyt kap a biztos közvetítő szerepe a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos egyes szereplők: a jogalkotó, a jogalkalmazó szervek (rendőrség, ügyészség, bíróság), a civil jogvédő szervek között. Fontos célja a projektnek a civil szféra elképzeléseinek megismerése és azok közvetítése az állami szerveknek úgy, hogy közben politikailag neutrális, következetes és „szabadságbarát” omudsmani álláspontot is megjelenítsen.

1.20.3.
Szabálysértési eljárások

Az országgyűlési biztos a szabálysértési ügyek vizsgálata során számos jogalkotási anomáliára mutatott rá: Az általános helyettes 2006-ban megállapította, hogy a szabálysértési eljárásban a kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás hiánya súlyos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek a szabálysértési törvény (Sztv.) módosítására (OBH 3652/2005. és OBH 5624/2005.). A miniszter a javaslatot elfogadta, és – a törvénymódosítás eredményeként – 2008. január 1-jétől már lehetővé vált a kézbesítési vélelem megdöntése (Sztv. 74/A. §).

A biztos 2006-ban azt is megállapította, hogy a szabálysértési eljárást megszüntető határozat kézbesítésének elmulasztása a sértett jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott (OBH 1502/2006.). Az Sztv. 2008. január 1-jétől úgy módosult, hogy a szabálysértési hatóság a sértettel és képviselőjével közli az eljárás alá vont személy felelősségét megállapító jogerős ügydöntő határozatot, illetve a bíróság hatályban tartó vagy megváltoztató végzését (75. § (2) bekezdés).

A biztos több alkalommal jelezte az igazságügyi és rendészeti miniszternek a jogorvoslati jog érvényesülésével kapcsolatos problémákat (OBH 1092/2005. és OBH 3070/2007.). Az Sztv. 86. § (1) bekezdése szerint, ha a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, a sértett panaszt tehet a határozattal szemben. Amennyiben a bíróság szünteti meg az eljárást (93. § (1) bekezdés c) pont), a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami – különösen a bizonyítottság hiányában való megszüntetés esetén – komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. A bíróság eljárását, illetve döntését a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. Álláspontja szerint az Sztv. hiányossága – mivel nem zárja ki a fiatalkorúak őrizetbe vételének a lehetőségét – visszásságot okoz a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben, ezért felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert a feltárt visszásság megszüntetésére (OBH 4005/2006.). A közjogi szakállamtitkár elfogadta a jogalkotási javaslatot, és a kormány elé terjesztették a szabálysértési őrizet megszüntetésére vonatkozó tervezetet, de a módosításra végül mégsem került sor.

A biztos már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi és a belügyminiszternek a hiányzó jogi szabályo-

zás kidolgozására (OBH 4460/2002.). A javaslatot az érintett miniszterek elfogadták, és több tervezetet dolgoztak ki a zaklatás szabálysértésként való szabályozására. Végül – 2008. január 1-jei hatállyal – bűncselekményként vezették be a zaklatás tényállását a magyar jogba (Btk. 176/A. §).

1.21.
Szociális ügyek

A beszámolási időszakban számos panasz érkezett az országgyűlési biztosokhoz a pénzbeli szociális ellátásokkal összefüggésben. A korábbi időszakhoz képest növekedett a nehéz szociális, anyagi helyzet miatti panaszok száma. E jelenség vélhetően a szociális megszorító intézkedések hatásaira vezethető vissza. A beadványok hangvételéből jól érzékelhető a társadalom szegényebb rétegeinek kétségbeesése életszínvonaluk romlása miatt. Sokan csupán – úgy érzik, utolsó lehetőségként – pénzügyi segítséget kérnek. A beadványtevők kilátástalan élethelyzetükről, a munkalehetőségek hiányáról, a magas és sokszor kifizethetetlen lakásfenntartási költségeikről, megromlott egészségi állapotukról vagy megoldhatatlan lakáshelyzetükről írnak. Több esetben nem is jelölnek meg hatósági eljárást, vagy a vizsgálat során megállapítható, hogy az eljáró hatóság a vonatkozó rendelkezéseket megtartotta, így a biztos hatáskörének hiányában csak annyit tehetett, hogy felhívta az érintett helyi önkormányzatok figyelmét a nehéz szociális helyzetű családra, illetve a panaszost tájékoztatta a szociális alapellátás keretében igénybe vehető egyéb lehetőségekről, elsősorban a személyes életvezetési tanácsadást is nyújtó családsegítés intézményéről.

A szociális ellátással összefüggő panaszok túlnyomó többsége továbbra is a rendszeres szociális segély és a közgyógyellátás iránti kérelmek elutasítása miatt érkezett. Az utóbbit illetően a legtöbb panasz a szakhatóság – területi egészségpénztár – eljárásának elhúzódására, illetve az ellátás mértékére, a megállapított gyógyszerköltségre vonatkozott. A gyógyszerköltségek megállapítása olyan szakhatósági hatáskör, amelynek vizsgálatára az országgyűlési biztosnak nincs jogi lehetősége, az eljárás elhúzódása miatt azonban az OBH 1976/2007. számú ügyben alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg, és felkérte az egészségügyi minisztert, tegye meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy a megváltozott jogi környezetben az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági feladataikat – a számukra előírt – határidőben elvégezhessék. Egy közgyógyellátás iránti kérelem elutasítása miatt érkezett másik panasz kapcsán a biztos megállapította, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az eljáró hatóságok a hozzátartozók

fogalmát olyan szűken értelmezik, hogy az egy főre eső jövedelem számításakor nem veszik figyelembe a nagyszülők által családba fogadással nevelt unoka személyét (OBH 3650/2007.).

A rendszeres szociális segélyek elutasítása miatti panaszok vizsgálatának többségében a biztos megállapította, hogy a hatóságok a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket figyelembe véve és azokat helyesen értelmezve jártak el. Kivéve az OBH 2560/2007. számú ügyet, amelyben a biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való és a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okozott, hogy a közigazgatási szervek a köztük felmerülő illetékességi vita rendezését érdemben meg sem kísérelték, hanem az iratokat olyan hatósághoz továbbították, amely korábban, illetékességének hiányát megállapítva azok áttételéről intézkedett. Ezzel a kérelmező annak ellenére, hogy az ellátásra jogosult lett volna, ahhoz több mint egy évig nem jutott hozzá. A súlyos jogsérelemre tekintettel az országgyűlési biztos a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló jogszabály vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél.

A biztos ajánlásainak és kezdeményezéseinek fogadtatása az esetek többségében eredményes volt, az érintettek a szükséges intézkedéseket megtették, és a feltárt alkotmányos visszásságokat, a rendelkezésükre álló eszközökkel orvosolták.

1.22. Társadalombiztosítás

Nyugdíjbiztosítás és egészségbiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggésben érkezett beadványok száma mindkét biztosítási ágban megnövekedett, az összes panaszoknak közel 7 százalékát tették ki, az előző év 5-6 százalékával szemben.

A beérkezett panaszok súlyát tekintve nem volt változás, azok mintegy tizedének vizsgálata zárult jelentéssel, melyek ötven százaléka ajánlást is tartalmazott. A többi ügyben hatásköre hiánya miatt részletes tájékoztatást tartalmazó, de elutasító választ adott a biztos, illetve a beadványok áttételét rendelte el a hatáskörrel rendelkező szervekhez.

A hatáskör hiánya megállapításának legfőbb okai ebben az évben is a folyamatban lévő bírói eljárások alatt vagy az ítélettel lezárt ügyekben érkezett panaszok, a jogorvoslati út elmulasztása, a nem hatóság ellen benyújtott, illetve az ismételt panaszok voltak.

A hozzánk fordulók, mindkét biztosítási ágat érintően – a korábbi évekhez hasonlóan – kifogásolták az orvosi bizottságok eljárását és döntését. Bízunk abban, hogy a többségében orvos-szakmai kérdéseket érintő kifogásokat illetően megoldást jelent a 2008. január 1-jétől bevezetésre kerülő, az egészségkárosodás mértékét és a rehabilitálhatóságot megállapító új rendszer (rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény).

A beszámolási időszakban, a nemzetközi szerződések hatálya alá tartozó nyugdíjigények elbírálásának elhúzódása volt az oka további számos megalapozott panasznak. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a kifogások többségében objektív okok akadályozzák a nyugdíj megállapítását, nem élt ajánlással. Tipikus eset, hogy az elbírálásra hatáskörrel rendelkező Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz – az igénylő jogosultságának megállapításához a külföldi szervtől szükséges adatszolgáltatási kérelmekre – hosszú ideig nem érkezett válasz. Ezekben az ügyekben az országgyűlési biztos segítséget kért az adott ország ombudsmanjától. Kezdeményezése az esetek döntő hányadában eredményre vezetett.

A biztos munkáját 2006-ban is jelentősen segítették a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és igazgatási szervei, kiemelten a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint azok igazgatási szerveinek vezetői és munkatársai, hasonlóképpen a MÁV Zrt. Nyugdíj Igazgatósága, valamint a Hszt. és Hjt. hatálya alá tartozó ügyekben az IRM ORFK Nyugdíjmegállapító Osztálya és a HM Közigazgatási és Pénzügyi Ügynökségének Illetmény, Munkaügyi és Nyugdíjmegállapító Igazgatósága.

Hasonlóan és hagyományosan jó, segítő együttműködést tapasztaltunk a Szociális és Munkaügyi, valamint az Egészségügyi Minisztérium részéről is.

Az egészségbiztosítást érintő panaszok, a korábbi évekhez hasonlóan, leginkább az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival (GYED, táppénz) összefüggésben érkeztek a biztoshoz. Nem csökkent azoknak a panaszoknak a száma sem, amelyek az Egészségbiztosítási Pénztárak méltányossági jogkörének gyakorlásával összefüggésben keletkeztek. Gyakran sérelmezték a panaszosok a lassú ügyintézést, illetve a kérelem – rendszerint orvosszakmai megítélés körébe tartozó – elutasítását.

Az egészségügyi reformmal összefüggésben emelkedett azon sérelmek száma, amelyekben a panaszosok az egészségbiztosítási jogviszonnyal kapcsolatos ellenőrzést, illetve eljárást sérelmezték. Az egészségügyi ellátásra való jogosultság 2007. évi biztosítási alapokra helyezése sok problémát és kérdést vetett fel, főként a jogosulti kör meghatározásával kapcsolatban. Jelentéssel zárult azoknak az ügyeknek a vizsgálata, amelyekben a panaszosok külföldön működő felsőoktatási intézmények nappali tagozatán ta-

nulmányokat folytató diákok egészségbiztosítását érintően érkeztek a biztoshoz (OBH 2793/2007.). Ugyancsak jelentéssel zárult a 65 év feletti, azonban a menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközt igénybe venni nem tudó biztosítottak utazási költségtérítésének az elutasítása (OBH 4087/2007.). Tekintettel arra, hogy a vonatkozó rendeletet a jogalkotó 2007. június 1-jétől pontosította, a biztos e tekintetben nem élt ajánlással.

1.23.
Vallásszabadság

Az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja egyes egyházak belső működését, és az egyházak működésével kapcsolatban más – az ombudsman által elvben vizsgálható – hatóság is csak nagyon szűk körben járhat el, mivel nincs (a törvény értelmében nem is hozható létre) olyan hatóság, amely az egyházak felett törvényességi felügyeletet gyakorol.

Egy magánszemély beadványában egy Önkormányzat Képviselő-testületének eljárását sérelmezte. A panaszos szerint a Képviselő-testület eljárása sértette az állam és egyház elválasztásának elvét, mert a református egyház által alapított, református szellemiségű és vezetésű iskola fenntartója a kistérségi társulás lenne. Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság – az állam és egyház elválasztásának elvét kifejezetten az állami és egyházi iskolákra vonatkozó értelmező gyakorlatának ismertetése után – a következőkre mutatott rá: A kérdéssel foglalkozó első képviselő-testületi ülésen elhangzottakat összevetve az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett gyakorlatával, megállapítható, hogy a „kistérségi alapítású és fenntartású egyházi iskola” nem felelt volna meg az önkormányzati (állami) iskolával szemben megfogalmazott „semlegesség” követelményével. Ki kell emelni, hogy a képviselő-testületi ülésen elhangzott „modell” valóban alkalmas lehetett volna, hogy az Alkotmány 60. § (3) bekezdésben megfogalmazott, állam és egyház szétválasztásának elvével összefüggő visszásságot okozzon. Figyelemmel arra, hogy végül nem ilyen konstrukcióban kezdődött az iskola beruházás, alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt a biztos nem tapasztalt, e körben ombudsmani intézkedést sem tett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett iskolát a Református Egyházközség alapította, fenntartóként közoktatási megállapodást kötött a helyi önkormányzattal. A közoktatásról szóló törvény szerint ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn, a nevelési-oktatási intézmény vallási tekintet-

ben elkötelezett intézményként is működhet, valamint a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás keretei között – részt vehet a Kt.-ben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. Ha a közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, ez esetben a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladatellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetve világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat. Az ombudsman megállapította, hogy az adott településen a panasszal érintett iskolán kívül működik önkormányzati fenntartású iskola is, vizsgálata során pedig nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az ezt választó a szülőkre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher hárulna.

Egy másik – egy református egyházközség lelkészének panasza alapján indult – vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az önkormányzati fenntartású óvoda azzal, hogy a fakultatív hit- és vallásoktatást az addigi délelőtti időpont helyett délután javasolta megtartani. Ugyanakkor megsértette az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettségét, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okozott az óvoda nevelőtestülete a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának meghatározásával és közzétételével.

1.24.
Végrehajtók

Mivel a bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással, ezért a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével, analógiájával jár el a biztos a végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben. Ennek értelmében a végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak.

A bírósági végrehajtók elleni panaszok esetében a biztos hatáskörét kizáró leggyakoribb ok, ha a végrehajtás alapját képező bírósági ítéletet, illetve az azt megelőző bírósági eljárást sérelmezik. Ehhez kapcsolódnak a végrehajtási lap kibocsátásához vagy az egyéb végrehajtható okiratok [a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 10. §] kiállításához fűződő különböző kifogások. Ugyancsak kizárja a panasz részletes vizsgálatát, ha kifejezetten olyan kérdésre vonatkozik, amely a bíróság hatáskörébe tartozik. Tipikusan ilyen a bírósági végrehajtó által megállapított becsérték, a behajtott és a még végrehajtandó tartozás összegének kérdése, vagy például meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a foganatosítás módjának bírósági meghatározása (Vht. 174. §). A bírósági végrehajtási eljárás felfüggesztésének elrendelése is a bíróság hatáskörébe tartozik. Nagyon nehezen fogadják el az ügyfelek, hogy az esetek többségében nem kötelező a végrehajtás felfüggesztése, így előfordulhat, hogy a bíróság mérlegelési körében hozott döntésével nem függeszti fel a végrehajtási eljárást még akkor sem, ha perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az alapüggyel összefüggésben.

Többen – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódását, illetve eredménytelenségét kifogásolták. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatosan a korábban végzett vizsgálatokra utalt vissza a biztos ismét, melyek eredményeképpen megállapításra került, hogy önmagában a végrehajtási eljárások elhúzódása, esetleges eredménytelensége nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben a végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási eljárást. A bírósági végrehajtási eljárás természetéből fakadóan sem az Alkotmány, sem valamely Alkotmányból levezetett elv nem garantálhatja a végrehajtási eljárás eredményességét, ugyanakkor a vizsgálati jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele (OBH 1532/2003.).

Tekintettel arra azonban, hogy minden évben ismétlődően, rendszeresen előfordulnak a bírósági végrehajtási eljárás sikertelenségét vagy elhúzódását sérelmező panaszok, megállapítható: olyan problémáról van szó, melynek permanens létezése a jogállam működését gátolhatja. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB-határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A bírósági végrehajtás alkotmányossága kérdéskörébe tartozik tehát a végrehajtás sikerességének, sikertelenségének kérdése is, hiszen egy olyan jogrendszerben, ahol a jogviták eldöntésére

felhatalmazott állami intézmények döntéseit nem lehet kikényszeríteni, súlyosan sérül az alkotmányosság követelménye, végső soron a jogállam.

Ugyanakkor a bírósági végrehajtás sajátos eljárásjogi jogintézményként is megközelíthető, mivel a bírósági végrehajtási eljárás során kézzelfoghatóan jelentkezik az állam kényszerítő hatalma. Ezért különös gondot kell fordítani arra is, hogy az eljárásban résztvevők alapvető alkotmányos jogai érvényesülhessenek, még abban az esetben is, ha az adósról van szó.

Hivatalból indított vizsgálatot a biztos 2006-ban, OBH 4027/2006. számon a zálogjogosultak bekapcsolódására vonatkozó Vht.-szabályok gyakorlati érvényesülésével összefüggésben. Megállapította, hogy a vizsgált szabályok nem biztosítják a végrehajtási eljárásban követendő alapelv, a fokozatosság és arányosság elvének érvényesülését, ezért a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. Felkérte az

igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy terjesszen elő olyan jogszabály-módosítási javaslatot, amely úgy módosítja e szabályokat, hogy a zálogjogosult értesítésére és annak bekapcsolódási igénye előterjesztésére csak akkor kerülhessen sor, ha az arányosság és fokozatosság elvének megfelelően foganatosított végrehajtási cselekmények nem vezettek eredményre, és az adós ingatlanának árverése kapcsán az ingatlan becsértékének megállapítása és közlése megtörtént. A miniszter az ajánlást a 2007. évben megküldött válaszában nem fogadta el, de a biztos továbbra is fenntartotta az ajánlását.

A biztos szerint az ingatlan becsértékének megállapításakor, a becsértékkel együtt kaphatná meg az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás ez utóbbiak tekintetében változatlan maradhatna. Egyébként a biztos ebben az ügyben kikérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara véleményét is, amely a felvetéssel és az ajánlással egyetértett.

Ezt követően a miniszter jelezte, hogy megfontolják a jelentésben felvetett kérdések által érintett Vht.-részek újraszabályozását az új Polgári Törvénykönyv kodifikációjával párhuzamosan. Azt is megígérte, hogy a „megfontolás” eredményéről informálni fogja majd a biztost is. A biztos megítélése szerint az ajánlásban megfogalmazott jogszabály-módosítással csökkenthető lenne az ingatlanárverések száma, ez hozzájárulna az adósok hajléktalanná válásának megelőzéséhez.

Speciális szabályok vonatkoznak a végrehajtó eljárására abban az esetben, ha tartásdíj behajtásáról van szó. E szabályok megsértésére került sor

abban az ügyben, amelyben a biztos megállapította, hogy a gyermeknek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz, ha a végrehajtó a gyermektartásdíj behajtása érdekében nem soron kívül teljesíti a végrehajtási cselekményeket (OBH 3117/2007.).

A biztos vizsgálata szerint a végrehajtó eljárása során nem vette figyelembe a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM-rendelet azon rendelkezését, mely szerint soron kívül kell teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha tartásdíjat kell behajtani, így sérült a gyermeknek az állam és társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga. Tekintettel arra, hogy a visszásság az időmúlás következtében már nem volt orvosolható, a biztos intézkedést nem kezdeményezett, csak felhívta a végrehajtót, hogy a jövőben, a gyermektartásdíj végrehajtása során, a vonatkozó jogszabálynak megfelelően – annak érdekében, hogy a gyermek az őt megillető tartáshoz minél előbb hozzájusson – soron kívül járjon el.

A biztos összességében – a korábbi évekről szóló beszámolóiban foglaltakhoz hasonlóan – megállapította, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, annak további fejlesztése szükséges, adott esetben a jogi szabályozás teljes felülvizsgálatára alapozva. Az egyéni élethelyzetekből fakadó súlyos problémák (hiteltartozás, közüzemi tartozások) megoldása azonban sok esetben továbbra is csak jogon túli eszközökkel, illetve a szociális intézményi rendszer fokozott igénybevételével lehetséges.

1.25. Vízügyek, katasztrófavédelem

Az utóbbi tíz esztendőben szinte minden évben jelentős károkat okozó árvíz, belvíz 2007-ben nem sújtotta az országot, és a vis maior eseményekkel kapcsolatos panaszok a 2006-os vagy a még korábbi évek eseményeinek kárenyhítési gyakorlatát, a támogatás elmaradását sérelmezték. A közel 30 panasz a belvizekkel és az ezzel összefüggő csapadékvíz-elvezetéssel volt kapcsolatos.

A 2007. évben a panaszok vizsgálatán túl az országgyűlési biztos kiemelten foglalkozott a 2006. évi, 11 ezer károsultat érintő árvíz- és belvízkárok támogatásával kapcsolatos ajánlásának, intézkedésének a teljesítésével, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél folyamatosan

sürgette a javasolt jogszabály-módosítást. A 2006. évi alapvizsgálat megállapította, hogy az árvíz- és belvízkárok kárenyhítése során a 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet alapján hozott önkormányzati döntések – az egységesen fennálló, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozással a magántulajdon vonatkozásában – a tulajdonhoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoznak, mert „Az igazgatási apparátus által egységesen uralt, az állami közhatalomnak szinte kizárólagosan alárendelt, a tulajdon funkciói és jogosultjai szerint nem különböztethető, aránytalan és szükségtelen korlátozásokat is magában foglaló jogi szabályozás … alkotmányellenes".

E jogszabály kapcsán állt elő az a helyzet, miszerint a néhány ezer és az 5 millió forintos támogatás esetén egyaránt 10 év jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat kellett elrendelni az önkormányzatoknak.

Az országgyűlési biztos jogalkotási javaslatában felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet módosítását oly módon, hogy az feleljen meg a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. Gondoskodjon arról, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések elkülönüljenek, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítást követően intézkedjenek. A folyamatos szakmai egyeztetés eredményeként a 2006. évre vonatkozó zárszámadási törvény rendelkezett a korábban bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről.

Ezen túlmenően a jelzálogterhet nem vállaló, és így a kárenyhítési támogatásból kimaradt mintegy 5 ezer károsultak támogatására a 2008. évi költségvetési törvény 5. számú mellékletében 1100 millió forint előirányzat szerepel. A 2007. év ombudsmani tevékenység 11 ezer károsult esetében az egyik kiemelkedő alapjog korlátozását érintő kedvező szabályozást eredményezte.

A költségvetési és az uniós támogatások keretében kiemelt helyet foglal el a szennyvízberuházás, és ennek megfelelő ütemben folytatódik az országban a környezetvédelmi célokat is szolgáló szennyvízcsatorna- vagy vízvédelmi rendszer teljes kiépítése. 2007-ben 22 panasz érkezett e területről, melynek során az ombudsman ismételten rámutatott, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak a vízgazdálkodási törvény értelmében a szennyvízberuházás, illetve a termőfölddel és erdőtulajdonnal rendelkezők esetében a vízgazdálkodási

társulás létrejöttekor kötelező tagságuk áll fenn. Intézkedést igénylő panasz a beszámolási időszakban nem fordult elő.

Az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetetlenné teszik vagy nagyon megnehezítik a közlekedést.

A csapadékvíz-elvezetés elmaradását kifogásoló panaszok során az országgyűlési biztos korábban már beszámolt a Budakeszi Város Önkormányzatát érintő kirívóan súlyos esetről, miszerint 2001. év óta eredménytelen valamennyi ombudsmani kezdeményezés a panasz orvoslására, és a csapadékvíz-elvezetési kötelezettség teljesítésére.

Az országgyűlési biztos a 2006. októberi megkeresésében újra szorgalmazta, hogy a 2001-ben tett, és az önkormányzat által elfogadott kezdeményezést az önkormányzat teljesítse.

1.26.
Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok

1.26.1.
Kiemelt ügyek

OBH 4728/2005.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő a jogalkotó, ha a szabályozás nem rendelkezik az érzékeny természeti területek ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzéséről, illetve az érintett tulajdonosok más módon való tájékoztatásáról.

A panaszos a Bács-Kiskun megyei Földhivatal és a Kiskunsági Nemzeti Park (elsőfokú természetvédelmi hatóság) eljárása miatt fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte, hogy az általa megvásárolni kívánt móricgáti ingatlan tulajdoni lapján nem szerepelt a kiemelten fontos érzékeny természeti terület (ÉTT) feljegyzés. Az ingatlant szántóként kívánta hasznosítani, de a művelési ág megváltoztatása iránti kérelmét az elsőfokú természetvédelmi hatóság véleménye alapján a földhivatal elutasította.

A jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, amely annak feltárására irányult, hogy a természetvédelmi hatóság a természeti terület kijelölésének tényét az ingatlan-nyilvántartásba miért nem jegyeztette fel, továbbá arra, hogy a megyei föld-

hivatal a művelési ág változtatási kérelem elutasítása során törvényesen járt-e el.

Az országgyűlési biztos – miután a körzeti földhivatal arról tájékoztatta, hogy a tulajdoni lapon nem található az ÉTT-re utaló feljegyzés – 2007 márciusában megkereste az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség főigazgatóját.

A főigazgató kifejtette, hogy az érzékeny természeti területekről elsődlegesen a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) rendelkezik. A Nemzeti Természeti Alaptervhez kapcsolódóan az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról szóló 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet (R.) határozza meg a szabályozás célját, nevezetesen a természetkímélő gazdálkodási módok (például gyep) megőrzését, fenntartását, amelyek támogatással ösztönzött, önként vállalt korlátozások révén valósulnak meg. A támogatás a Nemzeti Agrár Környezetvédelmi Program révén valósul meg pályázatok útján. A Tvt. a természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélyéhez köti a gyep és nádas művelési ág megváltoztatását, valamint más vízinövény égetését.

A főigazgató véleménye szerint az ÉTT kijelölésének ténye a fenti szabályok együttes alkalmazásával az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető lenne. Ennek azonban akadálya, hogy a R. 2. számú melléklete Móricgátot mint települést jelöli érzékeny természeti területnek, és nem jelent meg olyan jogszabály, mely a településen belül földrészletekre (helyrajzi szám szerint) szólóan is kijelöli a területet. A természeti területek jegyzékét a felhatalmazást kapott miniszterek együttes rendeletben a mai napig nem tették közzé. Akadályt jelent továbbá az is, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtására kiadott 109/1999. (VII. 29.) FVM-rendelet szerint az ingatlan jogi jellegeként az ÉTT tényét nem, csak a természeti terület tényét lehet feljegyezni.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos a 2007 júliusában lezárt jelentésében megállapította az említett alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, amely azonban nem a földhivatal és a természetvédelmi hatóság mulasztására, hanem a jogi szabályozás hiányára vezethető vissza.

A visszásság orvoslására javaslatot tett a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a hatályos jogszabályok olyan módosítására, hogy a kijelölés ténye az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető legyen.

Az ajánlásra érdemben a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jogi szakállamtitkára válaszolt. Egyetértett azzal, hogy az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályozás és a természetvédelmi jogszabályok újra-

gondolást igényelnek. A vonatkozó jogszabályok szakmai felülvizsgálata megkezdődött, és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériummal való egyeztetést követően sor kerül a probléma jogszabályi rendezésére is. A választ az országgyűlési biztos elfogadta, és kérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a jogalkotási folyamatról tájékoztassa. Jogszabály a beszámoló előkészítéséig nem került kiadásra.

OBH 5019/2005.

Sem a vonatkozó jövedéki szabályozás, sem az Országos Borminősítő Intézet, sem a vámhatóság gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a tekintetben, hogy hamis bor előállítása, birtoklása és forgalmazása esetén csak a valóban szándékosan vagy súlyosan gondatlan jogsértés elkövetője legyen felelősségre vonható. A szabályozás és az arra épülő vámhatósági gyakorlat szerint bárki, aki – akár tudtán kívül – hamis bort birtokol, még ha mindent megtett is a jogsértés elkerülése érdekében, objektív felelősséggel tartozik. Ez pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az üzletszerűen bor-nagykereskedelemmel foglalkozó panaszos beadványa szerint az Országos Borminősítő Intézet (OBI) ellenőrei ellenőrzést végeztek az általa irányított kft. raktárában. A raktárban fellelhető borkészletből vett mintáról az OBI megállapította, hogy hamis, és erről tájékoztatta a Kecskeméti Fővámhivatalt, amely a kft.-t – hamis bor birtoklása miatt – 1 116 000 Ft jövedéki bírság megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során 2007 februárjában megállapította, hogy a bor bizalmi termék, tekintettel arra, hogy a vásárló nem tudja megállapítani, hogy az általa megvásárolt bor minősége a vonatkozó jogszabályoknak megfelel-e. A jogi szabályozás – adózási és minőségbiztosítási okokból – többszörös engedélyezési és bizonylatolási kötelezettség teljesítését írja elő a borelőállítók, -forgalmazók és -kereskedők számára. E bizonylatok megléte esetén a bor megvásárlója alappal bízhat abban, hogy az általa vásárolt bor a jogszabályi feltételeknek megfelel. A biztos álláspontja szerint nem kifogásolható, ha az OBI a borkereskedők raktárában fellelhető borkészletet minőségellenőrzés alá vonja, és esetleg a bor hamis voltát megállapítva, annak forgalmazását megtiltja, és minderről a vámhatóságot értesíti. Alkotmányos követelmény azonban, hogy az ügyben eljáró hatóság – amelynek megállapításait és határozatát a vámhatóság szakhatósági véleményként veszi figyelembe – az általa készített jegyzőkönyvben és hozott határozatban egyértelműen rögzítse, hogy az ellenőrzés alá vont ügyfél a jogszabályokban előírt dokumentumokkal és bizonylatokkal ren-

delkezik-e vagy sem. Ennek alapján a vámhatóság az esetleges bírság kiszabása során köteles figyelembe venni azt a körülményt, hogy esetlegesen a vevő részére hamis dokumentumok alapján értékesítettek hamis bort. Az ilyen vevő bírságolása a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze. Mindezt a vizsgált ügyben sem az OBI, sem a vámhatóság nem vette figyelembe, vagyis a tényállást nem tisztázta egyik hatóság sem kétséget kizáró módon, így nem tett eleget a Ket., valamint az Art. vonatkozó rendelkezéseinek. Mind az OBI, mind a vámhatóság a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem tettek eleget tényállás-tisztázási kötelezettségüknek, amikor eljárásaikban a jogszabályokban előírt dokumentumok létét és valóságtartalmát teljeskörűen nem tárták fel, így azok jegyzőkönyvbe foglalása is elmaradt.

A Jöt. 86. §-a szerint hamis bor birtoklása – mennyiségtől függetlenül – jövedéki törvénysértést eredményez, és kötelezően jövedéki bírsággal szankcionálandó. A vámhatóság e jogszabályi rendelkezésre hivatkozva nem vizsgálta azt sem, hogy a panaszos az általa megvásárolt bortétel igazoló dokumentumait beszerezte-e, hanem – az OBI határozatát kézhez véve, mintegy automatikusan – a jövedéki bírság kiszabásáról rendelkezett. Az adózók ilyen jellegű objektív felelősségét megalapozó szabályozás és a vámhatóság ezen alapuló szankcionálási gyakorlata a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz. Ugyanilyen visszásságot okoz a vámhatóság azon gyakorlata, hogy a bor vásárlóitól elvárja, hogy az általuk megvásárolt bor minőségét saját maguk bevizsgáltassák, és a hamis bor birtoklásáért való felelősségüket akkor is megállapítja, ha a bor megvásárlói a jogszabályokban előírt valamennyi dokumentum birtokában vannak. Az ilyen jellegű vámhatósági gyakorlat ugyanis a hamis bor előállítója által elkövetett jogsértés miatt annak megvásárlóját szankcionálja.

Az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Jöt. olyan módosításának előkészítését, amely megszünteti a tőle elvárható gondossággal eljáró adózók objektív felelősségét, és kimentési lehetőséget biztosít azon adózók részére, akik olyan – megfelelően dokumentált – bort vásárolnak meg, amelyről utóbb kiderül, hogy hamis.

Emellett felhívta az OBI igazgatóját és a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy a borhamisítással összefüggő ellenőrzéseik során külön vizsgálják, és az ellenőrzési jegyzőkönyvekben, valamint a hozott határozatokban tételesen tüntessék fel, hogy a bor forgalmazásához szükséges, a jogszabályokban előírt dokumentációs követelményeknek az ellenőrzés alá vont személyek miként tettek eleget, vagyis a Ket. és az Art. szerinti tényállás-tisztázási kötelezettségüknek maradéktalanul tegyenek

eleget. A borhamisítással összefüggő felelősség megállapítása során legyenek figyelemmel arra, hogy az utóbb hamisnak bizonyuló borok megvásárlói a jogszabályokban meghatározott dokumentációs követelményeknek eleget tettek-e vagy nem, és a bírságolás során ezt a körülményt is mérlegelve határozzák meg felelősségük mértékét és a kiszabott bírság összegét.

A pénzügyminiszter a szabályozás szigorának enyhítésével nem értett egyet, de lehetőséget látott a méltányossági jogkör bevezetésére. A biztos a miniszteri választ elfogadta.

Az OBI igazgatója a jelentés rá vonatkozó részeivel egyetértett.

A Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések kapcsán az ombudsmani jelentésben felvetett problémák jelentős része megoldódott. A biztos a parancsnok válaszát elfogadta.

OBH 5724/2005.

Az érintett település lakosainak alkotmányos jogaival összefüggő sérelmet okoz, ha a települési önkormányzat nem működik, a képviselő-testület hónapokon át nem ül össze, a lejárt megbízatású jegyző helyett nem nevez ki új jegyzőt. Az országgyűlési biztos alkotmányos jogkörének gyakorlásával összefüggő sérelmet okoz, ha a megkeresett szerv a biztos kérdéseire nem válaszol.

Az országgyűlési biztos egy verőcei házaspár szennyvízcsatorna-építéssel kapcsolatos panasza kapcsán indított vizsgálatot, amelynek során tájékoztatást kért a település polgármesterétől. A polgármester azonban sem az első, sem az azt követő megkeresésekre nem adott választ. Mivel az érdemi tájékoztatás megtagadása megakadályozta és folyamatosan gátolta, hogy a biztos az Alkotmányban rögzített jogkörét ellássa, a regionális közigazgatási hivatal vezetőjéhez fordult, és az érintett önkormányzat működésével kapcsolatos törvényességi ellenőrzést kért.

A közigazgatási hivatal vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy az adott önkormányzat képviselő-testülete hónapok óta nem ült össze, a polgármester betegállományban van, az alpolgármester, valamint a szervezeti és működési szabályzat szerint az ilyen esetekben a képviselő-testület összehívására jogosult bizottság elnöke mandátumáról lemondott. Ezenfelül a tartósan távollévő jegyzőt helyettesítő megbízott jegyző megbízatásának ideje is letelt, a képviselő-testület azonban hónapok óta nem választott új jegyzőt.

A biztos ezért az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez fordult, hogy tegye meg az önkormányzat működőképességét és ezzel a településen az alkotmányos rendet helyreállító szükséges intézkedéseket.

OBH 6048/2005.

A jogbiztonság elvével, a panasz előterjesztéséhez való joggal, valamint – közvetetten – az ügyfelek tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okoz a PSZÁF azzal, hogy gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek fogyasztói jogainak hatékony védelmére.

Több panaszos sérelmezte, hogy egyes pénzügyi vállalkozások a tőlük felvett kölcsönökre kiemelkedően magas – esetenként több száz százalékos mértékű – kamatot számítanak fel. E panaszok vizsgálatára nem terjedt ki az országgyűlési biztos hatásköre. A probléma azonban az állampolgárok nagyobb csoportját érinti, ezért a biztos eljárása során azt vizsgálta, hogy a PSZÁF a magas kamatozású gyorskölcsönöket nyújtó pénzügyi intézményeket fogyasztóvédelmi szempontból vizsgálta-e, ha igen, e vizsgálat(ok) során milyen megállapításokat tett, szükségesnek találta-e felügyeleti intézkedések alkalmazását, illetve azokat alkalmazta-e.

Az országgyűlési biztos 2007 januárjában a következőket állapította meg. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény (Pszáftv.) szerint a PSZÁF hatáskörébe tartozik azon intézményekkel kapcsolatos fogyasztói panaszok vizsgálata, amely intézményekre a Felügyelet hatásköre egyéb tekintetben is kiterjed. A törvény V. fejezete szerint a fogyasztói bejelentésekkel kapcsolatos eljárás a Felügyelet hatósági eljárásai közé tartozik, amelyre – megfelelő eltérésekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. egyértelműen rögzíti az ügyfél jogait, amelyek közül az az egyik alapvető jog, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság az ügyfél egyedi ügyében köteles eljárni. Ennek megfelelően a Felügyelet azon gyakorlata, miszerint a Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében elsősorban a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre összpontosít, vagyis nincs módja arra, hogy egyedi szerződés tekintetében a felek személyes körülményeit vizsgálja, az országgyűlési biztos szerint alapvetően hibás. Ha a hozzá forduló panaszosok fogyasztóvédelmi tárgyú egyedi panaszait érdemben nem vizsgálja ki, sérül a jogbiztonság elve, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog. Ez utóbbi ugyanis nemcsak azt foglalja magában, hogy az állampolgár a panaszát benyújthatja az illetékes állami szervhez, hanem azt is, hogy a panaszt megfelelő eljárás keretében kivizsgálják és szükség szerint orvosolják.

A Felügyelet közérdekű keresetindítási lehetőségeivel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a vonatkozó szabályozás elvi szinten ugyan biztosítja a közérdekű keresetindítási lehetőséget, de a szabályozás egyes rendelkezései azt is eredményezik, hogy a pénzügyi szolgáltatások terén a fo-

gyasztóvédelmi feladatokat is ellátó PSZÁF – hatékony eszközök hiányában – nem tudja fogyasztóvédelmi feladatát teljes körűen ellátni. (A PSZÁF egyetlen alkalommal sem indított az elmúlt évtizedben közérdekű keresetet).

A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv 7. cikke értelmében „a tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását". Ugyanezen cikk meg is határozza, hogy mit tekint megfelelő és hatékony eszköznek: olyan rendelkezéseket, „amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok szerint jogos érdekkel rendelkező személyek vagy szervezetek eljárást kezdeményezzenek a vonatkozó nemzeti jogszabály értelmében bíróság vagy közigazgatási hatóság előtt annak megítélésére, hogy a fogyasztókkal kötendő szerződésekben általános használatra kidolgozott szerződési feltételek tisztességtelenek-e, valamint megfelelő és hatékony eszközökkel élnek azért, hogy megszüntessék az ilyen feltételek alkalmazását".

Az országgyűlési biztos tekintettel arra, hogy a feltárt visszásságok a Ptk. és a Pszáftv. rendelkezéseire, valamint a PSZÁF gyakorlatára vezethetők vissza, javasolta a pénzügyminiszternek, az igazságügyi és rendészeti miniszternek, valamint a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökének, hogy fontolják meg a vonatkozó jogszabályok módosításának, kiegészítésének olyan előkészítését, amely megfelelő és hatékony védelmet biztosít a pénzügyi intézmények ügyfelei számára fogyasztói jogaik érvényesítéséhez.

Felkérte a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Felügyelet a Pszáftv. és a Ket. rendelkezéseivel összhangban ne csak „a fogyasztók széles körét érintő kérdésekre" összpontosítson, hanem minden egyedi és megalapozott fogyasztói panasz esetében folytasson le érdemi vizsgálatot.

A pénzügyminiszter alapvetően nem fogalmazott meg kifogásokat az ombudsmani felvetésekkel kapcsolatban. Az igazságügyi és rendészeti miniszter – többszöri levélváltást követően – elfogadta az ombudsman javaslatát. A PSZÁF felügyeleti tanácsának elnöke az ombudsmani kezdeményezéseket alapvetően üdvözölte, de nem értett egyet a minden egyedi panasz érdemi vizsgálatát kezdeményező javaslattal. A biztos ennek ellenére fenntartotta az egyedi fogyasztói panaszok egyedi kezelésére vonatkozó álláspontját. A vonatkozó szabályozás ugyanis nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a Felügyeletnek a fogyasztói panaszok elbírálásakor

nem az egyedi, hanem csak a „fogyasztók széles körét érintő kérdésekre” kell összpontosítania. A biztos szerint, függetlenül a fogyasztói panaszok számától, a Felügyeletnek, mint hatáskörrel rendelkező hatóságnak, kötelessége minden ügyet egyedileg kezelni, és nem teheti meg, hogy csak a „fogyasztók széles körét érintő kérdésekre” összpontosít. Az ilyen hatáskör-értelmezés alapvetően ellentétes a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével.

OBH 1494/2006.

A jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárás követelményével, továbbá a köztehervisélési kötelezettség teljesítésével összefüggő adózói tájékoztatáshoz való jog sérelmével összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha az általa készített jegyzőkönyvben téves tájékoztatást ad az illeték mértékéről.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az APEH Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazgatósága által – adóvégrehajtási eljárás keretében – készített jegyzőkönyv szerint árverésen kívül, de árverési vétel hatályával 200 ezer forintért megvásárolta a korábban a fia tulajdonát képező LIAZ tehergépkocsit, amelyre a jegyzőkönyv szerint a tulajdonszerzés illetékének mértéke a vételár 10%-a. A jegyzőkönyvbe foglalt ezen információ alapján arra számított, hogy a tehergépkocsi megvásárlása 20 ezer forint illetékfizetési kötelezettséggel fog járni. Ezzel szemben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Illetékhivatal 179 ezer forint vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte a panaszost.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az illetékhivatal a vonatkozó jogszabályi rendelkezések (így az Illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 24. §) alapján számította ki az illetékfizetési kötelezettség összegét. Az Illetékhivatal eljárásával és határozatával kapcsolatban ezért visszásságot nem állapított meg. A jegyzőkönyvben szereplő 20 ezer forint, illetve az Illetékhivatal határozatában közölt 179 ezer forint illetékösszeg különbözősége abból következik, hogy a gépjárművek megszerzése esetén nem az általános tételű vagyonszerzési illetéket (Itv. 19. §), hanem a gépjárművekre vonatkozó speciális tételű illetéket (Itv. 24. §) kell megfizetni. Az APEH által kiállított jegyzőkönyv tehát téves tájékoztatást tartalmazott a fizetendő illeték mértékét illetően. Jogszabály nem írja konkrétan elő, hogy az adóhatóság az árverési jegyzőkönyvekben külön utaljon az esetleges illetékfizetési kötelezettségre, illetve annak mértékére. Ha azonban ezt megteszi, figyelemmel az adózó pontos és szakszerű tájékoztatáshoz való jogára, amely közvetlenül összefügg az Alkotmány

70/I. §-ában rögzített köztehervise lési kötelezettségnek az adótörvények (ideértve az illetéktörvényt is) rendelkezései szerinti teljesítésével, valamint a jogbiztonság és tisztességes eljárás követelményével, elvárható, hogy a szóban forgó jogügyletet terhelő vagy azzal kapcsolatos adó- és illetékfizetési kötelezettségről, annak mértékéről az adóhatóság pontos tájékoztatást adjon.

A jegyzőkönyvben szereplő, az illetékfizetési kötelezettség mértékére vonatkozó téves tájékoztatás e követelményeknek nem tett eleget, amely egyúttal azt eredményezte, hogy a panaszos nem tudta számításba venni a nagyobb összegű illetékfizetési kötelezettség terhét. Amikor pedig erről értesült, már nem volt lehetősége az eredeti állapot helyreállítására. A panaszosnak nem róható fel, hogy nem nézett utána az illeték tényleges mértékének, tekintettel arra, hogy minden adózó alappal feltételezi, feltételezheti, hogy az adóhatóságok tisztában vannak az adójellegű fizetési kötelezettségek szabályozásával, és erről az adózók részére mindenkor megfelelő tájékoztatást adnak.

Tekintettel arra, hogy a feltárt visszásság az APEH által adott téves tájékoztatásra vezethető vissza, az országgyűlési biztos felkérte az APEH elnökét, hogy hatáskörében tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az állami adóhatóság az adótörvények tartalmáról az adózók számára mindenkor megfelelő tájékoztatást adjon. Ismert tényállás esetén fokozott figyelmet fordítva a különösen lényeges rendelkezésekre; továbbá fontolja meg a jegyzőkönyvben szereplő 20 ezer forint és a ténylegesen kiszabott 179 ezer forint illeték különbsége, valamint az ügyben felmerült egyéb illetékek és pótlékok adómérséklés keretében történő elengedését.

Az adóhatóság az ombudsmani kezdeményezéssel egyetértett, azt maradéktalanul végrehajtotta.

OBH 1495/2006.

A budapesti parkolási társaságok eljárásának átfogó vizsgálatának eredményeként az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságokat állapított meg.

A panaszok előterjesztői a budapesti parkolási társaságok parkolási pótdíj kiszabásával kapcsolatos eljárását számos kérdésben sérelmezték. Például: a parkolási társaság a parkolást követően csak évekkel később küld ki fizetési felszólítást; egyazon helyen és időben történt ismétlődő pótdíjszabás; szombati munkanapon történő parkolás miatt kaptak fizetési felszólítást; a parkolási társaság anélkül szólítja fel az autósokat a parkolási és pótdíj meg-

fizetésére, hogy a parkolás tényét, a parkolási eseményt bizonyítani tudná; ellenőrzéskor nem is helyeztek el fizetési felszólítást az autójukon; a parkolási társaság olyan parkolási esemény kapcsán szólította fel a panaszost parkolási díj és pótdíj megfizetésére, amely időpontokra vonatkozóan a panaszos megőrizte érvényes parkolójegyét; az autósok által a fizetési felszólításokra tett észrevételekre hosszú idő elteltével válaszolnak, és a legtöbb esetben ezek a levelek az észrevételekre érdemi választ nem tartalmaznak; a parkolóautomaták nem, vagy nem megfelelően működnek.

Az országgyűlési biztos vizsgálatának megindítása előtt hatásköre fennállását állapította meg, mert a parkolási társaságok az önkormányzat felhatalmazása alapján olyan állami feladatot látnak el – és ezzel szolgáltatást nyújtanak –, amely a parkolási társaságokon kívül más szervtől nem vehető igénybe. A főváros fizető övezeteiben az autósok kizárólag annál a parkolási társaságnál válthatják meg parkolójegyeiket, amely az adott területen jogosult parkolási díj beszedésére. A parkolással mint ráutaló magatartással polgári jogi jogviszony keletkezik a parkolási díj beszedésére jogosult gazdálkodó szervezet és a gépjárművel parkoló személy között, vagyis a parkolási társaság közszolgáltatás nyújt, amelyre a biztos rendelkezik vizsgálati hatáskörrel.

Az egyes parkolási társaságok, illetve parkolási társulások honlapján fellelhető adatok áttekintése és az érintett szervek megkeresése alapján megállapította, hogy a Budapest területén működő vizsgálattal érintett társaságok az alábbi területeken végeznek parkolásüzemeltetést:

• a főváros I., II., VI., VII., VIII., XI. és XII. kerületei közterületi parkolóhelyeinek üzemeltetését a Centrum Parkoló Kft. biztosítja, az általa alapított céltársaság, a Centrum Parkoló Rendszer Kft. Közreműködésével;

• az V. kerület területén a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás (FKPT) folytat üzemeltetési tevékenységet;

• a IX., XIII. kerületek, valamint VI., VII. és VIII. kerületek fővárosi tulajdonú útjainak üzemeltetését a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. látja el.

A panaszok egy része 2005. június 30. előtt történt parkolási eseményre vonatkozott, így azokra a 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy.-rendelet szabályai voltak alkalmazandóak. A panaszok kisebb részére a jelenleg is hatályos 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy.-rendelet szabályait kellett alkalmazni.

A parkolási társaságok általában hosszú idő elteltével szólítják fel az autósokat pótdíjtartozásuk megfizetésére, amikor már egyre nehezebb az egyes parkolási események felidézése, és nem várható el az autósoktól, hogy visszaemlékezzenek egy több mint négy évvel ezelőtti időpontra. Te-

kintettel arra, hogy 2006. december 22-ig a parkolási díj, pótdíj iránti igény érvényesítésére vonatkozóan egyéb jogszabály külön határidőt nem állapított meg, a parkolási társaságok a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szerinti általános elévülési időn – 5 éven – belül érvényesítették követelésüket az autósokkal szemben. A polgári jogi viszonyok esetén együttműködési kötelezettség terheli a feleket. Eszerint a polgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A kötelezettnek pedig a szerződés teljesítése érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést.

Az Országgyűlés a 2006. évi CX. törvény elfogadásával, 2006. dec. 22-i hatállyal módosította a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) egyes rendelkezéseit. Eszerint a parkolási társaságok már 60 napos jogvesztő határidőn belül kötelesek postára adni a külön jogszabály szerinti pótdíjfizetési felszólítást. A pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. Annak ellenére, hogy a Hivatalhoz érkezett panaszokban sérelmezett igényérvényesítési idővel kapcsolatos problémák a jövőre nézve a Kkt. fenti módosításával orvoslásra kerültek, a módosítást megelőzően történt parkolási eseményekkel kapcsolatos eljárások vonatkozásában megállapítható, hogy a parkolási társaságok a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak azzal, hogy nem ésszerű időben hívták fel az autósokat fennálló parkolási díj és pótdíj tartozásuk megfizetésére.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során kiemelt figyelmet fordított a parkolási esemény bizonyításának körülményeire. Az, hogy a parkolási társaságok pusztán azt a tényt, hogy egy adott személygépkocsi a nyilvántartásukban szerepel, bizonyító erejűnek tekintik, nem menti fel őket azon kötelezettségük alól, hogy a parkolás tényét megfelelően bizonyítsák. A parkolási társaságok, illetve később a megbízásukból eljáró adósságbehajtó szerint a bizonyításhoz nem szükséges fényképek vagy egyéb dokumentumok csatolása, hiszen a zárt számítógépes rendszerbe felvitt adatok kizárják a tévedés lehetőségét. Digitális fényképfelvételeket csak 2004. február óta készítenek az autókról. Ezt megelőzően a nyilvántartásukban való szereplést már bizonyító erejűnek tekintették a fizetési kötelezettség szempontjából. A parkolási társaság és a parkolási szolgáltatást igénybe vevő jogviszonyában a bizonyítási teher átfordulását jelentő körülmény – mint ami például a vélelmek esetén fennáll – nincs. A parkolási társaságok

ezzel pedig a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozzák.

A beadványok szerint a parkolási társaság érdemben nem ad választ az autósok által a fizetési felszólításokra tett esetleges észrevételekre. A legtöbb esetben a parkolási társaság csak annyit válaszol – még akkor is, ha az autós megőrizte a vonatkozó időpontra érvényes parkolójegyét –, hogy eljárásuk a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelt. Ezzel a társaság a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Több parkolási társaság egy alkalommal, egy helyen történő parkolási esemény során, bizonyos időintervallumot követően, többször szab ki pótdíjat. Az egyazon helyen és időben történt parkolás során kiszabott, ismételt pótdíjazással kapcsolatban a főpolgármester levelében kifejtette, hogy „a rendelet valóban nem rendelkezik az egy napon kiszabható várakozási díjkülönbözetek és pótdíjak darabszámáról". A parkolási társaságok eljárásuk során önkényesen értelmezik a közgyűlési rendeletek rendelkezéseit és ezzel a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A szombati munkanapon történő parkolás ügyében érkezett panasz vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető megfelelő tájékoztatás követelménye sérül azzal, ha a parkoló automatákon lévő táblák nem tájékoztatnak teljeskörűen a fizetés rendjéről, vagyis nem utalnak a szokásos munkarendtől eltérő munkanapon való fizetési kötelezettségre. Több esetben az automaták nem, vagy nem megfelelően működnek, illetve az azokon lévő információk elhelyezése sem megfelelő, és az azokon használhatóként feltüntetett pénzérméket sem fogadják el.

Az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy amennyiben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elv nem teljeskörűen érvényesül a szolgáltatás nyújtása során, vagyis az automaták nem működnek megfelelően, a parkolóhelyek nem felelnek meg a minimális tisztán- és rendben tartás feltételeinek, és a parkolójegyek nem használhatóak egységesen az egyes parkolási társaságok üzemeltetési területén, akkor közvetlenül sérülhet a jogbiztonság követelménye. A polgári jogi jogviszonyokban érvényesülő szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve ugyanis tágabb értelemben a jogállamiság elve részét képezi. A parkolási társaságok közszolgáltatást nyújtanak, a fizető övezetekben az autósok csak a parkolási díj ellenében vehetik igénybe a parkolási társaságok által üzemeltetett parkolóhelyeket.

Ennek megfelelően elvárható a parkolási társaságoktól, hogy a gépjármű-tulajdonosok (üzembentartók) által fizetett parkolási díjak ellenértékeként azzal arányban álló szolgáltatást nyújtsanak.

Végezetül az országgyűlési biztos azt is megállapította, hogy mivel a Centrum Parkoló Rendszer Kft. a megkeresésekben feltett kérdésekre több esetben nem adott érdemi választ, ezzel akadályozva ombudsmani feladatai megalapozott teljesítését, megállapította, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte Budapest főváros közgyűlésénél – illetve a fővárosi tulajdonú utak esetén a főpolgármesternél, a kerületi tulajdonú utak esetén a kerületi önkormányzatok polgármestereinél –, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Felkérte a főpolgármestert és a kerületi önkormányzatok polgármestereit, valamint az egyes parkolási társaságok vezetőit, hogy a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve figyelembevételével tekintsék át a parkolás tárgyában létrejött szerződésüket, és annak eredményeként módosítsák, illetve egészítsék ki azt.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a jelentés egyes megállapításai alapján törvényességi észrevétellel élt a Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulásának Társulási Tanácsa előtt, a Hivatal által tett további intézkedések jelenleg is folyamatban vannak.

A Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás bizonyítottság hiányában jogerősen pert vesztett az autósok ellen.

OBH 1916/2006.

A jogbiztonság követelményével és a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a szórakozóhelyen olyan kábítószer-razziát végez, amelynek során a közönség egy részét – rátekintéssel végrehajtott szelekció alapján – vizeletminta adására kötelezi, majd előállítja és gyanúsítottként kihallgatja. A védelemhez és a panasz előterjesztéséhez való jogot sérti a rendőrség, ha eljárása során tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – olyan módszereket is alkalmaz, amelyek alkalmasak az eljárás alá vont személyek megfélemlítésére.

Az országgyűlési biztos állampolgári panasz alapján folytatott vizsgálatot egy szórakozóhelyen végzett kábítószer-razzia ügyében. A panaszost és másokat a rendőrség kábítószer-ellenőrzés keretében vizeletvizsgálat alá

vonta. A teszt THC (tetrahydro-cannabinol) -határértéket mutatott ki, amit a panaszos kifogásolt, ezért kivitték az épület elé, a falhoz lökték, ruházatát átvizsgálták, majd előállították a salgótarjáni Rendőrkapitányságra. Ott gyanúsítottként kihallgatták, de ellenőrző vizsgálatot kérése ellenére sem végeztek.

2007. november 22-én kelt jelentésében a biztos megállapította, hogy a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság fokozott ellenőrzést rendelt el kábítószerrel történő visszaélés, valamint a szórakozóhelyeken és azok közelében elszaporodott közbiztonságot zavaró cselekmények megelőzése, felderítése céljából. Az akció keretében 118 személyt igazoltattak, 39 személyt köteleztek vizeletminta adására. A kiválasztást a rendőrorvos végezte, pupillareflex alapján. 12 személyt állítottak elő a kapitányságra, akiknek a tesztje pozitív határértékű THC tartalmú kábítószer (marijuana) fogyasztására utalt.

A rendőrségi törvény a ruházat átvizsgálására – a törvény által meghatározott célok érdekében – lehetőséget ad a rendőr számára, de ez a jogosultság nem terjed ki arra, hogy egy szórakozóhely közönségét vagy annak egy részét rátekintéssel végrehajtott szelekció alapján vizeletminta adására kötelezzék. Az előállításra is lehetősége van a rendőrnek bűncselekmény gyanúja esetén – amely lehet kábítószerrel való visszaélés is –, de az előállítást követően a bűncselekmény bizonyításához szükséges bizonyíték beszerzése érdekében kerülhet sor csak a vizeletvételre, majd a szakértő véleményének beszerzése és ezzel a gyanú megalapozása után, a gyanúsítás közlésére és a gyanúsítotti kihallgatásra. Vizeletminta adása megalapozott gyanú nélkül nem kényszeríthető ki.

A konkrét ügyben bizonytalansági tényezőt jelentett az alkalmazott gyorstesztek értékelése – amelyek eredményét a szakértői intézetben elvégzett kontrollvizsgálat útján lehet csak megerősíteni –, valamint az, hogy tárgyi bizonyítékok nélkül a kábítószer-fogyasztás, a fogyasztott szer jellege, a beszerzési forrás és egyéb releváns adatok csak az eljárás alá vont beismerő vallomása alapján szerezhetők be. A tömegesen igazoltatott, vegzált, eljárási jogaikról tájékozatlan, előállított személyekkel szemben – az önvádra kötelezés tilalma ellenére – feltehetően olyan módszereket is alkalmaztak, amelyek alkalmasak voltak a megfélemlítésre, és nem volt biztosított sem a védelemhez való jog, sem a panaszjog.

Összességében a biztos rámutatott, hogy a panasz tárgyát képező „diszkórazzia” aránytalanul súlyos sérelmet jelentett meghatározatlan számú fiatalnak, akár előállították, akár csak vizsgálatra kötelezték őket. Az elvégzett jogalap nélküli vizsgálatok sértették a megalázó bánásmód

alkotmányos tilalmát is. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának az is feltétele, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek. A vizsgált intézkedés sem a hatályos jogszabályoknak, sem az alkotmányos követelményeknek nem felelt meg.

A visszásság jövőbeli elkerülése érdekében a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen a „diszkórazziák" gyakorlatának felülvizsgálatára, és nyomatékosan hívja fel alárendelt szervei figyelmét a jogszabályok betartására.

Az országos rendőrfőkapitány a jelentésben foglaltakkal egyetértett és azt megküldte a megyei főkapitányoknak. Elrendelte, hogy a témakörben kiadott, a Magyar Köztársaság Rendőrségének Drogstratégiájában rögzített feladatok egységes végrehajtásáról szóló 17/2006. (XI. 24.) ORFK-utasításban foglaltakat a megyei főkapitányságok és a BRFK vezetői tartsák be, tartózkodjanak az abban meghatározott célok és feladatok figyelmen kívül hagyásával végrehajtott „drograzziáktól", az utasítást pedig az érintett állománynak oktassák.

OBH 2354/2006.

A tisztességes eljárás követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak a hatóságok, ha a bírósági ítélettel megerősített, az engedély nélküli épület bontása a hatósági intézkedések elmulasztása miatt természetvédelmi területen maradhatott.

Egy természetvédelmi egyesület azt sérelmezte, hogy a Hortobágyi Nemzeti Park illetékességi területéhez tartozó természetvédelmi terület egyik ingatlanán egy kft. által engedély nélkül létesített épület bontására annak ellenére nem került sor évek óta, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítéletével megerősítette a bontásra kötelezést. Kifogásolta azt is, hogy az általa kért közérdekű adatokat a hatóságok nem bocsátották a rendelkezésükre.

A biztos tájékoztatást kért a közigazgatási hivatal vezetőjétől, a füzesabonyi jegyzőtől és Poroszló-Újlőrincfalva községek körjegyzőjétől.

Az Étv. alapján 1998. január 1-je óta az építésügyi hatáskört ellátó füzesabonyi jegyző megküldte a vonatkozó előzményi iratokat. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a kft. építési engedélyt kért a tulajdonában álló természetvédelmi területen lévő ingatlanon felépítendő pihenőházra. Kérelmét – az akkor még illetékességgel rendelkező – poroszlói jegyző 1997-ben elutasította, döntését a másodfokú hatóság helybenhagyta. Az eljárás alatt a kft. engedély nélkül megkezdte a tervezett építkezést, amelyet a hatóság azonnali hatállyal leállíttatott. Figyelemmel

arra, hogy a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság mint szakhatóság – a terület fokozott védettségére hivatkozva – az épület fennmaradásához nem járult hozzá, az építésügyi hatóság az építmény fennmaradását nem engedélyezte. Annak bontását és a természetvédelmi terület eredeti állapotba való helyreállítását rendelte el, és azt a másodfokú hatóság is helyben hagyta. A kötelezett a közigazgatási határozatok ellen keresettel élt, amelyet a Heves Megyei Bíróság ítéletével elutasított, és amit – 2001 májusában – a Legfelsőbb Bíróság is helybenhagyott.

A panasznak a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos részében 572/A/2006-3. szám alatt kapott választ az adatvédelmi biztostól a beadványtevő, ezért a vizsgálat arra már nem terjedt ki.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a füzesabonyi elsőfokú építésügyi hatóság nem járt el kellő körültekintéssel, a szabálytalan építtetői magatartással szemben nem tette meg a jogszabályokban előírt intézkedéseket, lehetőséget adva arra, hogy egy szabálytalan építkezés befejeződhessen. A felépült „pihenőház"-ra az építtető nem kapott fennmaradási engedélyt, annak bontásáról rendelkezett az intézkedés idején hatáskörrel rendelkező körjegyző, még 1997-ben, az Étv. hatálybalépését megelőzően.

A rendelkezésre álló iratokból ma már nem állapítható meg, hogy a legfelsőbb bírósági ítéletről melyik hatóság és mikor szerezhetett tudomást. A közigazgatási hivatal állítása szerint a poroszlói jegyzőnek megküldték az ítéletet, a körjegyző azonban közölte, hogy arról csak informálisan tudott. A kiemelt építési hatósági jogkört ellátó füzesabonyi jegyzőnek a felettes hatóságához írott tájékoztatásából az derül ki, hogy az ügyben hozott bírósági ítéleteket nem kapta meg, így azokat nem tudta áttenni a végrehajtás foganatosítására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a részletezett hatósági eljárásokkal az építésügyi hatóságok visszafordíthatatlan helyzetet idéztek elő, hiszen az Áe. értelmében, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év eltelte után nincs helye végrehajtásnak. A fennmaradási engedélyezési eljárásban nemleges szakhatósági véleményt adó természetvédelmi hatóság sem jelezte az építésügyi hatóságoknak, hogy az épület továbbra is áll, lebontására nem került sor.

Rámutatott arra az országgyűlési biztos, hogy az eljáró hatóságok a tisztességes eljárás követelményét, valamint – miután a kifogásolt épület veszélyeztetheti a környezeti állapotot, mert természetvédelmi területen maradhatott az engedély nélküli épület – az egészséges környezethez való jogot egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoztak. A

vizsgálat által feltárt, hivatali mulasztásban megnyilvánuló visszásság orvoslására azonban ma már közigazgatási úton nincs lehetőség, ezért az országgyűlési biztos az ügyben részt vevő közigazgatási szerveknek nem tett ajánlást.

A jövőbeni szabályos eljárások érdekében azonban szükségesnek tartotta felhívni az eljárásban részt vevő valamennyi hatóság vezetőjét, hogy intézkedjenek hivatalukban az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról, különös tekintettel arra, hogy az államigazgatási hatóságot anyagi felelősség terheli annak a kárnak a vonatkozásában, amely az eljárása során kifejtett tevékenységével vagy mulasztásával okozati összefüggésben áll.

OBH 2490/2006.

Nem érvényesül maradéktalanul a jogbiztonság elvének követelménye, továbbá a gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint a szociális biztonsághoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a jogszabály nem ad lehetőséget a visszafizetési kötelezettség méltányosságból való elengedésére abban az esetben, ha a családi pótlékot igénylő, de a közös háztartásból elköltöző szülő az ellátás összegét a gyermeket gondozó szülőnek átadja.

Több panaszos sérelmezte, hogy a Magyar Államkincstár Csongrád Megyei Területi Igazgatósága elsőfokú döntésével, a Magyar Államkincstár (MÁK) pedig jogerős határozatával kötelezte őket több havi jogalap nélkül felvett családi pótlék visszafizetésére. A panaszosok a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) vonatkozó rendelkezései szerint – tekintettel arra, hogy elköltöztek családjuktól – nem voltak jogosultak a családi pótlék felvételére. A panaszos apák a családi pótlék összegét a gondozó anyának minden hónapban átadták, illetve azt a gondozó szülő a közös bankszámláról felvette, a pénzt a gyermek ellátására fordította. A beadvány alapján nem volt nem volt kizárható a tisztességes eljáráshoz, továbbá a szociális biztonsághoz való jogok sérelme, ezért a biztos 2006 áprilisában vizsgálatot indított.

Az egyedi esetekben a vizsgálat megállapította, hogy az eljáró hatóságok a hatályos jogszabályok betartása mellett, de a gyermekek érdekeit figyelmen kívül hagyva jártak el. A Cst. alkalmazása során az eljáró hatóságok figyelmen kívül hagyták a jogszabály célját és alapelveit, ami közvetlenül veszélyeztette a panaszosok gyermekeinek szociális biztonsághoz, a megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát, továbbá sértette a jogbiztonság követelményét is.

A biztos áttekintette Cst. rendelkezéseit is, és megállapította, hogy a hivatkozott törvény egyáltalán nem ad lehetőséget az egyedi, a mindennapokban előforduló olyan élethelyzetek értékelésére, mint például a bejelentési kötelezettség elmulasztása mellett jogkövető magatartás tanúsítása. A vizsgált esetekben a panaszosok elmulasztották a változást bejelenteni, de a családi pótlékot, igazolt módon, minden hónapban átadták a gondozó szülőnek. A jogszabály nem kínál vagylagos alternatívát a speciális esetekre, ami azt is jelenti, hogy az a jogalkotói szándék, mely egyértelműen a gyermekek jogainak védelmét szolgálja, nem ér célt. A Cst.-ben meghatározott jogszabályi rendelkezések szó szerinti alkalmazása – mint azt a vizsgált ügyek is tükrözték –, alkotmányos joggal összefüggő visszásságok okozására adnak lehetőséget, vagyis sérülhetnek a leginkább védett gyermeki jogok, a gyermeknek a megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint a szociális biztonsághoz való joga.

A jogszabály nem ad lehetőséget a jogalkalmazó számára – aránytalanul súlyos anyagi megterhelés esetén sem – fizetési halasztás vagy részletfizetés engedélyezésére, esetleg a visszafizetési kötelezettség mellőzésére. Ezekre tekintettel megállapítható, hogy a Cst. azzal, hogy nem rendelkezik méltányos eljárásról, nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

A biztos 2007 októberében felkérte a MÁK elnökét, hogy vizsgáltassa felül a panaszosok családipótlék-visszafizetési kötelezettségének indokait, a családok anyagi körülményeit, és annak eredményétől függően tegyen intézkedést a gyermekek érdekét valóban szolgáló helyzet elérése érdekében. Javasolta a Szociális és Munkaügyi Miniszternek, hogy fontolja meg a Cst. olyan módosításának kezdeményezését, hogy a hasonló esetekben tegye lehetővé az eljáró hatóságok számára a mérlegelés lehetőségét úgy, hogy visszafizetési kötelezettség esetén biztosítsa a részletfizetést vagy mérséklést, esetleg a visszafizetési kötelezettség előírásának mellőzését.

A MÁK elnöke az egyedi esetek különleges méltánylású elbírálását – a hatályos jogszabály alapján – nem tartotta lehetségesnek.

A panaszosok által felvetett problémát a Cst. 2008. január 1-jétől hatályos módosítása oldotta meg, mivel az kimondja, hogy *„a jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátás összegét a magánszemély kérelmére a kincstár vezetője méltányosságból elengedheti, ha a visszafizetésre kötelezett személy az ellátás teljes összegét az arra jogosult személynek átadta, a felvett ellátás összege nem haladja meg a jogosultat megillető összeget és a jogosult nem részesült egyidejűleg az ellátásban”.*

A biztos az eljárást lezárta.

(Kapcsolódó ügyszám: OBH 4667/2006.)

OBH 2797/2006.

Az állam azon törekvése, miszerint a gyámság és gondnokság alatt álló személyek vagyoni érdekeinek védelmét kizárólag a pénzbetétek kezelése feletti állami felügyelet kialakításával igyekszik biztosítani, figyelmen kívül hagyva a felügyelettel kezelt vagyon értékének megőrzéséhez fűződő érdeket, a jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint az érintettek tulajdonhoz fűződő jogaival összefüggésben idéz elő visszásságot.

Az országgyűlési biztos a Heti Világgazdaság 2006. május 13-i számában megjelent írás alapján indított átfogó vizsgálatot a gyámság és gondokság alatt állók betéti számláin elhelyezett vagyonának feltételezett értékvesztése miatt. A cikk szerint a Magyar Gyermek- és Ifjúságvédelmi Szövetség egy ún. gyámpénztár felállítására vonatkozó javaslattal fordult a kormányhoz, illetve a miniszterelnökhöz. A szervezet szóvivőjének állítása szerint a kiskorúak vagyonának, betéti számláinak kezelése, a korábbinál rugalmasabb szabályozása ellenére sem megoldott, példaként említi, hogy az ún. gyámhatósági fenntartásos számlákra elhelyezett betétek után járó kamat a 2005-ös évben nem érte el az éves infláció mértékét sem. Ily módon az érintett kiskorúak vagyona az évek során értékét veszítheti.

A biztos a vizsgálatát – tárgyának hasonlósága miatt – kiterjesztette a gondnokság alatt állók vagyonával kapcsolatos kérdésekre is. A jogszabályi háttérről és az újságcikkben felvetett problémával kapcsolatos álláspontjáról felvilágosítást kért a gyermekvédelemért és a gyámság és gondnokság alatt állók ügyeiért felelős minisztertől, a jogalkalmazási gyakorlat áttekintése érdekében pedig a regionális közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetőihez fordult.

A szociális és munkaügyi miniszter vizsgálat során kifejtett álláspontja szerint a gyámügyi igazgatásról szóló jogszabály 1999. január 1-jén hatályba lépett módosítása óta, a gyámság alatt állók pénzvagyonát bármely, a gyámhivatal székhelye szerint illetékes hitelintézetnél el lehet helyezni. A jogszabály arra is lehetőséget ad, hogy a pénzvagyont az ún. gyámhatósági fenntartásos betéten kívül forint folyószámlán vagy devizaszámlán kezeljék. A miniszter következtetése szerint a törvényes képviselőnek így lehetősége van a lehető legmagasabb kamatot nyújtó pénzintézet, illetve a legelőnyösebb pénzügyi konstrukció kiválasztására. Az egyetlen megkötés, hogy a betét felett gyámhatósági felügyeletnek kell megvalósulnia. A tájékoztatás tényként említi, hogy a hitelintézetek között nem alakult ki verseny a betétkonstrukciók biztosítása terén, melynek okát a miniszter egyrészt abban látja, hogy a gyámi betétek általában csekély összegűek, másrészt hogy kezelésük a bankok számára többletterhet jelent a gyámha-

tósági felügyelet biztosításának követelménye miatt. A miniszter válaszában kitért arra is, hogy a kormány a gyámhatósági fenntartásos betétszámlákon elhelyezett vagyon értékállóságának megőrzése érdekében 2005-ben hároméves megállapodást kötött az OTP Bank Zrt-vel. A megállapodás alapján a bank a nála elhelyezett gyámhatósági betétek után legalább a lakossági forint folyószámla 6 hónapos lekötésekor adott alapkamat összegével azonos kamatot biztosít, ezzel megalapozva az elhelyezett összeg értékállóságát. A miniszter álláspontja szerint a jogi szabályozás biztosítja a gyámság, illetve gondnokság alatt állók pénzvagyonának megfelelő kezelését.

A jogalkalmazási gyakorlatot illetően a regionális közigazgatási hivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetőitől kapott tájékoztatás alapján a vizsgálat megállapította, hogy a gyámság és gondnokság alatt álló személyek közül hozzávetőleg 40-45 ezer fő rendelkezik pénzvagyonnal, összvagyonuk értéke pedig eléri az 51.750 millió forintot. A pénzvagyon kezelésére az eljáró hatóságok leggyakrabban az OTP Bank vagy valamely takarékszövetkezet fiókját jelölik ki. Ennek elsődleges oka, hogy a gyámhivatalnak a székhelye szerint kell pénzintézetet keresnie a vagyonkezelésre, és a legtöbb esetben helyben csak az említett pénzintézetek rendelkeznek bankfiókkal, holott egyáltalán nem biztos, hogy ezek nyújtják a legjobban kamatozó befektetési lehetőségeket is. Mivel a jogszabály a pénzkezelés céljából nyitott számlával szemben csak a gyámhatósági felügyelet megvalósítását állítja követelményként, a gyámhivatalok nem vizsgálják – megfelelő szakértelem hiányában nem is vizsgálhatják –, hogy a kiválasztott betéti konstrukció mennyire jövedelmező. A különböző pénzintézetek által kínált lehetőségek közül elsősorban a törvényes képviselőnek – gyámnak, gondnoknak – kell választania, akkor is, ha ő maga sem rendelkezik megfelelő pénzügyi, gazdasági ismeretekkel ahhoz, hogy a gyámsága, gondnoksága alatt álló vagyont a lehető legjövedelmezőbb és legbiztonságosabb, értékálló módon fektesse be.

Annak ellenére tehát, hogy a jogszabály széles lehetőségeket biztosít a befektetési lehetőségek közötti választásra, nem biztosítja a gyámság és gondnokság alatt állók érdekeinek leginkább megfelelő lehetőségek felkutatását. Így fordulhat elő, hogy a pénzkezelésben legnagyobb szerephez jutó pénzintézet által nyújtott kamat (3,75%) nem haladta meg a 2006. évi éves fogyasztóiárindex-növekedés (infláció) mértékét (3,9%) sem, ami hosszú távon a gyámság és gondnokság alatt álló személyek pénzvagyonának értékvesztéséhez vezet.

A vizsgálat során feltárt visszásság megszüntetése érdekében az ország-

gyűlési biztos felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy a gyámság és gondnokság alatt álló személyek állami felügyelettel kezelt pénzvagyona értékvesztések elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, ennek keretében fontolja meg a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet vonatkozó rendelkezései módosításának kezdeményezését.

OBH 2958/2006.

A hitelnyújtó bank részéről egyoldalú, az ügyfelek számára átláthatatlan és egyúttal jelentősen hátrányos szerződésmódosítási eljárás alkalmas annak megállapítására, hogy a bank szerződéses gyakorlata a jogszabályi rendelkezéseket tartalmilag kijátszva tisztességtelenül befolyásolja a bank ügyfeleinek szerződéskötési szándékát, és ezáltal a jogbiztonság követelménye sérelmét okozza.

Több beadvány szerint a panaszosok 2003-ban az OTP Bank Rt.-től lakásvásárlási kölcsönt (Forrás-hitelt) vettek fel. A szerződéskötéskor a kölcsön kezelési költsége évi 2%, de legfeljebb havi 9000 forint volt. A bank időközben megváltoztatta a hitel kondícióit, a kezelési költség 9000 forint összegű felső határát eltörölte, ami azt eredményezte, hogy a panaszosok havi törlesztési kötelezettsége 10 000-20 000 forint közötti összeggel növekedett. A vonatkozó hitelszerződések rendelkezése szerint „A hiteldíj (kamat és kezelési költség) változó mértékű, amelyet a Hitelezők a kölcsönszerződés fennállása alatt jogosultak egyoldalúan megváltoztatni. A Hitelezők a változást – annak hatályossá válását megelőző 15 (tizenöt) nappal – az ügyfélforgalom számára nyitva álló helységeikben kifüggesztett „Forrás Hitel kamat-, díj-, jutalék- és költségtételeiről szóló Hirdetményében teszik közzé.”

Az országgyűlési biztos 2007 augusztusában rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság határozatai szerint a fennálló szerződéses kötelezettségeket a körülmények lényeges megváltozása esetén lehet csak módosítani, és a módosításnak a szerződési terhek egy új, méltányos elosztását kell eredményeznie. Álláspontja szerint ha általános szerződési feltételek alkalmazására kerül sor tartós jogviszonyok, több éves futamidejű szerződések esetén – különösen ott, ahol a szolgáltatáshoz állami támogatás kapcsolódik –, a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény, hogy a szerződés feltételei az egész futamidő során előre láthatóak és kiszámíthatóak legyenek. Az állami támogatás – a szóban forgó ügyekben a kamattámogatás – célja ugyanis, hogy valamely szolgáltatást – szóban forgó ügyekben a lakáskölcsönt – annak igénybe vevői számára a piacinál kedvezőbb feltételűvé, vagy esetleg egyáltalán elérhetővé

tegyen. Abban az esetben, ha az általános szerződési feltételek, pénzügyi kondíciók nem kiszámíthatóak, nem előre láthatóak, a szolgáltató részéről egyoldalúan korlátlanul és érdemi indokolási kötelezettség nélkül megváltoztathatóak, sérül a jogbiztonság követelménye, mivel az ilyen szerződés lehetőséget ad arra, hogy a szolgáltató az állami támogatás eredeti célját – a szóban forgó ügyekben a lakáscélú kölcsönök pénzügyi kondícióinak kedvezőbbé tételét – negligálva, a támogatásból származó előnyöket saját pénzügyi hasznává alakítsa át. Sérelmet önmagában azonban az nem okoz, ha a hosszú futamidő alatt a kondíciók, így különösen a kamatok – kivételesen a költségek is – módosíthatók, de az igen, ha a módosításra egyoldalúan, a másik fél (a kölcsönfelvevő) hozzájárulása nélkül, ugyanakkor érdemi és okszerű indokolás nélkül, vagy olyan indok alapján kerül sor, amelyet a felek a szerződésben nem rögzítettek.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hitelnyújtó bank a kezelési költség felső határának eltörlésével kapcsolatban formálisan eleget tett a Hpt. 210. § (3) és (4) bekezdésében foglalt előírásoknak, mivel a megkötött szerződések tartalmaznak olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi az egyoldalú szerződésmódosítást, továbbá a bank időben közzé is tette a kondíciók eme módosítását. A bank formálisan betartotta a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet hiteldíj-maximumra vonatkozó rendelkezéseit is. Ugyanakkor megállapította, hogy a szerződéses feltételek között nem lelhető fel sem azon feltételeknek, körülményeknek a részletes meghatározása, amelyek esetében a hiteldíj megváltoztatható, sem az arról szóló tájékoztatás, hogy ezen körülmények meghatározása nem lehetséges.

A biztos rámutatott, hogy a kezelési költség meghatározása egyértelműen általános szerződési feltétel, mivel azt a bank az érintett valamennyi szerződésre előre egyoldalúan, a hitelfelvevők közreműködése nélkül határozza meg, és annak sem a kezdeti, sem a változtatást követően alkalmazott mértékét a felek nem tárgyalták meg. A bank üzletszabályzatának vonatkozó rendelkezése lényegét tekintve az ügyfél számára ellenőrizhetetlen és nyomon követhetetlen felhatalmazást ad a hitelező banknak a szerződés módosítására, mivel a bankon kívül senki nem tudja ellenőrizni, hogy a lakossági hitelek kockázati tényezői miként alakulnak, illetve a bank forrás –, valamint hitelszámla-vezetési költségei miként változnak. A szerződésmódosítással kapcsolatban közokiratba foglalt hitelszerződések is pusztán arra vonatkozó rendelkezést tartalmaznak, hogy a bank megváltoztathatja a kamat és a kezelési költség mértékét, és ezt a hatályba lépés előtt 15 nappal köteles hirdetményben közzétenni. A bank az ügyfeleknek küldött, a kezelési költség

megváltoztatásáról szóló levelében még utalásszerűen sem jelölte meg az egyébként jelentős összegű költségnövelés okát.

Az ombudsmani vizsgálat során nem sikerült olyan érdemi és valós okokat feltárni, amelyek alapján a bank megváltoztathatta volna a kezelési költség maximumára vonatkozó szerződési feltételeket. Azzal, hogy a bank ennek ellenére eltörölte a kezelési költség maximumát, a jogbiztonság követelményének, valamint a szerződési szabadság elvének sérelmét okozta.

A feltárt visszásságok orvoslása végett az országgyűlési biztos kezdeményezte az OTP Bank Nyrt. elnök-vezérigazgatójánál, hogy vizsgálja felül az állami kamattámogatásos hitelek szerződéses feltételeit és gyakorlatát. Pontosítsa, egészítse ki a bank a szóban forgó üzletszabályzatát akként, hogy az egyoldalú szerződésmódosításra csak valós és okszerű indokok alapján kerülhessen sor, továbbá a szóban forgó valamennyi esetben a valós és okszerű indokok hiányában megemelt kezelési költséget a bank újra a 9000 forint összegű költségmaximum figyelembevételével számítsa fel, és az időközben felszámított többletköltséget tudja be a törlesztésekbe.

A biztos javasolta továbbá a pénzügyminiszternek a Hpt. és/vagy a Ptk. olyan tartalmú módosítását, amely érdemi garanciát biztosít a bankok ügyfeleinek arra vonatkozóan, hogy a hitelező bankok változó hiteldíjú hitel/kölcsönszerződések esetében ne legyenek jogosultak a szerződések kondícióinak egyoldalú, lényegében korlátlan módosítására, hanem ilyen szerződésmódosításra csak érdemi és okszerű indokolás esetén kerülhessen sor.

A pénzügyminiszter válasza szerint első lépésben a banki gyakorlat önszabályozás keretében történő változását tartja követendő eljárásnak. Amennyiben azonban érdemi előrelépés nem történik, meg fogja vizsgálni a jogszabály-módosítás szükségességét.

Az OTP Bank Nyrt. versenyfelügyeleti eljárás keretében megállapodást kötött a Gazdasági Versenyhivatallal a kezelési költségek 9000 forintot meghaladó részének visszafizetésére.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 2763/2006., OBH 2963/2006., OBH 3740/2006.)

OBH 3465/2006.

A művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz a BVOP és a bv. intézet eljárása, ha a fogvatartottat annak ellenére másik bv. intézetbe szállítják át, hogy ott a már megkezdett általános iskolai tanulmányait nem tudja folytatni, illetve befejezni.

A Budapesti Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy a Váci Fegyház és Börtönben összevontan végezte az általános iskola

7-8. osztályát, de a vizsgák kezdete előtt átszállították Budapestre, ahol nem tudott levizsgázni, és így nem tudta elvégezni az általános iskolát.

A biztos a művelődéshez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

A megállapított tényállás szerint a Váci Fegyház és Börtönben 2006 márciusában hivatalból kezdeményezték a panaszos átszállítását. A BVOP illetékes szervezeti egységének vezetője a szabadságvesztés további végrehajtásának helyéül a Budapesti Fegyház és Börtönt jelölte ki. A fogvatartott átszállítását követően, 2006 májusában kérelmezte, hogy hiányzó vizsgáit egyszerre letehesse. Kérelmét elutasították, mert a tanév végén nincs beiskolázás, és az ottani iskolában nem volt összevont osztály. A fogvatartott az ügyben panasszal fordult a BVOP-hoz is, de csupán arról tájékoztatták, hogy mivel a 7-8. osztályt összevontan végezte, a 7. osztály elvégzéséről állítottak ki igazolást. A fogvatartottat a Budapesti Fegyház és Börtönből – ugyancsak hivatalból – 2006 júliusában a Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe szállították. Az intézettel való egyeztetés alapján megvizsgálják annak lehetőségét, hogy az elítélt beiskolázása 2006/2007. tanév 8. osztályába megtörténjen.

Az országos parancsnok összességében megállapította, hogy az érintett bv. intézetekben kellő körültekintéssel jártak el az elítélt ügyeinek intézése során.

Az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 36. § (1) bekezdés n) pontja alapján az elítélt jogosult általános iskolai tanulmányok folytatására. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 74. § (3) bekezdés értelmében az alapfokú iskolai végzettség megszerzését különösen ösztönözni és támogatni kell. A szabadságvesztés végrehajtására a jogszabályokban foglalt feltételeknek megfelelő bv. intézetet – a hivatkozott IM-rendelet 31. § (1) bekezdés alapján – a BVOP illetékes szervezeti egységének vezetője jelöli ki. Az elítélt másik bv. intézetbe akkor szállítható, ha a más bv. intézetben való elhelyezés biztonsági okból indokolt vagy az elítélt más bv. intézetben való elhelyezését kérte.

A Váci Fegyház és Börtön – biztonsági szempontok miatt – hivatalból kezdeményezte a fogvatartott átszállítását, de javaslata megtételekor figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy az elítélt összevontan végezte az általános iskola 7-8. osztályát, és hamarosan le kellett (volna) tennie a vizsgáit. A Budapesti Fegyház és Börtönben a fogvatartottnak tanulmányai folytatására nem volt lehetősége, és – a bv. intézetek közti együttműködés hiányában – az sem merült fel, hogy a vizsgák letétele érdekében a panaszost Vácra visszaszállítsák.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a fogvatartott átszál-

lításával kapcsolatban a BVOP és a Váci Fegyház és Börtön a tisztességes eljáráshoz és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Az általános iskolai oktatást mind a Bv. tvr., mind a hivatkozott IM-rendelet kiemelt feladatként kezeli a fogvatartottak nevelése szempontjából. A biztos a panasz orvosolhatatlansága miatt nem tett ajánlást, de felhívta az érintett szervek vezetőinek a figyelmét a körültekintőbb eljárásra és a fokozottabb együttműködésre. A bv. országos parancsnoka intézkedett a hasonló esetek elkerülésére.

OBH 4005/2006.

A személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a szabálysértésekről szóló törvény szabályozásának hiányossága a fiatalkorúak őrizetbe vétele vonatkozásában.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy fiatalkorú gyermekét a XIV. kerületi Rendőrkapitányság szabálysértési őrizetbe vette. Az ügyben az országgyűlési biztos a személyes szabadsághoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a budapesti rendőrfőkapitányt.

A megállapított tényállás szerint a XIV. kerületi Rendőrkapitányság járőrei 2006. augusztus 14-én közlekedésrendészeti intézkedést kezdeményeztek a panaszos fiatalkorú gyermekével szemben. A nyilvántartásból kiderült, hogy 2006. április 4-től 12 hónapra eltiltották a közúti járművezetéstől. A fiatalkorút előállították a kapitányságra, ahol a panaszos jelenlétében meghallgatták. A kapitányságvezető – az elzárással is sújtható járművezetés az eltiltás tartama alatt szabálysértés miatt – elrendelte a fiatalkorú szabálysértési őrizetbe vételét. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 2006. augusztus 16-án, gyorsított eljárás keretében tartott tárgyaláson megállapította, hogy az eljárás alá vont fiatalkorú elkövette a szabálysértést, és figyelmeztetést alkalmazott vele szemben. Ezt követően a fiatalkorút szabadon bocsátották.

A budapesti rendőrfőkapitány álláspontja szerint az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 15. § a) pontja, mely szerint a fiatalkorúval szemben nincs helye elzárásnak, csupán a büntetés kiszabásánál irányadó elv, ami a bíróságra nézve tartalmaz kötelező érvényű előírást. Az Sztv. 77. § (1) bekezdés alapján a rendőrség elzárással is sújtható szabálysértés esetén – ha tettenérés történik – az eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. A szabálysértési őrizet a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása érdekében alkalmazott kényszerintézkedés, az Sztv. viszont csak az elzárás mint jogkövetkezmény alkalmazását tiltja a fiatalkorúakkal szemben. Tekintettel arra, hogy a törvényben foglalt feltételek

fennálltak, a hatóság jogszerűen vette őrizetbe a szabálysértés fiatalkorú elkövetőjét. A bíróság az Sztv. 126. § (2) bekezdés alapján megvizsgálja az őrizetbe vétel feltételeinek fennállását, és a konkrét esetben a fiatalkorú őrizetbe vétele miatt nem emelt kifogást.

Az Alkotmánybíróság a 66/1991. (XII. 21.) AB-határozatában kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot csak törvényben lehet korlátozni, de annak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. A 3/2007. (II. 13.) AB-határozat azt is kimondja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a szabálysértési őrizet elrendelésével szemben nem biztosított jogorvoslati jogot az eljárás alá vont személy számára. Felhívták az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget.

Az Sztv. a szabálysértési őrizet esetén valóban nem határoz meg kifejezetten kizáró okot a fiatalkorúakra nézve, a törvény rendszertani értelmezéséből azonban az következik, hogy a fiatalkorúval szemben nem alkalmazható ez a szabadságkorlátozó intézkedés. Nyilvánvalóan aránytalan jogkorlátozásnak minősül ugyanis, hogy a törvény szerint jellemzően intézkedéssel sújtható fiatalkorúak személyi szabadságát a szabálysértési eljárás során – az előállításon túlmenően – korlátozzák.

A biztos 2007 májusában megállapította, hogy a törvényi szabályozás hiányossága – mivel nem zárja ki a fiatalkorúak őrizetbe vételének lehetőségét – a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Az igazságügyi és rendészeti minisztert felkérte, hogy a 2007. évi jogalkotási programban szereplő új szabálysértési törvény megalkotása során szüntesse meg a feltárt visszásságot. A közjogi szakállamtitkár – a hatályos Sztv. módosításával – ígéretet tett az őrizetbe vétel intézményével kapcsolatos visszásságok orvoslására, erre azonban nem került sor.

OBH 4139/2006.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az idegenrendészeti hatóság, ha a külföldi állampolgár látogató célú tartózkodási vízum iránti kérelmének elbírálása során a hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet figyelmen kívül hagyja, továbbá a vízumkérelmet nem a tartalma szerint bírálja el.

Egy magyar állampolgár azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala thaiföldi állampolgárságú menyasszonya látogatási célú ví-

zumkérelmét elutasította. A panaszos sérelmezte, hogy a Hivatal a vízumkérelem elutasításakor az általa kiállított és a hatóság által záradékolt meghívólevelet figyelmen kívül hagyta.

A biztos a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a következőket tárta fel:

A panaszos 2006. április 6-án kérelemmel fordult a Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságához (a továbbiakban: Igazgatóság), hogy a menyasszonya számára kiállított meghívólevelet hatósági záradékkal lássa el. Az Igazgatóság a kérelmet teljesítette. A thaiföldi állampolgár 2006. május 22-én többszöri beutazásra és 180 napos tartózkodásra jogosító, látogatási célú tartózkodási vízum iránti kérelmet terjesztett elő a Magyar Köztársaság bangkoki külképviseletén, amelyhez a meghívólevelet is csatolta. A konzuli tisztviselőnek elmondta, hogy a 2003/2004. évi tanévet diákként Magyarországon töltötte, ekkor ismerkedett meg a panaszossal, őt kívánja meglátogatni, jelezte továbbá, hogy magyarországi tanulmányi ösztöndíjkérelmének elbírálása folyamatban van.

A Hivatal a vízumkérelmet elutasította. Az elutasítás indokolása szerint egyrészt a panaszos a meghívólevél záradékolása iránti kérelméhez sem APEH-jövedelemigazolást, sem munkáltatói keresetigazolást nem csatolt, így az a thaiföldi állampolgár magyarországi megélhetését biztosító anyagi fedezet hiteles igazolásaként nem fogadható el; másrészt a thaiföldi állampolgár „látogató célú tartózkodási vízumkérelme nem időszerű, hiszen ezzel a vízummal tanulmányokat folytatni nem lehetséges”.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Itv.) 4. § (1) bekezdése értelmében a külföldi állampolgár magyarországi beutazása és tartózkodása akkor engedélyezhető, ha rendelkezik a beutazáshoz, továbbá a tartózkodás teljes időtartamára lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító, jogszabályban meghatározott mértékű anyagi fedezettel, továbbá igazolnia kell, hogy jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül vagy

egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja. Lehetőség van azonban arra, hogy természetes, illetve egyes jogi személyek – a jogszabályban előírt formanyomtatványon – meghívólevelet állítsanak ki, amelyben kötelezettséget vállalnak arra, hogy a külföldi számára a magyarországi tartózkodása alatt szállást biztosítanak, eltartásáról gondoskodnak, továbbá egészségügyi ellátásának, valamint kiutazásának költségeit fedezik. A meghívólevél záradékolásával az Igazgatóság igazolja, hogy a kérelmező a külföldi vendégül látásához szükséges jogszabályi előírásokat telje-

síteni tudja. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 73. § (4) bekezdésére, valamint az Itv. 6. § (2) bekezdésére figyelemmel a hatósági záradékkal ellátott meghívólevél – annak érvényességi ideje alatt – jogerős közigazgatási határozatnak minősül, továbbá a meghívólevélben vállalt kötelezettségei teljesítéséért a panaszos – az Itv. 6. § (3) bekezdése alapján – polgári jogi felelősséggel tartozott. Előfordulhat, hogy a látogatási célú vízumkérelem elbírálása során felmerül a gyanú, hogy az idegenrendészeti hatóság a meghívólevelet jogellenesen záradékolta. Ebben az esetben a Hivatal két lehetőség között választhatott volna. Az egyik, hogy írásban felhívja az Igazgatóság figyelmét a jogsértésre, és kezdeményezi, hogy a döntést, vagyis a hatósági záradékot – a Ket. 114. § (1) bekezdése alapján, saját hatáskörében vizsgálja meg és vonja vissza. A másik, hogy a Ket. 115. (1) bekezdése alapján, a meghívólevél hatósági záradékolásának előzményeit és körülményeit hivatalból megvizsgálja, és jogszabálysértés megállapítása esetén a döntést megváltoztathatta vagy megsemmisíthette, illetve az Igazgatóságot új eljárásra utasíthatta volna.

A Hivatal azonban sem az általa jogszabálysértőnek vélt döntés felülvizsgálata, sem annak visszavonása vagy megsemmisítése ügyében nem intézkedett. Az említett döntés-felülvizsgálati eljárások hiányában a Hivatalnak nem volt jogi lehetősége azt vitatni, hogy a panaszos a thaiföldi állampolgár magyarországi tartózkodását, illetve megélhetését biztosító anyagi fedezettel rendelkezik. Az Itv. 6. § (2) bekezdése értelmében a meghívólevél hatósági záradékolásának elutasítása esetén a hatósági eljárás általános szabályai szerint lehet jogorvoslattal élni. A Hivatal azzal, hogy a thaiföldi állampolgár által bemutatott, érvényes meghívólevelet annak formális visszavonása, illetve megsemmisítése nélkül hagyta figyelmen kívül, megakadályozta, hogy a panaszos az Itv. 6. § (2) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát gyakorolja. Abból a tényből, miszerint a thaiföldi állampolgár ösztöndíjkérelme a látogatási célú vízumkérelmének előterjesztésekor elbírálás alatt állt, nem következett, hogy ennek vízumnak a birtokában kíván Magyarországon felsőfokú tanulmányokat folytatni. Miután a thaiföldi állampolgár vízumkérelme előterjesztésekor úgy nyilatkozott, hogy látogatás céljából kíván a Magyar Köztársaságra utazni, továbbá a panaszos által kiállított és az Igazgatóság által hatósági záradékkal ellátott meghívólevelet is bemutatta, a Hivatal eljáró munkatársának mindössze azt kellett volna vizsgálnia, hogy a kérelmező a látogatási célú tartózkodási vízum kiadási feltételeinek megfelel-e.

Az Alkotmánybíróság már az 56/1991. (XI. 8.) AB-határozatában a jog-

államiság egyik alapvető követelményeként határozta meg, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. A Hivatal a jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a thaiföldi állampolgár látogató célú tartózkodási vízum iránti kérelmének elbírálása során a panaszos által kiállított és az Igazgatóság hatósági záradékával ellátott meghívólevelet figyelmen kívül hagyta, továbbá a vízumkérelmet nem a tartalma szerint bírálta el.

Az országgyűlési biztos megkeresésére a Hivatal a thaiföldi állampolgár vízumkérelme elutasításának körülményeit felülvizsgálta, az elutasító határozatot a Ket. 114. § (1) bekezdése alapján, saját hatáskörében visszavonta, és a látogató célú tartózkodási vízumot kiadta. Miután a Hivatal a panaszos sérelmét hivatalból orvosolta, a biztos sem ajánlást, sem kezdeményezést nem tett.

OBH 4226/2006.

A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a településen nem biztosítja a gyermekek átmeneti gondozásának egyik formáját sem. Ugyanilyen visszásságot okoz, ha a családok átmeneti otthona nem biztosítja a gyermekek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék miatt megszünteti az intézményi jogviszonyt. A szakemberek, a gondozottak, illetve a szolgáltatást igénybe vevők lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő, ha a segítő szakmában dolgozóknak nincs lehetőségük szupervízión való részvételre, illetve ha a családgondozók elhelyezési feltételei nem megfelelőek, az infrastruktúra hiányzik. A panaszhoz való jog sérül, ha az intézmény érdekképviseleti fóruma résztvevőinek száma eltér a gyermekvédelmi törvényben meghatározottól.

Az országgyűlési biztos 2006 szeptemberében átfogó vizsgálatot indított annak feltárására, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) által előírt gyermekjóléti alapellátásoknak a települési önkormányzatok miként tesznek eleget. A vizsgálatot a gyermekjóléti szolgáltatást ellátókra, a gyermekek átmeneti gondozását biztosító intézményekre és a helyettes szülőkre terjesztette ki. Elsőként Komárom-Esztergom megyében folytatott vizsgálatot. A regionális közigazgatási hivatal területi kirendeltsége (szociális és gyámhivatal) vezetőjétől tájékoztatást kért a megyében gyermekvédelmi alapellátást nyújtó intézményekről, a helyettes szülőkről és a gyermekjólé-

ti szolgálat működtetésének formáiról. A szociális és gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a helyszíni vizsgálatokban – a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet (SZMI) bevonásával – vegyen részt.

A vizsgálat során a biztos munkatársai nyolc intézményben (öt gyermekjóléti szolgálatnál, egy helyettes szülői hálózatnál, egy családok és egy gyermekek átmeneti otthonában) folytattak helyszíni vizsgálatot, áttekintették az intézményi ellátás tárgyi és személyi feltételeit, elemezték az intézményi alapdokumentumokat.

A 2007 szeptemberében kiadott jelentés – többek között – a következőket állapította meg: a szakmai rendeletben meghatározott képesítési előírások megszerzése egyes intézményekben még folyamatban van. Több helyen nem, vagy a szakmai rendeletben meghatározottaknál alacsonyabb óraszámban alkalmazzák a szakembereket.

A nagyobb településeken a gyermekjóléti szolgálatok elhelyezése, infrastruktúrája általában jó. Ezzel szemben a kisebb településekre kijáró családgondozók munkakörülményei nem mindenhol kielégítők, ami a szolgáltatást igénybe vevők lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A vizsgálati tapasztalatok szerint a szolgálatok ismertsége évről évre nő. A nagyobb települések szolgálatai igényes szabadidős programokat, nyári táborokat is szerveznek, bekapcsolódnak a nyári étkeztetés lebonyolításába is.

Általános tapasztalat volt a kiégés elkerülése érdekében szükséges szupervízió – többnyire az erre fordítható anyagi erőforrások elégtelensége miatti – hiánya. Ezen hiányosság a szakemberek és a gondozottak lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermekjóléti szolgáltatás a Gyvt. előírásának megfelelően a megye mind a 76 településén biztosított. A legszembetűnőbb hiányosság a gyermekek átmeneti otthona ellátási formában mutatkozott. A 20 ezer fölötti állandó lakosságszámú városokban (Tata, Esztergom, Oroszlány) nem működik gyermekek átmeneti otthona. A megye lakosságának csupán egyharmada részesülhet a családok átmeneti otthona szolgáltatási formában. (Ezt a szolgáltatást a 30 ezer fölötti állandó lakosságszámú településeken kell biztosítani.) Hasonló volt a helyzet a 24 helyettes szülői férőhely vonatkozásában is. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a településen nem biztosított a gyermekek átmeneti gondozásának egyik formája sem.

A gyermekek kiemelt védeleméhez, továbbá a szociális biztonsághoz va-

ló jogával összefüggő visszásságot állapított meg a biztos azokban az esetekben, ahol az átmeneti gondozást nyújtó intézmény nem biztosította a gyermekek teljes körű ellátását, illetve a díjhátralék miatt megszüntették az intézményi jogviszonyt.

A panaszhoz való jog sérelmét állapította meg a vizsgálat azokban az intézményekben, amelyekben az érdekképviseleti fórum résztvevőinek száma eltért a Gyvt.-ben meghatározottól.

A biztos a vizsgált intézmények vezetőinek több ajánlást tett, a fenntartó önkormányzatok polgármestereit pedig felkérte, hogy a jelentésben foglalt ajánlásait – megfontolásra – terjesszék a képviselő-testület elé. Végül felkérte a Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés elnökét, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a megyében élő, arra rászoruló kiskorú gyermekek mindegyike számára elérhető legyen a gyermekek átmeneti gondozásának valamelyik formája. A közgyűlés elnökének javasolta, fontolja meg annak lehetőségét, hogy szupervizor alkalmazásával egy intézmény segítse a megye területén dolgozó minden családgondozó munkáját.

Az elnök közölte, hogy a megyei önkormányzat önként vállalt helyi közügyként csak az önkormányzati törvény által kötelezően előírt feladat- és hatáskörök ellátását veszélyeztetve tudná felvállalni az ajánlásban foglaltak teljesítését. A biztos a választ tudomásul vette. Mivel fontosnak tartotta, hogy a megyei közgyűlés tagjai ismerjék a települési önkormányzatok által biztosított gyermekjóléti alapellátásokat, illetőleg azok hiányosságait, felkérte az elnököt, hogy a jelentést – tájékoztatásul – ismertesse a közgyűléssel. Az elnök a javaslatot elfogadta.

Az intézményvezetők a kezdeményezéseket elfogadták. Az ajánlásokat a képviselő-testületek megismerték, tudomásul vették, megvalósításuk lehetőségének kereséséről határozatot hoztak.

Az ajánlások megvalósítását az országgyűlési biztos figyelemmel kíséri.

OBH 4250/2006.

A bank eljárása akkor felel meg a jogállamiság követelményeinek, ha a lakásépítési/bővítési kedvezmény iránti igény elbírálásáról szóló döntését írásban közli az igénylővel és a döntés – szintén írásban közölt – indokai kellő meggyőző erővel rendelkeznek, a döntés kellően megalapozott, és ez a megalapozottság mindenki számára egyértelműen felismerhető.

A panaszos beadványa szerint lakásbővítési kedvezmény („félszocpol”) igényléssel fordult az ERSTE Bank Hungary Nyrt.-hez. A bank a kérelmet és az ahhoz benyújtott dokumentumokat megvizsgálva a panaszos kérel-

mét elutasította arra hivatkozva, hogy a kérelem a 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet alapján nem teljesíthető. A panaszos 2006 júniusában kérte a bankot, hogy az elutasítást írásban indokolja. A bank azonban az elutasítás indokait írásban nem közölte.

Az országgyűlési biztos a releváns alkotmánybírósági határozatokból kiindulva – 2007 júniusában – megállapította, hogy a bank azzal, hogy az állami támogatást igénylő ügyfele támogatásigénylési kérelmére nem írásban válaszolt, és az elutasítást nem is indokolta meg, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta. Eljárása ugyanis nem volt kellő mértékben formalizált, a támogatásközvetítés lebonyolítása – az igénylés teljesítése vagy elutasítása és ezzel összefüggésben a tényállás tisztázása, valamint a döntés indokai – utólag nem állapítható meg.

Az országgyűlési biztos felkérte a bank elnök-vezérigazgatóját, hogy tájékoztassák a panaszost írásban az általa igényelt kedvezmény elutasításának indokairól, továbbá a hasonló sérelmek jövőbeni elkerülése érdekében minden esetben adjanak írásbeli tájékoztatást az állami támogatást igénylőknek az igényeiket elutasító döntések indokairól.

A bank az ombudsmani ajánlást elfogadta.

OBH 4314/2006.

A jogbiztonság követelményével és a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott a minisztérium azzal, hogy a közérdekű bejelentéseket nem a Panasztörvényben meghatározott módon és határidőben intézte el. Mindezeken túl a szakszervezeti szabadsághoz való joggal és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének elmulasztásával összefüggő visszásságot is okozhat a munkaügyi ellenőrzés elmaradása. Az országgyűlési biztos megkeresésének nem teljesítése, azaz a válaszadás elmaradása vagy jelentős késedelme önmagában is alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

A Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének (TMRSZ) titkára az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában azt sérelmezte, hogy az

igazságügyi és rendészeti miniszternek írt beadványaira több hónapja nem kapott választ.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a TMRSZ első, tájékoztatást kérő és véleményt megfogalmazó javaslatát a miniszternek közérdekű bejelentésként és kérelemként kellett volna kezelnie, de a beadvány intézése során a miniszter nem volt tekintettel a Panasztv. rendelkezéseire.

Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű

bejelentéseket a Panasztv. szerint kötelesek elintézni. A panaszost nem tájékoztatták arról, hogy bejelentésének elintézése hosszabb időt vesz igénybe, hanem a törvényi határidőt többszörösen túllépve, csak az ombudsman megkeresését követően kezdték meg a beadvány feldolgozását. Mindez pedig objektíve alkalmas volt arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal, a Panasztv.-ben foglalt határidő többszörös túllépése pedig a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A TMRSZ főtitkára második beadványában munkaügyi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezte. A miniszter az ellenőrzés lefolytatása objektív akadályaként jelölte meg a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény alapján megalkotott rendelete módosításának szükségességét. A rendelet megalkotására azonban a vizsgálat befejezéséig nem került sor.

Az országgyűlési biztos elfogadhatatlannak tartotta, hogy – az ombudsmani vizsgálatokat leszámítva – nincs olyan állami szerv, amely például a szolgálati időre, a pihenőidőre, a túlszolgálatra, valamint a szabadságra vonatkozó jogszabályban előírt rendelkezések, vagy – amint arra jelen vizsgálat is rávilágított – a szakszervezeti jogok érvényesülésének megtartását vizsgálta volna és feltárta, illetve nyilvánosságra hozta volna annak eredményét. Az országgyűlési biztos szerint a munkaügyi ellenőrzést nem látják el minden esetben kellő színvonalon a miniszteri rendeletben erre felhatalmazott szervezetek. A kialakult helyzet (munkaügyi ellenőrzések, illetve azok érdemi hatásának elmaradása) a jogbiztonság követelményével, valamint a szakszervezeti szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozhat. Mindez pedig egyúttal azt is jelenti, hogy a hatályos szabályozás mellett az állam nem tesz eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem.

Az IRM a panaszos mindkét, a miniszterhez eljuttatott beadványának elintézését csak jelentős késedelemmel, az ombudsmani megkeresés nyomán kezdték meg. Általános érvénnyel hívta fel az ombudsman a figyelmet arra, hogy a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Ez a követelmény pedig a panasszal érintett esetekben – nem vitatottan – nem teljesült. Összességében megállapítható, hogy a válaszadás elmaradása vagy jelentős késedelme (ideértve az országgyűlési biztosnak ígért, de mai napig nem teljesített választ is) – függetlenül annak okától –

önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

A vizsgálat folyamán mind a vizsgált miniszter, mint a vizsgálatot végző biztos személyében változás történt.

A biztos a jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni előfordulásának megelőzése érdekében 2007 novemberében az igazságügyi és rendészeti miniszternek javasolta, hogy a rendvédelmi szerveknél teremtse meg a valóban hatékony munkaügyi ellenőrzés jogszabályi feltételeit. Kezdeményezte továbbá, hogy fordítson különös gondot arra, hogy az általa vezetett, irányított, illetve felügyelt szervezetek a jövőben a Panasztv. rendelkezéseinek megfelelő eljárásban intézzék el a hozzájuk érkezett közérdekű kérelmeket, panaszokat és bejelentéseket.

A válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 4435/2006.

Az élethez és testi épséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőri intézkedés – különösen közterületi rendezvény, demonstráció esetén –, ha annak szervezése és irányítása szakszerűtlen. A demonstráció nagy létszámú, erőszakos résztvevőivel szembeni gumilövedék használata önmagában nem, de nem kellően körültekintő – arányosság követelményének nem megfelelő – alkalmazása ugyan ilyen visszásságot okoz. A jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye sérül, ha annak ellenére történik a rendőri kényszerintézkedés, ha az intézkedés területén tartózkodó személyek nem alkotnak gyülekező csoportot. Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a demonstrációk helyszínének biztosítása és a rend helyreállítása rendőri túlerő mellett történik.

A 2006. szeptemberi-októberi közterületi rendezvényekkel és az abból adódó rendőri intézkedésekkel kapcsolatban több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. Voltak olyanok, melyekben a panaszosok általánosságban fogalmazták meg a rendezvényeken és demonstrációkon való rendőri fellépésekről véleményüket. Többen az őket ért vagy az általuk tapasztalt rendőri bántalmazás miatt emeltek panaszt. A panaszosok egy része azt sérelmezte, hogy a rendőrség olyan személyekkel szemben is intézkedett, akik véletlenül és vétlenül kerültek az események sodrába, mások a rendőri fellépés gyorsaságát és hatékonyságát kritizálták. Végül voltak, akik az előzetes letartóztatásokat indokolatlannak és alaptalannak tartották.

A nagy számú panasz mellett az írott és az elektronikus sajtó is beszámolt kíméletlen rendőrségi fellépésekről és a rendőrök ellen irányuló tá-

madásokról, illetőleg a rendzavarásokról és az utcai erőszakról. Az országgyűlési biztos a témakörben hivatalból indított vizsgálatot, de az eseti állampolgári panaszok elbírálására és a velük kapcsolatos intézkedések megtételére is hangsúlyt fektetett. Vizsgálata során – figyelemmel a békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlása biztosításához való jogra, valamint a jogállamiság és a népszuverenitás elvére – részben a gyakorlati, részben az elméleti jogi gondolkodás módszerét követte.

Az országgyűlési biztos 2007. május 3-án kelt jelentésében abból indult ki, hogy a rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának biztosítása, ezen belül – szervező kérésére – a rendezvény rendjének fenntartásában is közreműködik. A törvényes rendezvény a közrendet és a közbiztonságot nem veszélyezteti. A törvényellenes demonstráció azonban sérti vagy veszélyezteti a közrendet és a közbiztonságot, ezért ilyen esetekben a rendőrségnek kötelessége az intézkedés.

A gyülekezésről szóló törvény a lehetséges rendőri intézkedések közül a feloszlatásról szól részletesen. A feloszlatási ok bekövetkezése esetén a rendőrség nem mérlegelhet, a demonstrációt fel kell oszlatnia. A tömegoszlatás kényszerítő eszköz, ami csapaterő alkalmazásával történik. A rendőrségi törvény szerint a tömeg szétoszlatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen levők egyéni felelősségét nem vizsgálja.

A legenyhébb kényszerítő eszköz a testi kényszer, amelyet akkor kell alkalmazni, ha a rendőri erőfölény vagy az érintett személy állapota, magatartása miatt súlyosabb kényszerítő eszköz alkalmazása nem indokolt. A kényszerítés következő fokozata a bilincselés. Egyebek között nem minősül embertelen, megalázó bánásmódnak a személy fekvő helyzetben történő megbilincselése, ha arra támadása vagy erőszakos magatartása miatt kerül sor. A rendőrbot alkalmazása során pedig kerülni kell a fejre, derékra, gyomorra, hasra irányuló ütést.

A kényszerítő eszközök alkalmazásának elvei és szabályai sorából kiemelkedik az az előírás, amely szerint a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek viszont mindenki köteles magát alávetni és a rendőri utasításnak engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség kétséget kizáróan, mérlegelés nélkül megállapítható.

Rámutatott a biztos arra is, hogy a csapaterőben végzett oszlatás során alkalmazható speciális kényszerítő eszközök (vízágyú, gumilövedék, inger-

lőgáz, járműkötelék) különlegessége, hogy azok alkalmazása nem meghatározott személy ellen irányul. A tömegoszlatás során használható egyéb kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, rendőrbot) alkalmazása viszont – éppen használatuk testközelisége miatt – meghatározott személy ellen történik. A speciális kényszerítő eszközök alkalmazásáról, az alkalmazott eszköz megválasztásáról annak alapján lehet dönteni, hogy a tömeg milyen jellegű és milyen mértékű ellenállást tanúsít. Fontos az is, hogy a csak csapaterőben végzett tömegoszlatáskor használható kényszerítő eszközök közvetlenül meghatározott – különösen a tömegtől fizikailag elkülönülő – személlyel szemben nem alkalmazhatóak. Ennek megfelelően tilos gumilövedékkel vagy könnygázgránáttal személyre célzott lövést leadni. A tömegoszlatás során – a szükségesség-arányosság követelmény alapján – fő szabály az is, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett intézkedés során tanúsított magatartásához. Annak ellenére, hogy a rendőr az oszlatott tömegben tartózkodók egyéni felelősségét nem vizsgálja, nem jogszerű a rendőrbot használata a tömeg azon résztvevőjével szemben, aki hátrál az oszlató egység elől. Ugyanígy nem jogszerű annak a személynek a földön történő megbilincselése, aki hagyja magát megbilincselni.

A demonstrációkkal kapcsolatos rendőri intézkedések gyakorlati problémájaként a biztos kifejtette a nagyobb földrajzi területre kiterjedő, mozgásban levő, „kavargó” demonstrációt. Ha az ilyen megmozdulás békés, az oszlatás inkább kiszorító, elterelő jellegű, és főszabályként nem igényli súlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazását. Ha a kavargó demonstráció erőszakos cselekményekkel is párosul, úgy a rendőrségnek olyan kényszerítő eszközt és módszert kell választania, amely megakadályozza vagy megnehezíti az erőszakos demonstrálók helyszínen tartózkodását, támadásra való szerveződését. E cél eléréséhez az országgyűlési biztos a vízágyú és a könnygáz alkalmazását ítélte meg szükséges és arányos eszköznek.

A tömegoszlatás során használható kényszerítő eszközök közül önmagában is aggályosnak látta a biztos a gumilövedék alkalmazásának jelenlegi szabályait, mivel az a legkevésbé kontroll alatt tartható kényszerítő eszköz. A megoldást abban jelölte meg, hogy a gumilövedék használatára a fegyverhasználat szabályai, illetve e szabályok egy speciális változata vonatkozzon.

A demonstrációban érdektelen harmadik személyek rendőri intézkedésbe való keveredésével kapcsolatban arra helyezte a hangsúlyt, hogy tömegtájékoztatási eszközök és helyszíni hangosító eszközök útján tájékoztatást kell adni a tömegnek a csapaterő alkalmazásáról és az intézkedési terület elhagyásának kötelességéről, módjáról.

A rendőrségnek és a rendőrnek a demonstrációkkal kapcsolatos intézkedéseivel összefüggésben a biztos azt a véleményt alakította ki, hogy a rendőr személyes felelőssége nem elhanyagolható. Ezért a csapaterőt alkotó rendőrök azonosíthatóságát biztosítani kell, vagyis olyan jól látható azonosító jelet – tulajdonképpen számot – kell viselniük, amely alapján utóbb személyes azonosításuk megtörténhet.

A rendőri felelősség másik fontos követelményének tartotta, hogy azt elsősorban a testületen belül kell tisztázni, de érvényesülnie kell a hatékony jogorvoslat elvének, amely megköveteli, hogy átlátható és tisztességes eljárásban, a tények és körülmények tisztázásával, a megfelelő bizonyítási eljárás lefolytatása után szülessen döntés a felelősség kérdésében.

Előzőek alapján az országgyűlési biztos a 2006. szeptemberi és októberi demonstrációkkal kapcsolatos rendőri fellépés egységes értelmezését és értékelését nem tartotta elvégezhetőnek. A szóban forgó időszakban ugyanis voltak törvényes demonstrációk, és voltak a be nem jelentettség okán jogellenesnek minősülő demonstrációk, voltak erőszakos tüntetések és olyan megmozdulások is, amelyeket utcai zavargásnak kell tekinteni. A rendőri fellépések során is voltak jogszerű és szakszerű intézkedések, voltak szakszerűtlenül kivitelezett akciók. Megmondhatatlannak ítélte meg azt, hogy a szeptemberi-októberi napokban tíz, száz vagy ezer emberi jogsértés történt-e.

A 2006. szeptember 17-i, Kossuth téren kezdődött tüntetést választási gyűléssé, majd kulturális rendezvénnyé minősíteni jogalkalmazási hibának minősítette, melynek következtében a rendőrség nem láthatta el közrendvédelmi és közbiztonság-védelmi feladatait megfelelő hatékonysággal. Azt is valószínűsítette, hogy ez volt az oka a másnapi, az MTV Szabadság téri székháza előtt kialakult jogellenes tüntetésnek. A rendőri vezetés bizonytalansága és határozatlansága, valamint a kivezényelt rendőregységek személyi és dologi felkészítettlensége miatt a rendőrökre támadó tüntetők a televízió székházába is behatoltak. Nekilendült agresszivitásuk veszélyeztette a rendőrök és a székházban tartózkodók életét és testi épségét. Szakszerűbb rendőri fellépés esetén e veszélyeztetettség mértéke kisebb lett volna. A rendőri intézkedések szervezésének és irányításának szakszerűtlensége – a kivezényelt rendőrök és a székházban tartózkodó személyek esetében is – élethez és testi épséghez való jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az október 23-ig folytatódó tüntetések egy része bejelentés hiányában jogellenes volt, más részük nem volt békés demonstráció, és voltak jogszerűen tartott tüntetések is. Az egyes demonstrációs helyszíneken a rendőr-

ség határozott túlerő elérésére törekedett és számos tüntetőt vett őrizetbe. A túlerő kialakítása a csapaterős rendőri tevékenység elfogadott célja, ezért a biztos nem látott alkotmányos visszásságot abban, hogy a demonstrációs helyszínek biztosítása és a rend helyreállítása rendőri túlerő mellett történt.

A tüntetők nagy számú őrizetbe vétele és a rendőri túlzások korrigálására az országgyűlési biztos a bírói felülvizsgálat lehetősége miatt ugyancsak nem látott alkotmányos visszásságra utaló jelet.

Október 20-án a rendőrség a Kossuth téren kordont épített, melynek célja az 56-os megemlékezésre érkező kiemelt védelmet élvező személyek biztonságának megteremtése. A kordon létrehozása és az ünnepség helyszínén a mozgás korlátozása megfelelt a rendőrségi törvényben meghatározott személy- és létesítménybiztosítási feltételeknek, ezért ebben a vonatkozásban sem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Október 23-án délelőtt számos, változó helyszínű be nem jelentett tüntetésre kerül sor Budapest belvárosában. E tüntetéseket a rendőrség jogszerűen és értékelhető emberi jogi sérelmek nélkül oszlatta fel. A helyszínüket változtató, be nem jelentett demonstrációk egy része 23-án délután vált erőszakossá, a tüntetők ellen a rendőrök vízágyút és könnygázt használtak, majd lovas rendőri egységet vetettek be. A súlyos kényszerítő eszközök alkalmazásának törvényi feltételei nem hiányoztak, ezért ezen rendőri fellépések jellegét sem minősítette a biztos Alkotmányba ütközőnek.

A rendbontás azon időpontjában, amikor a tüntetők beindították a kiállítási tárgyként a Városház téren elhelyezett T-34-es harckocsit, a rendőrség gumilövedéket is használt. Több tüntető megsebesült. A biztos álláspontja szerint a gumilövedék használata nem volt jogszerűtlen, de a sebesültek száma felveti az intézkedés módjának szakszerűtlenségét. A gumilövedék használata önmagában nem, de nem kellően körültekintő alkalmazása visszásságot okozott az élethez és a testi épséghez való joggal kapcsolatban.

A rendőrségnek nem sikerült megakadályoznia, hogy a tüntetők a befejeződött Fidesz nagygyűlés színhelyére jussanak. Az erőszakos tüntetők ellen a csapaterő által alkalmazható valamennyi kényszerítő eszközt alkalmazta a rendőrség. Ebben a vonatkozásban is a biztos aggályosnak tartotta a gumilövedék használatát, különösen azután, hogy a demonstrálók egy része elbarikádozta magát a Ferenciek terénél. Hangsúlyozta továbbá, hogy azzal a személlyel szemben, aki esetleg a rendőri felszólítás után is a helyszínen tartózkodott, szükségtelen volt csapaterős kényszerintézkedéseket alkalmaz-

ni, feltéve, hogy az illető jelenléte nem veszélyeztette az intézkedés hatékonyságát. Több esetben az intézkedési területen tartózkodó személyek nem alkottak gyülekező csoportot, a velük szemben való rendőri kényszer szükségtelen volt. Az ilyen rendőri intézkedések alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoztak.

Összességében a biztos véleménye: 2006 szeptemberében-októberében a rendőrség szándékosan nem akadályozta a békés gyülekezési jog gyakorlását. A csapaterő alkalmazását a nagy területre kiterjedő, folyamatosan újraszerveződő jogellenes és egyre erőszakosabbá váló tüntetések indokolttá tették. A több mint harminc nap alatt foganatosított rendőri intézkedések során történtek emberi jogsértések és alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságok.

Az országgyűlési biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, fontolja meg a spontán demonstrációkra vonatkozó külön szabályok meghatározását. A rendőrségről szóló törvény módosításával pontosítsa a csapaterőben alkalmazott rendőrök egyéni azonosíthatóságának módját, a rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott panaszok elbírálásának a tisztességes és áttekinthető eljárás követelményének megfelelő szabályait. Valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló rendelet módosításával pontosítsa a csapaterő által használható kényszerítő eszközök alkalmazásának módját, és fontolja meg a gumilövedék használhatóságának mellőzését vagy a jelenleginél szigorúbb feltételekhez kötését.

Az országos rendőrfőkapitányt arra kérte, dolgozza ki és működtesse a közterületi rendezvények biztosításához és a jogellenes demonstrációk esetén a közrend helyreállításához szükséges rendőri magatartások szakmai tematikáját és oktatási programját. Alkossa meg a rendezvényekkel kapcsolatos rendőri magatartás kódexét és azt hozza nyilvánosságra, továbbá tekintse át a rendőrség által alkalmazható kényszerítő eszközök rendszerét és állapotát, és csak olyan eszközök használatát engedélyezze, amelyek szükségesek és alkalmasak a rendőrség törvényes feladatainak teljesítéséhez. Továbbá, értékelje a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos rendőri feladatok irányításának és parancsnoklásának rendjét és gondoskodjon a parancsok kiadásának és végrehajtása ellenőrzésének utólagos rekonstruálhatóságáról. Gondoskodjon a rendőri intézkedések elleni panaszok elbírálása garanciális szabályainak felülvizsgálatáról és kísérje figyelemmel az ilyen eljárásokat a pártatlanság és az objektivitás követelménye szempontjából. A rendőrség közterületi rendezvényekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének műszaki, technikai és személyi feltételeit is teremtse meg.

Kezdeményezte a budapesti rendőrfőkapitánynál, hogy dolgozza ki a személyi állomány közterületi rendezvényekkel kapcsolatos folyamatos képzési tervét és az abban megfogalmazott készségek és képességek ellenőrzésének módszerét, alakítsa ki a rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálásának és elbírálásának a hatékony jogorvoslat elvét biztosító rendjét, és gondoskodjon arról, hogy rendőri jogsértés következmények nélkül ne maradjon.

Az ombudsmani ajánlásokra a miniszter nem reagált, annak sürgetése 2007. december 18-án megtörtént. Ez utóbbira válasz még nem érkezett. Az országos főkapitány a neki címzett ajánlásokkal egyetértett, megvalósításukat az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától függő ütemben megkezdték, ezért – tudomásul véve a vázolt nehézségeket – a választ a biztos elfogadta. Elfogadta a budapesti rendőrfőkapitány válaszát is, mely szerint a főkapitány utasítást adott a képzési terv és az azzal kapcsolatos eljárási rend elkészítésére, és intézkedett a rendőri jogsértések elleni panaszok hatékony és jogszabályoknak megfelelő vizsgálati rendjéről.

OBH 5312/2006.

A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz, valamint közvetve a hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza, ha a látássérültek – általuk is használható – tananyaghoz való hozzáférése nem biztosított teljeskörűen, továbbá ha nem biztosított számukra az alapvető tanulmányi információkhoz, hallgatókat érintő hírekhez való – látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés.

Vak egyetemi hallgatók fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert azt sérelmezték, hogy a kötelező tananyagként megjelölt (számonkérhető) nyomtatott tankönyvekhez, egyetemi jegyzetekhez nem férnek hozzá olyan formában, amely lehetővé tenné számukra a megfelelő felkészülést. Több könyvkiadótól is kérték, hogy a szükséges tankönyvek kéziratait – térítés ellenében – elektronikus formában bocsássák a rendelkezésükre, amelyet egy számítógépes program segítségével hallhatóvá tudnak tenni, ettől azonban a könyvkiadók egy része, szerzői és kiadó jogokra hivatkozva elzárkózott. A könyvkiadók – az egyetemi tankönyvkiadással összefüggésben – nem tekinthetőek közszolgáltatást végző szervnek, ezért eljárásuk az Obtv. értelmében közvetlenül nem vizsgálható. A panaszban megfogalmazottak azonban alapvetően érintették a felsőoktatási intézmények mint közszolgáltatást végző szervek eljárását, ezért a biztos eljárását hivatalból kiterjesztette a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók

esélyegyenlőségének, valamint a nem látó hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférése biztosításának vizsgálatára.

A vizsgálat során nem a felsőoktatási intézmények valamennyi, az esélyegyenlőség biztosítására tett intézkedésének értékelése volt a cél, hanem elsősorban a vakok és gyengénlátók felsőoktatáshoz való hozzáférésével kapcsolatos körülmények, jelenségek és tendenciák megismerése. Az egyes felsőoktatási intézmények szerteágazó intézkedéseket tettek, illetve terveznek tenni az épületek látássérültek számára való akadálymentesítése, valamint az információszerzési akadálymentesség biztosítása terén.

Több rektori válasz kitért arra, hogy a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetőségének biztosítása több, az egyes felsőoktatási intézmények kompetenciáját messze meghaladó kérdés komplex rendezésével lenne csak megnyugtatóan megoldható, továbbá hogy a máshol (nem az intézmény kiadójánál) megjelent, illetve a külső (nem az intézménnyel jogviszonyban álló) szerzők által írt tananyagok elektronikus hozzáférésének biztosítása a kiadók és szerzők jóindulatától függ. Az ún. elektronikus tananyagok fejlesztésére – amelyek egyszerűen, képernyő-felolvasó programok segítségével hallhatóvá alakíthatóak – rendelkezésre álló források elégtelenek. Több intézmény vezetője felhívta a figyelmemet arra, hogy a digitalizált tananyagok nemcsak a látássérültek, hanem a tanulási zavarral küszködők számára is megkönnyíthetik a tanulást.

A speciális tárgyi eszközök beszerzéshez, az egyéni szükségleteknek megfelelő eljárások, akadálymentes tananyagok biztosításához az intézmények nem rendelkeznek a szükséges fedezettel, azokat korábban jobbára különféle pályázati források felhasználásával tették elérhetővé, azonban az utóbbi időben a speciális szükségletű hallgatók igényeinek kielégítéséhez – egyes felsőoktatási intézmények szerint – egyre kevesebb pályázatot írnak ki, elért eredményeik szinten tartása pedig jelentősen megterheli az intézményi költségvetést. Több felsőoktatási intézmény jelezte, hogy az oktatók és segítők számára a speciális tananyagok fejlesztéséhez kiírt ösztönző pályázatok hiányoznak.

A felsőoktatási intézményekben oktatott tananyag meghatározó része – annak ellenére, hogy az egyes intézmények folyamatosan törekednek az elektronikus tananyagok arányának bővítésére – kizárólag nyomtatásban érhetők el. Annak ellenére, hogy e nyomtatott – és egyúttal szerzői jogi védelem alatt is álló – művek elektronikus formában a speciális szükségletű hallgatók felkészülését nagymértékben előmozdíthatnák, azok digitális tananyaggá alakítása kizárólag az Szjt. rendelkezéseinek megsértésével valósítható meg. Mindez pedig – a felsőoktatási intézményeknek fel nem ró-

hatóan –, a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethetően a mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal, valamint a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.

A vizsgált felsőoktatási intézmények honlapjainak túlnyomó része nem rendelkezik látássérültek számára adaptált (ún. vakbarát) változattal, ezért nem biztosított a látássérült hallgatók számára az alapvető tanulmányi információkhoz, hallgatókat érintő hírekhez való – látó társaiknak rendelkezésére álló – korlátlan hozzáférés. Ez pedig a számítástechnika jelenlegi fejlettségi – és általánosan is hozzáférhető technikai – szintjén a felsőoktatási intézmények eljárása a mindenki számára hozzáférhető felsőoktatással megvalósuló művelődéshez való joggal összefüggő visszásság, valamint a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét hordozza magában.

Mindezek miatt az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a feltárt problémák nem ismeretlenek az Országgyűlés előtt sem. Amint arra az új Országos Fogyatékosügyi Program is rámutatott, a fogyatékossággal élők mindössze 5%-a rendelkezik egyetemi, főiskolai végzettséggel, ami messze elmarad a többségi társadalomban tapasztalható arányoktól. A Programban megfogalmazott célkitűzések a felsőoktatást illetően messze vannak a megvalósítástól. A Hivatalunkhoz forduló hallgatók nem a kedvezmények vagy mentességek biztosítását kérve éltek panasszal, hanem azért, hogy lehetőségük legyen a nem speciális szükségletű hallgatókkal azonos tudást elérni. Úgy vélem, esetükben – és sokak esetében úgyszintén – sokkal inkább a tananyagok akadálymentesítése, mintsem a számonkérés során biztosított különféle kedvezmények és mentességek segítenék a tényleges esélyegyenlőséget, a mind teljesebb integrációt, az egyenlő hozzáférést és a normalizációt. A fogyatékos emberek esélyegyenlőséget, valamint egyenlő hozzáférést követelnek minden társadalmi erőforráshoz, azaz a befogadó oktatáshoz, az új technológiákhoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, a fogyasztási javakhoz, a termékekhez és a szolgáltatásokhoz. Ismerve a hazai felsőoktatási intézmények saját lehetőségeit, vélelmezhető, hogy a valódi esélyegyenlőség biztosítása az intézmények és az információk hozzáférésének tényleges akadálymentesítésének kizárólag saját forrásból történő megteremtésére, messze meghaladja teherbíró képességüket. Ráadásul mindez csak a tanulmányok folytatása idejére lenne elégséges, a fogyatékkal élők élethosszig tartó önképzési lehetősége továbbra sem lenne biztosított. Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadó komplex, a látássérültek tényleges esélyegyenlőségét biztosítani képes szabályozás szükségessége megelőzi a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot, a (közvetett) hátrányos

megkülönböztetést, egyúttal nem ró elviselhetetlen terheket az érintettekre.

A feltárt visszásságok a jogi szabályozás hiányosságára vezethetőek vissza, ezért az országgyűlési biztos 2007 októberében javasolta az Országgyűlésnek, hogy a szerzői jogról szóló törvény kiegészítésével, továbbá a felsőoktatásról szóló törvény kiegészítésével teremtse meg annak lehetőségét, hogy az érintettek a megfelelően igazolt és az esélyegyenlőség biztosítására irányuló felhasználás során ne kényszerüljenek törvénysértésre.

A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében kezdeményezte a Magyar Rektori Konferenciánál, hogy tekintse át a látássérült hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférési lehetősége megvalósításához szükséges intézkedéseket; ezt követően, a felsőoktatásról szóló törvény alapján nyilvánítson véleményt és tegyen javaslatot a hatáskörrel rendelkező szervek részére; továbbá az információkhoz való akadálymentes hozzáférés biztosítása érdekében segítse az egyes felsőoktatási intézmények e téren szerzett tapasztalatainak cseréjét.

A visszásságok, illetve ezek veszélyének megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a Kormányt, gondoskodjon arról, hogy – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében jóváhagyott operatív programokban foglaltakra tekintettel – mielőbb biztosítottá váljék a speciális szükségletű felsőoktatási hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését szolgáló intézményi/financiális háttér. A könyvkiadók eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztos számára rendelkezésre álló eszköztár alkalmazhatatlan, de társadalmi felelősségvállalásukban – egyúttal a nyilvánosság erejében – bízva, felkérte a hazai könyvkiadókat az általánosan tapasztalt, fentiekben ismertetett gyakorlatuk felülvizsgálata megfontolására, mert meggyőződése, hogy létezik olyan megoldás, amely nem veszélyezteti a jogi érdekeiket, egyúttal biztosítja a segítségre szoruló hallgatók tananyaghoz való akadálymentes hozzáférését.

OBH 5447/2006.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán, a helyi rendeletben előírt jelzálogjog bejegyzésre vonatkozó szabályával.

A panaszos az útépítési érdekeltségi hozzájárulási kötelezettséggel kapcsolatban fordult az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte és vitatta, hogy a határozatban foglalt fizetési kötelezettség esetleges elmaradása esetén az önkormányzat jelzálogbejegyzést alkalmazva terheli meg az ingatlanát.

A biztos a polgármestertől kért tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy az esetleges nem fizetők esetében milyen eljárást követ az önkormányzat, valamint választ várt arra is, hogy a jelzáloggal való terhelhetőség milyen jogszabályi felhatalmazáson alapul.

A 2007. március 22-én kiadott vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat által történő jelzálogjog bejegyzésre vonatkozóan az Alkotmánybíróság más álláspontra helyezkedett. A Ptk. 251. § (2) bekezdés első fordulata úgy rendelkezik, hogy zálogjog jogszabály alapján is keletkezhet. A Ptk. alkalmazásában a jogszabály fogalmát e törvény 685. § a) pontja állapítja meg. Eszerint jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet.

A vizsgált tiszaföldvári eset kapcsán az önkormányzat tévedett abban, hogy a Ptk 198. § (3) bekezdése alapján jogosult a nem fizetők ingatlanának jelzálogjoggal való megterhelésére. E szakasz alapján arra jogosult, hogy a hatósági határozatnak megfelelően követelje a hozzájárulás megfizetését. A kötelezettnek pedig ennek megfelelően teljesítenie kell. Ha a kötelezettségét nem teljesíti, akkor fizetési meghagyás útján kezdeményezheti az önkormányzat az összeg behajtását, de jelzálogjogot nem jegyeztethet fel, mert az AB- határozat egyértelműen kifejti, hogy az önkormányzat rendelete e tekintetben nem minősül jogszabálynak.

A Ptk. 251. és 254. §-a és a 685. § a) pontjának összevetéséből ugyanis az következik, hogy az önkormányzat rendeletben törvényi felhatalmazás nélkül zálogjogot nem keletkeztethet. A vizsgált ügyben nincs olyan törvény, mely az önkormányzatnak erre felhatalmazást adna, ezért a helyi rendelet és az annak alapján kiadott kötelező határozat is sérti a jogbiztonsághoz és a tulajdonjoghoz való jogot.

A vizsgálat megállapította, hogy Tiszaföldvár Város Önkormányzata az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kapcsán a helyi rendeletben előírt jelzálog- bejegyzésre vonatkozó szabályával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

A kezdeményezéssel az érintett önkormányzat és a regionális közigazgatási hivatalok vezetői egyetértettek, és törvényességi felhívásokban intézkedtek arról, hogy a régiókban a feltárt helyi rendeletek a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően módosuljanak.

Az országos vizsgálat eredményeként a közigazgatási hivatalok az önkormányzati rendeletek módosítása érdekében 75 törvényességi felhívással éltek. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal a többszöri sürgetés ellenére (2007. július 31., 2007. október 25. és 2008. január 7., mely utóbbit postai úton és 2008. január 10-én e-mailben is megkapott,

így az alapjelentéssel – 2007. március 22-én – együtt 5 ízben történt megkeresés, sürgetés) 2008. február 4-ig az ajánlásra nem válaszolt.

OBH 1004/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az olyan eltérő önkormányzati jogértelmezés, amelynek következtében egyes önkormányzatok a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügyként szabályozva illetéket kérnek a kérelem elbírálásakor, más önkormányzatok pedig polgári jogi ügyként kezelik azt.

A panaszos sérelmezte, hogy több fővárosi kerületi polgármesteri hivatal a közterület használatának engedélyezésére irányuló eljárásban eljárási illetéket fizettet meg a kérelmezőkkel. Véleménye szerint a közterület-foglalás iránti kérelem polgári jogi viszony létrehozására irányul, tehát nincs olyan államigazgatási eljárás, amely illetékezés tárgya lehetne.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során először Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetőjét, majd – a vizsgálatot kiterjesztve – valamennyi közigazgatási hivatalvezetőt vizsgálat tartására kérte fel, és tájékoztatást kért az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől is.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) alapján a helyi önkormányzat feladata – a helyi közszolgáltatások körében – a helyi közterületek fenntartása és a településrendezés. Az Ötv. e tárgykörben kifejezett rendeletalkotási kötelezettséget csupán a fővárosi önkormányzatra ír elő. A fővárosi közterületek használatáról és rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy.-rendelet előírja, hogy a közterület rendeltetésétől eltérő használatához a tulajdonos hozzájárulása, illetve a hozzájárulást is tartalmazó szerződés megkötése szükséges. A kérelem elbírálására vonatkozó eljárásra a rendeletek további szabályozást nem tartalmaznak.

Az Ötv. 109. §-a és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályba lépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a értelmében az önkormányzati hatósági ügyekben folyó eljárásokra – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályait kell alkalmazni.

Az Itv. 28. § (1) bekezdése értelmében az államigazgatási eljárási cselekményért az illetéktörvényben megállapított illetéket kell fizetni. Az illeték ál-

talános mértékét a törvény 29. § (1) bekezdése állapítja meg, mely szerint az elsőfokú államigazgatási eljárásért – ha a törvény melléklete másként nem rendelkezik – 2200 forint illetéket kell fizetni. A törvény a közterület rendeltetéstől eltérő használatának engedélyezésére irányuló ügyekben sem tárgyi illetékmentességet, sem eltérő mértékű illetéket nem állapít meg

A vizsgálat megállapította, hogy a fővárosi kerületek gyakorlata megosztott a tekintetben, hogy tulajdonosi jogkörben döntenek a közterület rendeltetésétől eltérő használatának kérdésében vagy önkormányzati hatósági ügyként kezelik. További problémát jelent, hogy az önkormányzatok gyakorlata nem egységes abban sem, hogy szednek-e illetéket a kérelmezőktől. A fővárosban 10 kerületi önkormányzatnál kell eljárási illetéket fizetni a közterület használatára irányuló kérelem benyújtásakor.

Vizsgálatát kiterjesztve az országgyűlési biztos megállapította azt is, hogy az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági jogkörben szabályozhatják. A jelenlegi jogi szabályozás ugyanis lehetőséget ad arra az önkormányzatoknak, hogy átfogó szabályozás hiányában eltérő megoldásokat alkalmazzanak, amit a vizsgálati tapasztalatok is alátámasztottak.

Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter tájékoztatása szerint 2005-ben a Belügyminisztérium a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok bevonásával célvizsgálatot tartott a helyi önkormányzatok közterület-használatról alkotott rendeleti szabályozása tárgyában. Vizsgálati tapasztalataik szerint 3177 helyi önkormányzat közül 1800 önkormányzat alkotott rendeletet a közterület-használatára vonatkozóan. Jellemzően 74,6%-ban önkormányzati hatósági ügyként szabályozták ezt a területet, 413 esetben azonban polgári jogi jogviszonyként történt a szabályozás. A helyi normák nagy része önálló rendeletként került elfogadásra, néhány esetben a köztisztasággal, a környezet védelmével kapcsolatosan alkották meg.

A biztos megállapította, hogy a jelenlegi jogi szabályozás alapján az önkormányzatok a tulajdonukban álló közterületek használatát polgári jogi jogviszonyként – az Ötv. 80. §-a szerinti tulajdonosi jogkörében – vagy önkormányzati hatósági ügyként – az Ötv. 8. § (1) bekezdésére hivatkozva – egyaránt szabályozhatják. Amennyiben polgári jogi jogviszonyként szabályozzák, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseinek megfelelően járnak el. Ha azonban önkormányzati hatósági ügynek minősítik, az ügyfél kötelezettsége teljesítését állami kényszer segíti. Ez utóbbi esetben az engedély nélküli közterület-használatot az önkormányzat a szabálysértésekről szóló törvény alapján, annak keretei között rendeletében szabálysértéssé nyilváníthatja.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügyként szabályozó önkormányzatok eljárása nem egységes abban a tekintetben, hogy kérnek-e illetéket a kérelem elbírálásakor.

A közterülethasználat-engedélyezési eljárások eltérő gyakorlata miatt a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélye áll fenn, ezért – az egységes jogalkalmazás érdekében – a biztos felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy fontolja meg a központi szabályozás lehetőségét.

A miniszter nem tartja szükségesnek a meglévő jogszabályok módosítását vagy a tárgykörben külön jogszabály megalkotását. Álláspontja szerint mindkét szabályozási lehetőségnek van alapja, kialakítható alkotmányos követelmények szerinti gyakorlatuk. Véleménye szerint az egységesítés szükségtelenül korlátozná a helyi önkormányzat közhatalmi szerepét vagy tulajdonosi minőségét.

A miniszter jelezte azonban, hogy az egységes szabályozási és eljárási gyakorlat kialakítása, az esetleges jogszabálysértések megszüntetése érdekében az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező közigazgatási hivatalok vezetői útján intézkedik, és erről 2008. június 30-ig tájékoztatja a biztost. A biztos választ tudomásul vette.

OBH 1232/2007.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a vasúti mellékvonalak forgalmának felfüggesztésével és a szolgáltatási szint csökkentésével az Alkotmányban deklarált közlekedés szabadságához, szabad mozgáshoz és a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó joggal összefüggő visszásságot idézett elő. A döntések meghozatala során az érintett állampolgárok mellőzésével megsértette a demokratikus jogállam követelményeit és az emberi méltóság alapjogát is.

Az országgyűlési biztos egy panaszos beadványa nyomán azért indított vizsgálatot, mert a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium forgalomszünetelést rendelt el a Kisterenye-Kál-Kápolna vasútvonalon, valamint további 13 szárnyvonalon.

Az illetékes miniszter 2006. július 5-én jelentette be 28 vasúti szárnyvonal megszüntetését, amit 2006. december 7-én 14 mellékvonalra módosított. Az intézkedés 2007. február végéig csaknem 480 km-t érintett.

Az országgyűlési biztos szerint nem tudni pontosan, hogy a kormányzat intézkedéseihez alapul szolgáló utasszámlálás milyen módszerekkel történt. A bevételalapú utasszámlálás adatai ugyanis nem tükrözik a valóságos utasforgalmat. Részben azért, mert a jegyek jó részét máshol váltják

meg, azaz a gócponti állomás bevételét nem osztják meg a mellékvonalra, részben pedig azért, mert a legálisan, de jegy nélkül utazókat egyáltalán nem veszi figyelembe. A jegykiadás távolság- és nem viszonylatalapú, ami lehetetlenné teszi az utasforgalom korrekt visszakövetését.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy az Alkotmány 58. §-ában biztosított szabad mozgáshoz való jog a közlekedés szabadságát is jelenti. Az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása a demokratikus berendezkedésű állam működésének alapja. A demokratikus rend fenntartása ugyanakkor áldozatokat kíván a társadalomtól, az államtól. A vasúti mellékvonalak megszüntetése a motorizált egyéni közlekedés irányába hat. Ez ellentétes az Unió előírásaival és növeli a környezet károsításának ütemét.

A vasútfelszámolási intézkedések elsősorban az infrastrukturálisan egyébként is elmaradottabb térségeket érintik. A mindenkori kormánynak az Alkotmányból eredő kötelezettsége, hogy megvalósítsa a területfejlesztés célkitűzéseit a vonatkozó törvény keretei között. A kormánynak az ország teljes területére kell koncentrálnia a fenntartható fejlődést illetően. A jövő generációinak nem biztosíthat egyik területen kevesebb esélyt, mint a másikon. Az innovációk elterjedésére kevésbé lehet számítani egy versenyképtelenné tett térségben. Az elmaradott térségeket felzárkóztatni kellene, és nem konzerválni az átlagosnál rosszabb helyzetet. A biztos szerint a legrosszabb megoldás, ha a térség elmaradottsága okán kialakult helyzetre hivatkozva az állami szervek tovább rontanak a térség helyzetén. A szárnyvonalak megszüntetésével kapcsolatosan az állam alkotmányos kötelezettségét nemcsak elhanyagolja, hanem éppen az ellenkezőjét teszi, azaz határozottan növeli az esélyegyenlőtlenséget. A vidékfejlesztés komplex céljainak elérése érdekében a kistérségek infrastruktúráját nem szabad elsorvasztani. Az országgyűlési biztos szerint modellt kell kidolgozni a regionális mellékvonalak gazdaságos üzemeltetésére.

Az ombudsman megállapította, hogy a minisztérium a vasúti mellékvonalak forgalmának felfüggesztésével és a szolgáltatási szint csökkentésével az Alkotmányban deklarált közlekedés szabadságához, a szabad mozgáshoz és a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos indítványozta az illetékes minisztereknek és a kormánynak, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium függessze fel a vasúti mellékvonalak megszüntetését, illetve a szolgáltatási színvonal csökkentését.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jövő generációjának érdekében a felelős államnak fenn kell tartania a jövő megbízható közle-

kedési eszközét a vasutat, úgy is, mint a fenntartható fejlődés egyik alkotóelemét.

OBH 1549/2007.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az ORFK, ha a saját érdekkörében felmerülő okból túllépi a keresetlevél továbbítására nyitva álló határidőt.

Egy társadalmi szervezet elnöke sérelmezte, hogy az ORFK gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzése ellen 2006. december 19-én előterjesztett keresetüket a panasz előterjesztéséig – Pp. rendelkezései ellenére – nem továbbította a Fővárosi Bírósághoz.

A panaszos társadalmi szervezetnek a BRFK gyülekezési joggal összefüggő döntése ellen benyújtott keresetét továbbította az ORFK illetékes szervezeti egységéhez, a panaszos által a BRFK korábbi, azonos tárgyú határozata ellen benyújtott keresetet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzéssel együtt. Az ORFK-n azt feltételezték, hogy a közigazgatási per már lezárult, és az ügy további intézkedést nem igényel. Az ORFK 2007. január 26. napján szerzett tudomást arról, hogy a panasszal érintett esetben a kereseti kérelem nem került továbbításra a bíróságra. 2007. január 30. napján a keresetet, az érdemi ellenkérelmet, valamint az előzményi iratokat az ORFK megküldte a Fővárosi Bíróságra, amelyek oda 2007. február 5. napján érkeztek meg.

A Pp. szerint „az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz.” Ennek értelmében az ORFK-nak a keresetlevelet legkésőbb már 2007. január 5. napján továbbítani kellett volna a Fővárosi Bírósághoz. Erre azonban csak 25 nappal később került sor. Az ORFK mind a Fővárosi Bíróságnak, mind pedig az országgyűlési biztos megkeresésére adott válaszában egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy saját érdekkörében felmerülő okból lépte túl jelentősen (közel kétszeresen) a keresetlevél továbbítására nyitva álló határidőt. Ez pedig – pusztán a határidő jelentős túllépés ténye miatt – a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Ezen nem változtat az sem, hogy a késedelem az ORFK nem szándékos és nem rosszhiszemű magatartására vezethető vissza.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel mind az alap- és fellebbezési eljárásban, mind pedig a közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálata iránt indított perben eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására és annak kiemelkedő – sokszor garanciális – jelentőségére.

Az országos rendőrfőkapitány az ombudsmani intézkedésnek eleget tett.

OBH 1976/2007.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggő visszásságot okoz, ha a közgyógyellátás új rendszere bevezetésének feltételei hiánya miatt a jogosultak késedelmesen jutnak a térítésmentes gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, valamint az orvosi rehabilitáció céljából szükséges gyógyászati ellátáshoz, ezért súlyos anyagi hátrányt szenvednek.

Számos panaszostól és egy országgyűlési képviselőtől értesült a biztos a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 2006. július 1-jétől óta hatályos, a közgyógyellátás szabályainak megváltozása miatt bekövetkező elhúzódó eljárásokról.

A panaszok szerint úgy az alanyi jogon, mint a normatív és méltányossági alapon közgyógyellátásra jogosultak – közgyógyellátási igazolványuk késedelmes kiadása miatt – késve jutnak a térítésmentes gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, valamint az orvosi rehabilitáció céljából szükséges gyógyászati ellátásokhoz.

A biztos a rendelkezésre álló információk alapján vizsgálatot rendelt el, mert a megyei egészségbiztosítási pénztárak több hónapos késedelme miatt felmerült a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való jogok sérelmének gyanúja, ezért megkereste az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatóját.

A vizsgálat megállapította, hogy a közgyógyellátás reformjának kialakítását – amely céljának és indokoltságának elemzése nem tárgya e vizsgálatnak – több év előkészítő munka előzte meg. Ezen időszak alatt az OEP több ízben – 2006-ban négy alkalommal – jelezte a feltételek hiánya miatt várható problémákat, felhívta az Egészségügyi Minisztérium figyelmét arra, hogy az adatrögzítő kapacitás nagyon szűkös, ezért mindenképpen szükséges a személyi állomány fejlesztése. Legutóbb 2007. március 8-án jelezték a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnak a közgyógyellátási reformmal kapcsolatos gondokat. Összességében, a 2006. július 1-jétől átalakított tervezett rendszer zökkenőmentes bevezetéséhez és működtetéséhez a technikai feltételek rendelkezésre álltak, de a humán oldal egyidejűleg nem volt biztosított, az OEP saját erőforrásból kísérelte meg az átcsoportosítást.

A Megyei Egészségügyi Pénztáraknak (MEP) a közgyógyellátással összefüggő feladataik kétirányúak. Tartalmi szempontból a jegyző által megküldött háziorvosi igazolás alapján az erre szakosodott munkatársak kiszámítják a kérelmező egyedi gyógyszerköltségét és megadják a gyógyellátások havi összegét, majd erről a jegyzőt szakhatósági állásfoglalásban, a háziorvost tájékoztató levélben értesítik. Feladatuk továbbá a biztosítottat kérelmére tájékoztatni a gyógyszerköltség megállapításának részleteiről.

Technikai feladataik körében elkészítik a közgyógyellátási igazolványt és eljuttatják azt a jogosulthoz, vezetik és karbantartják a közgyógyellátási nyilvántartást, végül tájékoztatják a jegyzőket a MEP által kiadott közgyógyellátási igazolványokról. Tekintettel arra, hogy a panaszok az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági véleményének késedelmes kiadását sérelmezték, a vizsgálat az önkormányzatok közgyógyellátással összefüggő tevékenységére nem terjedt ki.

A vizsgálat szerint 2007. április 10-ig 312.181 db szakhatósági megkeresés érkezett a MEP-ekhez. Mindeközben 41.530 db gyógyszerköltség-elszámolás a MEP-eknél, 52.217 db jogosultság megállapítása iránti kérelem a jegyzőknél várt elbírálásra. A megállapított 194.854 jogosultság esetében 192.451 igazolvány kiadása történt meg, azonban jelentős ügyhátralék halmozódott fel, és előre látható, hogy az önkormányzatokon túl, a MEP-eknél is rövid időn belül tarthatatlanná válik a – jegyzői határozat beérkezésétől a kártya kiadásáig jogszabályban előírt – 15 napos határidő.

Az OEP által többször szorgalmazott, a közgyógyellátásra jogosult gyógyszerkeretének megállapításához szükséges készítmények kiválasztásának szabályairól szóló 25/2006. (VI. 26.) EüM-rendelet 2007. január 1-jétől hatályba lépett módosításai részben könnyebbé tették a MEP-ek munkáját azzal, hogy engedélyezték a háziorvosok részére a kérelmező krónikus betegségei gyógyítására használt gyógyszerek megnevezését. Az eljárás gyorsítása érdekében azonban (a jogszabályi előírással ellentétben) az ügyintézők már nem mérlegelik a „gyógyító ellátás iránti szükséglet szakmai megalapozottságát”.

Az újonnan bevezetett szakhatósági eljárás feltételei hiányoztak az egészségbiztosítási pénztáraknál, és azokat az országgyűlési biztos vizsgálata lezárásáig sem pótolták teljeskörűen. Az ügyfelek előzetes tájékoztatása az új és a korábbinál összetettebb, hosszadalmasabb eljárásról nem volt elég hatékony, ezért az eljárás szereplői között (beteg, háziorvos, jegyző, MEP) a szükséges együttműködés sem volt megfelelő. Az igazolványok késedelmes kiadásával érintettek pedig súlyos anyagi hátrányt szenvedtek el.

Mindebből következően az országgyűlési biztos, valamint az OEP fő-

igazgatója által lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy a közgyógyellátás új rendszerének 2006. július 1-jétől hatályos szabályainak bevezetése következtében sérül a betegek tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoga, így alkotmányos visszásságot idéz elő.

Ezért az országgyűlési biztos ajánlást tett, melyben felkérte az egészségügyi minisztert, hogy hatáskörében tegye meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a megváltozott jogi környezetben az egészségbiztosítási pénztárak szakhatósági feladataikat a számukra előírt határidőben elvégezhessék. Az egészségügyi miniszter a felelősséget a Szociális és Munkaügyi Minisztériumra hárította. A biztos felkérte az alkotmányos visszásság gyors megszüntetésére, az érintett tárcák közötti együttműködés előmozdítására (a szociális és munkaügyi miniszter megkeresésével egy időben) a Kancellária minisztert.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénynek a közgyógyellátás ügyintézését előíró szabályai 2008. január 1-jétől módosításra kerültek.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 2007/2007.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az ORTT, ha az általa kiszabott szankciók – a Médiatv. és a Pp. szabályozásának hiányosságára visszavezethető okból – ésszerű időn belül nem kerülnek végrehajtásra.

A panaszos az ORTT és Panaszbizottságának évekig elhúzódó eljárását sérelmezte.

A beadványtevő Panaszbizottságnál beadványában az RTL-Klub „Pokémon” és „Inuyasha” című japán animációs sorozatokat kifogásolta. Álláspontja szerint az említett műsorszámok veszélyeztetik a kiskorúak személyiségfejlődését. A Panaszbizottság eljáró tanácsa, 2004. november 3. napján kelt nyilatkozataiban a panaszt az előbbi műsor tekintetében megalapozatlannak, az utóbbi műsor esetében megalapozottnak tartotta. Az ORTT elrendelte az „Inuyasha” című animációs film tartalmi vizsgálatát. A panaszos sérelmezte azt is, hogy az ORTT eljárása elhúzódott, annak állásáról a panasz előterjesztéséig érdemi felvilágosítást nem kapott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ORTT eljárása azért húzódott el, mert a műsorszám tartalmi vizsgálata során első ízben felkért szakértő egy súlyos, előzmény nélkül, hirtelen fellépő, hosszú gyógytar-

tamú betegséget kapott. Emiatt csak lényegesen később készülhetett el a gyermekpszichiáteri szakkonzulensi vélemény. Az eljárás ilyen mértékű (több hónapos) elhúzódása általában alkalmas arra, hogy visszásságot okozzon, de jelen esetben ezt a biztos nem állapította meg, mert az ORTT iratokkal valószínűsítette, hogy az ügyben minden szükséges intézkedést megtett annak ésszerű időn belül történő befejezése érdekében, az eljárása elhúzódása nem volt indokolatlan.

Az ORTT határozata meghozatala és az országgyűlési biztos vizsgálata között mintegy 21 hónap, a panasszal érintett műsorszám bemutatása óta pedig több mint két év telt el. Az ügy jogerősen azonban nem fejeződött be, hiszen a bíróság eljárás még folyamatban van, és a műsorszolgáltató sem hajtotta végre az ORTT által kiszabott szankciót.

A biztos már az OBH 1052/2003., az OBH 1458/2003. és az OBH 2012/2003. számú ügyekben készült együttes jelentésében vizsgálta az ORTT rendelkezésére álló szankciórendszerrel, valamint az annak alkalmazásával kapcsolatban felmerülő problémákat. Az akkor tett – az ORTT által alkalmazható szankciórendszerre, illetve az alkalmazott szankciókra, valamint az azok végrehajtására vonatkozó – megállapításai a jelen ügyben is irányadóak, azokat változatlanul fenntartotta.

Az ombudsman rámutatott, hogy a szankció sem generális prevenciós hatását (vagyis hogy valamennyi műsorszolgáltatót visszatartsa a jövőbeni jogsértéstől), sem pedig speciális prevenciós (a jogsértőt visszatartsa egy esetleges újabb jogsértéstől) hatását nem éri el, ha a jogsértést követően csak évekkel később kerül végrehajtásra.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában megállapította: a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő azon visszásság, amely a Médiatv. és a Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, változatlanul fennáll.

A biztos javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek és az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolják meg olyan jogszabály-módosítás, -kiegészítés kezdeményezését, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter szerint a készülő új médiaszabályozás előkészítése során minderre figyelemmel lesznek.

OBH 2151/2007.

Az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő, hogy a jelenlegi gáztarifarendszer és a távfűtés-szol-

gáltatás általános forgalmi adójára vonatkozó rendelkezések, valamint a távfűtéses panelépületek takarékos energiafelhasználását elősegítő állami támogatások nem kellően támogatják a környezetkímélő távfűtés-szolgáltatást, ezért versenyhátrányba hozzák az egyéb fűtési módozatokkal szemben.

Az új gázár-támogatási rendszer 2007. január 1-jétől történt hatályba lépését követően megszűnt az alanyi jogú gázártámogatás, aminek következtében megemelkedett a távfűtés-szolgáltatás díja is. Az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszokban az állampolgárok és fogyasztói érdekképviseleti szervezetek a távfűtés-szolgáltatás magas díját, illetve azt kifogásolták, hogy a fővárosban az alapdíj a hődíjjal azonos mértékben növekedett.

A költségmegosztó készülékekkel rendelkező épületek lakói azt is sérelmezték, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendeletének módosítása folytán megszűnt a FŐTÁV Zrt. visszamenőleges elszámolási kötelezettsége, továbbá hogy a jogszabály nem rendelkezik a kedvezőtlen fekvésű lakások nagyobb hőigényének ellensúlyozására korrekciós tényezők kötelező alkalmazásáról.

A panaszokból arra lehetett következtetni, hogy a távhődíj emelése a fővárosban meghaladja az érintett lakosság teherbíró képességét, és ez elindított egy olyan kedvezőtlen folyamatot, ami a fogyasztói közösségek kiválását eredményezi az egyébként környezetkímélő fűtési rendszerből. Ezért az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A vizsgálat – főként a FŐTÁV Zrt. adatai alapján, mivel a legtöbb panasz a fővárosból érkezett – arra irányult, hogy miként csökkenthetők a távfűtés költségei, és az miként tehető versenyképessé az egyéb fűtési módozatokkal (például gázfűtéssel) szemben. A biztos megállapította, hogy a szolgáltatók és a tulajdonos önkormányzatok szűk lehetőséggel bírnak a távhőszolgáltatás versenyképességének javítására. A FŐTÁV Zrt. alapdíjban felszámított állandó költségei hatékonyabb gazdálkodással sem mérsékelhetők, a változó költség (az energia ára) mértékét, ami az összköltségen belül 51,9%-ot tesz ki, a távhőszolgáltatók nem tudják befolyásolni.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárta, hogy a hatékonyabb működésen túl olyan intézkedések is szükségesek, amelyek e szolgáltatás fenntartásához kedvezőbb nemzeti energiapolitikát, ezen belül kedvezőbb földgáztarifa-rendszert alakítanak ki. A távhőt előállító – nagyfogyasztóknak számító – erőművek megközelítőleg ugyanolyan áron vásárolják a földgázt, mint a kis- és középfogyasztók. Egy ún. nagyfogyasztói árkategória bevezetése kedvezően hatna a szolgáltatási díj mértékére. Az Európai Unió egyes or-

ságaiban van példa arra, hogy a nagyfogyasztói ár kedvezőbb a kisfogyasztói árnál, és egy-egy környezetvédelmi szempontból előnyös terméket vagy szolgáltatást az adózásban kedvezőbb kulccsal terhelnek.

Mérséklő hatással van az árra az energiatakarékosság is. A távfűtéses panelépületek többségének azonban alacsony a hőmegtartó-képessége. A fogyasztók tulajdonában lévő fűtési és melegvízrendszerek korszerűtlen, sok esetben szabályozhatatlan, elhanyagolt állapotban vannak, ezért pazarlók. Egy – a jelenleginél hatékonyabb – pályázati rendszer kidolgozása a panelépületek hőszigetelésén túl az energetikai korszerűsítéshez is segítséget nyújtana, úgy, hogy fejlesztései belátható időn belül megvalósuljanak.

A költségosztók adatai alapján történő utólagos elszámolás visszaállítása érdekében nem volt szükség az országgyűlési biztos intézkedésére, mert időközben a FŐTÁV Zrt. vezérigazgatója és a fogyasztói érdekképviseletek megállapodtak arról, hogy a fogyasztói közösségek díjmentesen kérhetik az utólagos elszámolást 2007. január 1-jétől visszamenőleg. Ennek feltétele, hogy a szolgáltatóval szerződést kössenek, és valamennyi lakásban az összes hőleadó berendezésre költségosztót szereljenek fel.

Az országgyűlési biztos a fentiek összegzéseként a 2007 szeptemberében kiadott jelentésben megállapította, hogy a távfűtést támogató gáztarifarendszer és a távfűtéses panelépületek takarékos energiafelhasználását elősegítő intézkedések nélkül a távfűtés területén olyan helyzet alakult ki, amely sérti az állampolgárok egészséges környezethez és a tulajdonhoz fűződő jogait. Ezért felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert a nagyfogyasztói földgázár kialakítása, és intézkedésre az épületek hőszigetelésének és fűtési rendszerének felújítása érdekében. Javasolta továbbá a távfűtésről szóló jogszabályok olyan módosítását, amely a fűtési költségosztóval rendelkező lakóépületek esetében kötelezővé teszi az egységes szempontú korrekciós tényező alkalmazását. A pénzügyminisztert arra kérte, hogy a távfűtés szolgáltatással összefüggő általánosforgalmiadó-kötelezettséget kedvezőbben állapítsa meg. A környezetvédelmi és vízügyi minisztert ajánlásai támogatására kérte.

Az ajánlásra a megszólítottak határidőben válaszoltak. A pénzügyminiszter álláspontja szerint a távfűtés szolgáltatás területén az áfa-kulcs mérséklése az uniós szabályok és a költségvetési egyensúly biztosítása miatt nem lehetséges. A gazdasági és közlekedési miniszter az ajánlást részben elfogadta, és felkérte a Magyar Energia Hivatal elnökét, hogy vizsgálja meg a nagyfogyasztói gázár kategória, illetve az erre vonatkozó árjavaslat kérdését. A támogatások bővítésére és a kedvezőtlen fekvésű lakások esetében a korrekciós tényezők kötelező alkalmazására vonatkozó jogszabály-módosítási javaslatot nem fogadta el.

Az országgyűlési biztos a pénzügyminiszternek tett ajánlását fenntartotta. A gazdasági és közlekedési minisztertől további tájékoztatást kérte arról, hogy mikor kerülhet sor a nagyfogyasztói gázár kategória bevezetésére, illetve hogy a jelenleg ismert pályázatokon kívül a FŐTÁV Zrt. által tervezett ÖKO-Program számíthat-e külön állami támogatásra. A korrekciós tényezők kötelező alkalmazására vonatkozó jogszabály módosítási javaslatát az országgyűlési biztos továbbra is fenntartotta. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter egyetértett a vizsgálat megállapításaival és a helyzet rendezésére tett ajánlásokkal. Az ajánlások teljesülése érdekében az országgyűlési biztos kérte további támogatását. A fenntartott ajánlások tekintetében a válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló időszakban még nem telt el.

OBH 2479/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a határozata indokolásából nem derül ki a megállapított tényállás, és nem tűnik ki, hogy alapos volt-e a tényállás tisztázása. Ugyanilyen visszásságot okoz a jogalkotó azzal, hogy amíg a Ket. elvi lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság – nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban – hatósági közvetítőt vegyen igénybe, nem készült olyan jogszabály, amely azt konkrét ügyekben lehetővé tenné.

A panaszos több társa nevében is a Szigliget, 71337. számú hajóállomáshoz vezető út melletti védett ingatlanokon lévő fák kivágásának engedélyezését sérelmezte. A fakivágás végrehajtása felfüggesztésének elősegítését kérte az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában.

A biztos a kivágás végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelem tárgyában nem járhatott el, mert a fák kivágása a beadvány iktatásának napján befejeződött, az érintett fák állapotának megítélése pedig olyan szakmai kérdés, amelyben szintén nem foglalhatott állást. Emiatt csak a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által lefolytatott engedélyezési eljárást vizsgálta meg, és a következőket állapította meg. A kérelemnek helyt adó határozat rendelkező része nem tartalmazta, hogy pontosan mely egyedek kivágását engedélyezte a hatóság, és ezek közül melyek voltak azok, amelyek a határozat meghozatalakor közvetlen élet- és balesetveszély elhárítása miatt ún. vegetációs időszakban is kivághatóaknak minősültek, vagyis a hatóság döntésének rendelkező része nem volt kellően részletes, a kérelem és mellékletei hiányában pedig a döntés érdemben sem volt megismerhető.

A határozat indokolásából nem derült ki a megállapított tényállás, és nem tűnt ki az sem, hogy alapos volt-e a tényállás tisztázása, ezért nem

hathatott a határozat a szükséges (a fák kivágásának indokoltságát alátámasztó) meggyőző erővel. Mindezekre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a Felügyelőség eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A Ket. 41. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Ha jogszabály lehetővé teszi, a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehet igénybe". A vizsgált ügyben az eljárás nagyszámú ügyfelet érintett, a hatóság azonban mégsem vehetett igénybe hatósági közvetítőt, mivel nincs olyan jogszabály, amely a közigazgatási hatósági ügyekben lehetővé tenné, hogy a hatóság szükség esetén hatósági közvetítőt vehessen igénybe. A biztos megállapította, hogy ez a jogszabályi hiányosság a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A helyszíni vizsgálat során bebizonyosodott az is, hogy a Felügyelőség a központilag elrendelt létszámcsökkentés miatt több érdemi ügyintézőtől volt kénytelen megválni, ami a hatósági ügyekben eljáró köztisztviselők jelentős mértékű leterheltségét eredményezte. A létszámcsökkenés miatt felmerül az a kérdés is, hogy a jövőben miként lesz képes a Felügyelőség az elvárt szakmai színvonalon teljesíteni feladatát, jogszabályban előírt kötelezettségének maradéktalanul eleget tenni.

Az országgyűlési biztos már az OBH 4031/2005. számú ügyben felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a közigazgatást – ezen belül a környezetvédelmi igazgatást – érintő intézmény-átalakítás során nyomatékosan képviselje az egészséges környezethez való jog mind teljesebb érvényesülését annak érdekében, hogy annak intézményvédelmi oldala az átalakítások következtében ne sérülhessen.

Az országgyűlési biztos e vizsgált ügy tapasztalatai alapján fenntartotta és megerősítette a létszámcsökkentés veszélyeire figyelmeztető korábbi ombudsmani javaslatokat, mivel álláspontja szerint azok a jogállamiság elvét közvetlenül veszélyeztetik. A feltárt visszásságokra tekintettel az országgyűlési biztos javasolta a miniszterelnöknek, hogy a szükséges jogszabályok megalkotásával biztosítsa a közigazgatási hatósági ügyekben annak lehetőségét, hogy a hatóságok szükség esetén hatósági közvetítőt vehessenek igénybe, és a közvetítői eljárás szabályait is állapítsa meg.

Felkérte a Felügyelőség igazgatóját, hogy hívja fel hatósági ügyekben eljáró munkatársai figyelmét a tényállás teljes körű tisztázásának és a szabatos, meggyőző erővel ható indokolás garanciális jelentőségére. A Felügyelőség a kezdeményezésnek eleget tett.

OBH 2560/2007.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a közigazgatási szervek, ha a köztük felmerülő illetékességi vita rendezését érdemben meg sem kísérelik, hanem az iratokat olyan hatósághoz továbbítják, amely korábban, illetékességének hiányát megállapítva azok áttételéről intézkedett. Ugyanilyen visszásságot okoz az eljáró hatóság kijelölésére köteles szerv, ha csak az eljárására vonatkozó határidőt jóval túllépve tesz intézkedést, és határozathozatala során a vonatkozó jogszabályokat és az ügy körülményeit nem az elvárható körültekintéssel alkalmazza, illetve veszi figyelembe.

Az országgyűlési biztos a Menhely Alapítvány egyik szociális munkásának beadványa alapján indított vizsgálatot egy lakóhellyel rendelkező, de ténylegesen hajléktalan életvitelt folytató ügyfél rendszeres szociális segély iránti kérelme elbírálásának elhúzódása miatt. A panaszos közel egy évig ellátás nélkül maradt, holott arra jogosult lett volna, mert valamennyi önkormányzat, ahova a kérelmét eljuttatta, az illetékességének hiányát állapított meg.

A bejelentett lakóhely szerinti önkormányzat arra hivatkozva, hogy a panaszos a lakóhelyén életvitelszerűen nem lakik, a kérelmet a tartózkodási hely szerinti – fővárosi kerületi – önkormányzathoz továbbította, ahol a panaszost hajléktalanként egy hajléktalan szállón gondozták. A tartózkodási hely szerinti önkormányzat pedig a kérelmet áttette – a hajléktalanok rendszeres szociális segélyének megállapítására jogosult – Fővárosi Önkormányzathoz. A Főváros Önkormányzat észlelve, hogy a panaszos bejelentett lakóhellyel rendelkezik, tehát jogi státusza szerint nem hajléktalan, a kérelmet visszatette a lakóhely szerinti önkormányzathoz. A kérelem több alkalommal „utazott körbe” az önkormányzatok között anélkül, hogy azok az illetékességi vita rendezését érdemben megkísérelték volna. Végül, amikor a kérelem harmadszorra ért a lakóhely szerinti önkormányzathoz, a szociális törvény módosítása alapján hatáskört kapott jegyző felkérte a felettes közigazgatási hivatalt az eljárásra köteles szerv kijelölésére. A hivatalvezető – az ügy bonyolult megítélésére hivatkozva – a kijelölésről csak a felkérést követően három hónappal később intézkedett, és az eljárásra a panaszos lakóhelye szerint illetékes önkormányzatot jelölte ki, annak ellenére, hogy a panaszos ténylegesen több száz kilométerre tartózkodott bejelentett lakóhelyétől. Így a jogszabály alapján előírt kötelezettséget, miszerint az önkormányzat által – illetékességi területén – kijelölt munkaügyi központtal, illetve családsegítővel kapcsolatot tartson, csak indokolatlan nehézségek árán tudta volna teljesíteni.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a pénzbeli szociális ellátásokról szóló jogszabály az eljárás elhúzódása miatt időközben ugyan megváltozott, de az eljáró hatóságoknak helyes jogértelmezéssel a jogszabály módosítás előtt is, és utána is arra következtetésre kellett volna jutniuk, hogy az ellátás iránti kérelem elbírálására, valamint az ellátás folyósítására az az önkormányzat köteles, amelynek területén a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik. Ez lehet a lakóhely vagy a tartózkodási hely is, a döntő kérdés az életvitelszerű helyben tartózkodás. Kézenfekvő és logikus jogalkotói megoldás ez, hogy a szociális alapellátás körébe tartozó pénzbeli ellátást a jogosult a számára legközelebbi önkormányzatnál vehesse igénybe.

A panaszos esetében az okozott további problémát, hogy bár ténylegesen hajléktalan életvitelt folytat, ennek ellenére bejelentett lakóhellyel rendelkezik, így a vonatkozó jogszabály alapján nem minősült hajléktalannak. A biztos jelentésében rámutatott arra, hogy mivel a jogszabály alapvető funkciója, hogy minden egyes személyt tényleges állapotának megfelelően kezeljen, akinek pedig bejelentett lakóhelye van, nem tekinthető hajléktalannak. Ezért a probléma megoldására azt a javaslatot tette, hogy a hajléktalan életmódot folytató személy – amennyiben pénzbeli szociális ellátást kíván igénybe venni – jogi helyzetét tényleges élethelyzetének megfelelően rendezze. Ezzel egyértelművé válik az is, hogy kérelme elbírálására mely hatóság illetékes, hiszen hajléktalanként a tartózkodási helyére vonatkozó nyilatkozata alapján maga jelölheti meg azt az önkormányzatot, amelytől az ellátást igénybe kívánja venni. A lakcímrendezés igényét erősíti az is, hogy a pénzbeli szociális ellátás iránti kérelmet elbíráló jegyző, amikor észleli, hogy a kérelmező a bejelentett lakóhelyen nem lakik, és tartózkodási helye nem megállapítható, tekintettel arra, hogy a lakóhelyre vonatkozó – tehát közhiteles hatósági nyilvántartás által tartalmazott – adat valótlanságát a jegyző hivatalos eljárása során észlelte, a helyes jogértelmezés szerint intézkednie kell az adat érvénytelenné nyilvánításáról.

A biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő sérelmek orvoslása érdekében felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, gondoskodjon arról, hogy a regionális közigazgatási hivatalok és kirendeltségeik vezetői a jelentésében foglaltakat megismerjék, valamint fontolja meg, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló törvény hatásköri és illetékességi összeütközésre vonatkozó rendelkezéseinek olyan jellegű módosítását kezdeményezi, amely az érintett szerveknek a vita rendezésére irányuló eljárását pontosan meghatározza.

A jogszabály-módosításra vonatkozó kezdeményezést a miniszter nem tartotta indokoltnak. A beszámoló összeállításakor a feltárt visszásság jövőbeni megszüntetésének mikéntjét célzó szakmai egyeztetés folyamatban van.

OBH 3072/2007.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz – döntően az állattenyésztésről szóló törvény és a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló miniszteri rendelet rendelkezéseire visszavezethető okból – az ebtenyésztésre vonatkozó jogszabályok gyakorlati alkalmazása.

Két ebtenyésztő a helyi önkormányzat ebtenyészet létesítésével kapcsolatos döntését és az azt megelőző eljárást sérelmezve fordult az országgyűlési biztoshoz. Két, ebtenyésztéssel foglalkozó társadalmi szervezet (Magyar Ebtenyésztők Országos Egyesülete, a továbbiakban: MEOE, valamint a Magyar Kutyások Szövetsége, a továbbiakban: MKSZ) is panaszt nyújtott be, melyben a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (MgSzH) Központi Állattenyésztési Igazgatóság eljárását sérelmezték. Egy magánszemély pedig a MEOE és az FVM eljárását sérelmezte.

Az egyes ügyek 2007 decemberében befejezett vizsgálata során beszerzett információk alapján az országgyűlési biztos általánosságban is áttekintette az ebtenyésztés egyes – alkotmányos jogokkal összefüggő – gyakorlati kérdéseit.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogalkotó nem volt figyelemmel arra, hogy a fajtatiszta ebek tenyésztői – amennyiben gazdasági haszonnal járna is e tevékenységük – alapvetően eltérő helyzetben vannak a haszonállattartókhoz képest. Nincs információ arról, hogy jelenleg Magyarországon a fajtatiszta ebeket fogyasztási vagy élelmiszeripari –, illetve feldolgozóipari hasznosítás céljával tenyésztenék, vagyis Magyarországon nincsen „hús-kutya"-tenyésztés. Az ebtenyésztőkkel homogén csoportot alkothatnának például a macskatenyésztők, akikre a hatályos tenyésztési szabályok azonban nem terjednek ki. Mindezekre tekintettel megállapította, hogy a kialakult helyzet – a jogszabályok felesleges rendelkezéseire visszavezethető okból – a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

Önmagában az, hogy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezetet, a minisztérium „elismeréssel" hatósági ügy intézésére jogosít fel, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz. Az állatte-

nyésztésről szóló törvényből (Áttv.) és a fajtatiszta ebek tenyésztésének szabályairól szóló FVM-rendeletből (FVMr.) nem derül ki világosan, hogy az elismert tenyésztő szervezet hozzájárulása, illetve előzetes hozzájárulása fogalma alatt pontosan milyen közigazgatási aktusokat kell érteni. Mindez a szabályozás tartalmi bizonytalanságát eredményezi, és a szabályozás a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Sem az Áttv., sem pedig az FVMr. nem tartalmaz rendelkezést az elismert tenyésztő szervezet vagy a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulásának esetleges megtagadása esetére. Ennek a valószínűsége pedig az eddigi gyakorlat szerint igen nagy. A tenyészeb kiállítások megrendezésének engedélyezésére irányuló eljárásban az elismert tenyésztő szervezet vagy a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulása tekintetében fennáll a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye.

A fajtatiszta ebek tenyésztését olyan kérdésnek tartja az ombudsman, amely – hasonlóan más európai államok gyakorlatához – nem igényel állami tenyésztési szabályozást. Mindezek alapján úgy véli, hogy az állami szabályozásnak nem a tenyésztési szabályokra, hanem legfeljebb az ebtenyésztés tárgyi és szakmai feltételeinek meghatározására kellene kiterjednie. Abban a nem várt esetben, ha a húscélú vagy feldolgozó-ipari alapanyag céljából létrejövő kutyatenyésztés a sertés- és szarvasmarha-tenyésztéshez hasonló jelentőségre tenne szert, természetesen indokolt lehet a szabályozás kiterjesztése.

Mindaddig azonban, amíg erre nem kerül sor, az állam indokolatlanul tesz szert többletfeladatokra az ilyen szabályozással.

Az országgyűlési biztos közleményében felhívta a figyelmet arra is, hogy az önkéntes tagságú társadalmi szervezetek között – a tagok megszerzéséért folytatott versenyen túl is – versenyhelyzetnek kell fennállnia a jogállami követelmények szerint. Az Alkotmánybíróság döntései szerint még a kötelező tagságú érdekszervezetek esetében sem zárható ki az ugyanarra a feladatra való önkéntes szerveződés; sőt a jognak biztosítania kell, hogy az ilyen párhuzamos szervezetek működését a kényszertagságú kamara „ténylegesen ne lehetetlenítse el”. De még az ilyen helyzetekben is követelmény a versenytárs életben hagyása! A jelen esetben azonban állami érdek hiányában nem látta indokát egyetlen ebtenyésztő szervezet monopol-helyzetbe hozásának sem. A szervezeti pluralizmus alkotmányos elvéből pedig az is következik, hogy a régi szervezetek és az új szervezetek között az esélyegyenlőség biztosítására kell törekedni.

Az FVMr. jelentős része, így különösen a kiállítások előzetes bejelentése kívül esik a tenyésztő szervezetekre, valamint a vadászkutya fajtacsoportra

vonatkozó szabályok megalkotására kapott felhatalmazás keretein. Az FVMr. alkalmazása – az Áttv.-vel ellentétes, azt egyes esetekben indokolatlanul leszűkítő vagy éppen kiterjesztő rendelkezései miatt – alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra is, hogy a fajtatiszta ebek tenyésztésével kapcsolatban – az FVMr. hatályba lépése óta is – rendszeresen aggasztó hírek látnak napvilágot, amelyek szerint változatlanul működnek az ún. „kutyagyárak", ahol az alapvető állatvédelmi és állategészségügyi szabályok megsértésével – nem a szó hagyományos értelmében vett ebtenyésztés, hanem – nagyüzemi szaporítás folyik. Ha alkotmányosan indokolható, szükséges is lenne a fajtatiszta ebek tenyésztésének állami szabályozása, kimondható, hogy a hatályos tenyésztési szabályozás alkalmatlan az ilyen „kutyagyárak" és a tömeges illegális kutyaexport visszaszorítására.

Mindezek alapján szükséges lehet az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvényben (Ávtv.) kapott – esetleg kiegészítésre, pontosításra szoruló – felhatalmazás alapján olyan végrehajtási rendelet megalkotása, amely a tömeges kutyatartás és az ebtenyésztés állatvédelmi követelményeit – mint például az ebtenyészet létesítése, a tenyészállatok elhelyezése, mozgatása, anyaállatok fedeztetési gyakorisága – meghatározná. Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy az e pontban jelzett problémák jelentős részét az állatvédelmi bírságról 244/1998. (XII. 31.) szóló Korm. rendelet alapján a jegyző és az MgSzH mint állategészségügyi hatóság állatvédelmi hatósági jogkörében eljárva – bírság kiszabásával –, valamint a kormányrendelet rendelkezései alapján a jegyző – meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezéssel, állattartás korlátozásával, megtiltásával – a jelenlegi szabályozás mellett is orvosolni tudná.

A feltárt visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az országgyűlési biztos az önkormányzati és területfejlesztési miniszter útján felhívta valamennyi helyi önkormányzat képviselő-testületének figyelmét, hogy fordítsanak különös gondot arra, hogy állattartási rendeleteik – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából megismerhető szempontok szerint – ne tartalmazzanak alkotmányellenes rendelkezéseket. Felkérte valamennyi közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a törvényességi ellenőrzés során fordítsanak kiemelt figyelmet az állattartásról, illetve ebtartásról szóló helyi önkormányzati rendeletek tartalmának vizsgálatára, szükség esetén pedig az Önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései-

nek megfelelően – határidő tűzésével – hívják fel az érintettet a törvénysértés megszüntetésére.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert arra kérte, hogy vizsgálja meg olyan végrehajtási rendelet megalkotásának lehetőségét, amely a tömeges kutyatartás és az ebtenyésztés állatvédelmi követelményeit meghatározná. Szükség esetén pedig ennek érdekében a Kormány útján tegyen javaslatot állatok védelméről és kíméletéről szóló törvényben kapott felhatalmazás kiegészítésére vagy pontosításra.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jelentős része döntően az FVMr. – a törvényi felhatalmazás kereteit túllépő szabályozás, valamint az állam indokolatlan többletfeladatait meghatározó, nem egyértelmű – rendelkezéseire volt visszavezethető, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztos az FVMr. hatályon kívül helyezését javasolta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek.

A válaszadási határidő még nem telt el.

OBH 3251/2007.

A személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a szabálysértési eljárásban sértett tanúként elővezetett, a rendőrséggel együttműködő személyt megbilincselik és előállító helyiségben helyezik el.

A panaszos sérelmezte, hogy 2007. április 11-én rendőrök elővezették, több órán keresztül a rendőrségi fogdán tartották, majd megbilincselve vitték az ügyintézőhöz. Az országgyűlési biztos a személyes szabadsághoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt 2007 júniusában vizsgálatot rendelt el, és megkereste a IV. kerületi jegyzőt és a IV. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét.

A megállapított tényállás szerint a panaszosra 2006 júniusában kutyák támadtak. Az ügyben veszélyeztetés kutyával szabálysértés elkövetése miatt indult szabálysértési eljárás az önkormányzatnál. A panaszost – tanúkénti meghallgatása érdekében – három alkalommal idézték, de nem jelent meg, ezért elrendelték az elővezetését, amit a rendőrség hajtott végre. A panaszos rendőri intézkedés ellen tett panaszát a kapitányságvezető elutasította, és megállapította, hogy a rendőri intézkedés jog- és szakszerű volt. Mivel az intézkedés másként nem volt biztosítható, a panaszost a kapitányságra állították elő, ahol előállító helyiségben helyezték el. A kísérési szabályoknak megfelelően a kezeit előre helyzetben megbilincselték, és a rendszeresített vezetőszíjjal a hatóság irodájába kísérték.

Az önkormányzat eljárása – az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 78. § (1) bekezdése alapján az elővezetés elrendelése – jogszerű volt, tekintettel arra, hogy a panaszos háromszori idézést követően sem jelent meg a szabálysértési hatóság előtt. Az elővezetést elrendelő határozatot az ügyészség is megvizsgálta és jóváhagyta. Az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának megakadályozására, támadásának, illetve szökésének megakadályozására, ellenszegülésének megtörésére. A vizsgált esetben azonban nem állt fenn sem az önkárosítás, sem a támadás vagy szökés veszélye, és a panaszos ellenszegülését sem kellett megtörni. A panaszt elutasító rendőrségi határozat a bilincs használatával kapcsolatban mindössze egy ORFK-utasításra hivatkozott. A 3/1995. (III. 1.) BM-rendelet 45. § (1) bekezdése szerint az elővezetett személyt, ha az intézkedés sikeresen csak így hajtható végre, a rendőrségen történő visszatartás idejére előállító helyiségben lehet elhelyezni. Az előállító helyiségben való elhelyezés tehát a hatóság mérlegelésétől függ. Az Rtv. 15. §-a a rendőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazása során előírja az arányosság követelményét. Az Rtv. 16. § (1) bek. szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazhat. A szabálysértési eljárásban sértett tanúként elővezetett, az intézkedés során a rendőrséggel együttműködő személy előállító helyiségben való elhelyezése, valamint megbilincselése súlyosan sértette az arányosság követelményét.

A panaszt elutasító határozat tartalmazza, hogy ellene fellebbezéssel lehet élni, amit 5000 Ft illetékbélyeggel ellátva lehet előterjeszteni. Az 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) ugyanakkor rögzíti, hogy tárgyánál fogva illetékmentes eljárás a rendőrhatósági kényszerintézkedés alá helyezési eljárásban az eljárás alá vont személy által előterjesztett panasz és fellebbezés (33. § (2) bekezdés 29. pont). Az illetékfizetési kötelezettség előírása így törvényellenes volt.

Mindezekre tekintettel a biztos 2007 novemberében megállapította, hogy a rendőrség eljárása súlyos visszásságot okozott a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben. Ajánlást tett a budapesti rendőrfőkapitánynak, gondoskodjon róla, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek az elővezetések foganatosítása során az arányosság követelményét szem előtt tartva járjanak el, illetve a fogva tartott személyek bilincselésére csak a törvényben felsorolt esetekben kerüljön sor, továbbá az Rtv. szerinti panaszok elbírálása során ne határozzanak meg illetékfizetési kötelezettséget. Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

OBH 3650/2007.

A szociális ellátásokról szóló törvény rendelkezésének az a szűken vett értelmezése, amellyel a jogalkalmazó nevelt gyermekként csak a nevelőszülő által nevelt gyermeket veszi figyelembe, a családba fogadott gyermeket nem ismeri el a családba fogadó szülő családtagjaként, indokolatlanul tesz különbséget a két – a gyermek családban történő nevelkedésének előmozdítását célzó – jogintézmény között. Az ilyen jogértelmezés súlyosan sérti a jogbiztonságot, valamint a gyermek és az őt nevelő személy érdekeit, szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogait.

Az országgyűlési biztos egy panasz kapcsán indított vizsgálatot a szociális törvény, családtagok fogalmát meghatározó rendelkezésének értelmezésével kapcsolatosan. A panaszos gyámként, hét évig nevelte családjában unokáját, akit – nappali tagozatos középiskolás révén – nagykorúvá válását követően is eltart. A panaszos felesége közgyógyellátás iránti kérelmének elbírálása során azonban a gyermeket sem a jegyző, sem a másodfokon eljáró regionális gyámhivatal nem tekintette családtagnak az egy főre jutó családi jövedelem kiszámításánál. A hatóságok arra hivatkoztak, hogy az unoka a szociális törvény alapján nem minősül családtagnak.

A szociális törvény alapján közeli hozzátartozónak, illetve családtagnak tekintendő a húszévesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező; a huszonhárom évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytató; a huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek.

A biztos jelentésében elvi éllel rámutatott arra, hogy a hasonló ügyekben a helyes jogértelmezés alapján családtagnak kell tekinteni a családba fogadással felnevelt gyermekeket is, függetlenül attól, hogy az együtt élők között milyen vérségi kapcsolat áll fenn.

A biztos az ettől eltérő, alkotmányos visszássághoz vezető jogértelmezés jövőbeli elkerülése érdekében kezdeményezte, hogy a szociális és munkaügyi miniszter megfelelő módon hívja fel a regionális szociális és gyámhivatalok vezetőjének figyelmét a helyes jogértelmezésre, valamint ajánlással fordult az adott ügyben eljáró elsőfokú hatósághoz, hogy az a panaszos kérelmét ismételten bírálja el. A címzettek az ajánlást elfogadták.

OBH 3912/2007.

A szolgalmi jognak a gázszolgáltató javára való bejegyeztetésére vonatkozó kormányrendeleti szintű rendelkezés nem felel meg a jogforrási

hierarchia elvének, és az ingatlantulajdonosok jogos kártalanítási igényének sérelméhez vezet, egyben a tulajdonhoz való összefüggő visszásságot idéz okoz.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a körzeti földhivatal az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. javára szolgalmi jogot jegyzett be a tulajdonában lévő ingatlanra, amelyért ő kártalanításban nem részesült.

A Veszprémi Bányahatóság 1995-ben a Körmend-Felsőberki gázvezeték építésére a Körmendi Polgármesteri Hivatalnak mint építtetőnek építési engedélyt adott, majd még ez évben a létesítmény használatbavételét is engedélyezte az Égáz Rt. részére. Ez utóbbi engedélyben a bányahatóság felhívta az építtető figyelmét, hogy a létesítménnyel vagy biztonsági övezettel érintett ingatlanokra a bányaszolgalom alapításáról és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetéséről gondoskodjon.

A Zrt. 2007. március 23-án kelt kérelmében a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet 36. §-ára hivatkozással kérte a körzeti földhivataltól az 1997 áprilisát megelőző időszakban idegen ingatlanon megépült gázelosztó- vezetékek vonatkozásában az elmaradt bányaszolgalmi jogok bejegyeztetését. A bejegyzés alapjául szolgáló okiratként a 2007. március 6-án kelt jegyzőkönyvben szereplő, a korábban (1995-ben) megkapott használatbavételi engedélyről szóló határozatot jelölte meg, amelyet a kormányrendeletnek megfelelően a bányahatóság a jegyzőkönyv keltének napjával jogerősített.

Az eljáró körzeti földhivatal a szolgalmi jogot a fenti jogszabály alapján bejegyezte, amely bejegyzést a panaszos megfellebbezett. A gázszolgáltató kifejtette, hogy a panaszos kártalanítási igénye elévült.

A tulajdonjog védelmét a jogágak különböző eszközökkel valósítják meg. Az alkotmányjog elsősorban a tulajdonba való állami beavatkozás jogszabályok által lehetővé tett formáival szemben biztosít védelmet. Az állami beavatkozás korlátainál több tényezőt kell figyelembe venni. Az Alkotmány 13. §-a szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Figyelembe kell venni azt is, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

Jelen ügyben alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül tűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A Polgári Törvénykönyv alapján ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgal-

mat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért kártalanítás jár. A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg.

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (Get.) 85. § (7) bekezdése alapján a 2004. január 1-jét megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett gázelosztó-vezetékek esetében, amennyiben azok elhelyezésére és biztonsági övezetére a szolgalmi jog alapítása nem történt meg, illetve a megállapított jog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre, az elosztói engedélyes vagy a gázelosztó vezeték tulajdonosa a vezetékre a Bt. 38. §-ában meghatározottak szerint alapíthat szolgalmi jogot.

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bt.) 38. § (2) bekezdése értelmében a bányavállalkozó az ingatlan tulajdonosának fizetendő kártalanítás ellenében szolgalmi jog alapítását igényelheti. A szolgalom alapítása és a kártalanítás érdekében lefolytatandó eljárást a Bt. 38. § (5) bekezdése szabályozza, amely szerint a szolgalom alapításáról, továbbá a kártalanítás módjáról és mértékéről a bányavállalkozónak az ingatlan tulajdonosával (vagyonkezelőjével, használójával) ajánlat megküldésével kell az egyezség létrehozását megkísérelnie. Megegyezés hiányában a szolgalom alapítását és az annak fejében járó kártalanítást a bányavállalkozó kérelmére a közigazgatási hivatal állapítja meg.

Az előző törvényi szintű szabályozással ellentétes tartalmú rendelkezést fogalmaz meg a Korm. rendelet 36. §-ának rendelkezése alapján az 1997 áprilisát megelőzően idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett földgázelosztó-vezetékek tekintetében, amennyiben azok elhelyezésére a szolgalmi jog alapítása az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzett módon nem történt meg, az engedélyes 2007. december 31-ig kérheti a szolgalmi jognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetését. A bejegyzésre a területileg illetékes bányafelügyeletnek a gázelosztó-vezetékre kiadott használatbavételi engedélyére vonatkozó jogerős határozata alapján kerülhet sor, amely az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre alkalmas okirat. A kártalanítási igény elévülését a bányafelügyelet által kiadott, a gázelosztó-vezetékre vonatkozó használatbavételi engedélyt tartalmazó határozat jogerőre emelkedésének napjától kell számítani.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz, rendelete törvénynyel nem lehet ellentétes. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény meghatározza a jogforrások hierarchikus rendszerét, amelynek következtében az alacsonyabb szintű jogszabály nem tartalmazhat ellentétes rendelkezést a nála magasabb szintű jogi normával szemben.

A fenti jogelvvel nincs összhangban a kormányrendelet idézett rendelkezése, mert a Get. és Bt. szabályaitól való eltérést biztosít a szolgalom jogosultja számára. Bővíti a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok körét, és olyan jogi helyzetet teremt, amely alkalmas a kártalanítás fizetési kötelezettség alóli mentességre, és ezzel megvalósítja a tulajdonjog sérelmét is. A Bt. a szolgalom alapítására alkalmasnak okiratnak a felek közötti megállapodást vagy a közigazgatási határozatot nevesíti, ezzel szemben a kormányrendelet a bányahatóság jogerős használatbavételi engedélyét is e körbe sorolja. Az előző kettő magában foglalja a felek között a kártalanítás összegében való megegyezést, vagy megegyezés hiányában a hatóság e kérdésben való döntését, amellyel szemben a bírósági út lehetősége is biztosított. A kormányrendelet idézett szakasza a kártalanítás módjáról, lehetőségéről nem tartalmaz szabályokat, hanem a bányahatóság jogerősítő határozatát a kártalanításra tekintet nélkül a szolgalmi jog alapításának tekinti és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhetőnek nyilvánítja.

A gazdasági és közlekedési miniszter kifejtette, hogy a probléma kiküszöbölésére a Get. átmeneti rendelkezéseiben szabályozza a már létesített vezetékekhez kapcsolódó vezetékjogok és szolgalmi jogok ingatlan-nyilvántartásba történő utólagos bejegyeztetési kötelezettségét. Továbbá jelezte, hogy mind a Get., mind a Bt. módosítására vonatkozó törvényjavaslat előkészületben van, de még napjainkban is jelentős számú a korábban a bányahatóságok által megállapított szolgalmi jog, amelyet nem jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba. Ezért az új szabályozás továbbra is tartalmazni fogja a bejegyzési kötelezettséget, várhatóan annak határidejét még öt évre kitolva.

A biztos egyetértett a minisztérium azon törekvésével, hogy a bányaszolgalmi jogokat az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni, azonban ez a törekvés nem adhat okot olyan szabályozási módra, amely az ingatlantulajdonosok jogos kártalanítási igényének sérelmével jár. Az ingatlanforgalom biztonságát, a közhitelességet épp az garantálja, ha az ingatlan-nyilvántartásba tömegesen nem történnek olyan bejegyzések, amelyek mögöttes jogviszonyai (ti. a kártalanítások) vitatottak.

A miniszter válaszából is kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások (Ptk., Bt.) ellenére a szolgalmak (vezetékjogok) megalapítására és ebből eredően a kártalanítás megállapítására sok esetben nem került sor, illetve amennyiben a szolgalom megalapítása mégis megtörtént, azt az ingatlan-nyilvántartásban gyakran nem jegyzeték be. Amennyiben a szolgalmat a felek szerződése alapította meg, úgy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 26. § (4) és (7) bekezdései alapján

annak bejegyeztetése a jogosultat terheli, mégpedig az okirat keltétől számított 30 napon belül, amennyiben pedig azt a közigazgatási hivatal határozattal alapította meg, akkor neki kellett volna megkeresnie a földhivatalt, a bejegyzést azonban a jogerős döntés birtokában annak jogosulja is kérhette volna.

A gázszolgáltatónak a kártalanítási igénnyel kapcsolatos érvelése, mely szerint a panaszos követelése elévült, nem fogadható el, mert az a kormányrendelet szabályai szerint sem évülhetett még el.

Az országgyűlési biztos az ellentmondásos jogi helyzetet felszámolása érdekében felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy kezdeményezze a Get., a Bt. és a Get. végrehajtásáról szóló kormányrendelet vonatkozó szakaszai közötti szabályozás összhangjának megteremtését, biztosítva az ingatlantulajdonosok kártalanítását is, továbbá kezdeményezte, hogy az Égáz-Dégáz Zrt. tegyen eleget kártalanítási kötelezettségének.

Az Égáz Zrt. a biztos ajánlásával nem értett egyet, álláspontja szerint a panaszos nem járt el kellő gondossággal, valamint követelése elévült.

A biztos fenntartotta ajánlását és a Magyar Energia Hivatal eljárását kezdeményezte.

OBH 4087/2007.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogalkotó, ha a jogalkalmazó számára félreértelmezhető rendelkezést tartalmazó jogszabályt alkot. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogalkalmazó, ha téves jogértelmezés alapján olyan utazási költségtérítés kifizetését tagadja meg, amely költsége a biztosítottnak sehonnan nem térült meg, és törvény szerint megillette volna.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az egész-ségügyi ellátás igénybevételével összefüggésben keletkezett utazási költségeinek a megtérítését a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Egészségbiztosítási Pénztár elutasította, arra való hivatkozással, hogy 65. életévét betöltötte és ingyenes utazásra jogosult. A panaszos a beadványához csatolta az ügyében keletkezett dokumentumokat. Azt is előadta, hogy súlyos mozgáskorlátozott, orvosi igazolása van arra vonatkozóan, hogy egészségi állapota miatt a tömegközlekedési eszközöket nem tudja igénybe venni.

Az Alkotmánybíróság 38/2000. (X. 31.) határozatában rámutatott arra, hogy az egészségbiztosítási ellátási jogosultság, s ezzel összefüggésben az intézmények társadalombiztosítási finanszírozásának alkotmányos alapja az Alkotmány 70/E. §-a, valamint az alkotmányos tulajdonvédelem. Az Al-

kotmány 70/E. § (2) bekezdése kimondja, hogy az állam a szociális biztonsághoz való jogot és az öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátási jogosultságot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány e rendelkezésének intézményi garanciáit biztosítja a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, amely meghatározza azoknak az egészségügyi szolgáltatásoknak a körét, amelyek igénybevétele alanyi jogosultságként illeti meg a biztosítottakat. Az Országgyűlés – az Alkotmányban foglalt elvekből kiindulva – megalkotta a társadalom tagjai esélyegyenlőségének megteremtése érdekében, és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük során az

egészségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátás feltételrendszerét meghatározó, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt (Eütv.), továbbá azok igénybevételének szabályairól rendelkező, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt (Ebtv.).

Az Ebtv. a biztosítottaknak járó ellátásokat határozza meg, tehát azt a „szolgáltatási csomagot”, amelyet a biztosítási jogviszony keretében, a befizetett járulékokból fedezve garantál a törvényi szabályozás. Az egészségügyi ellátások hozzáférésében érzékelhető egyenlőtlenségek csökkentésének, illetve kiküszöbölésének egyik eszköze az utazási költségtérítés.

Az Ebtv. végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (Vhr.) értelmében két esetben jár utazási költségtérítés, egyrészt a menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközök igénybevétele esetén, másrészt a beutalásra jogosult orvos döntése alapján betegsége, egészségi állapota miatt tömegközlekedési eszközön utazni nem tudó biztosítottat is megilleti az utazási költségtérítés. A Vhr. mindkét esetben rendelkezik a költségtérítés mértékéről is. Míg az első esetben a költségtérítés mértéke megegyezik az adott távon menetrend szerint közlekedő közforgalmú közlekedési eszközök igénybevételére megszabott viteldíj árával (menetjegy), a második esetben az adott viszonylatban közlekedő olcsóbb díjtételű menetrend szerinti közlekedési eszköz jegyének az ára illeti meg a biztosítottat. Értelemszerűen ez utóbbi esetben az utazási utalványhoz a menetjegyet nem kell csatolni. A Vhr. értelmében nem jár utazási költségtérítés annak, aki a külön jogszabály alapján díjmentes utazásra jogosult, nevezetesen közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményben részesül.

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 139/2006. (VI. 29.) Korm. rendeletben (2007. VI. 30-ig hatályos), majd ezt kö-

vetően 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendeletben meghatározott személyi kör az ott meghatározott mértékű kedvezményeket csak az országos közforgalmú vasutak vonalain, a helyközi (távolsági) menetrend szerinti autóbusz-közlekedésben, az elővárosi vasút (Budapesti Közlekedési Zrt. – Helyiérdekű Vasút) vonalain, a komp- és révközlekedés menetrend szerinti járatain és a menetrend szerinti helyi közforgalmú közlekedésben vehetik igénybe, az utazás céljától függetlenül. A rendeletek nem biztosítanak arra vonatkozóan kedvezményt, ha a biztosított az egészségügyi ellátás igénybevétele céljából utazik az egészségügyi szolgáltatóhoz, betegsége, egészségi állapota miatt azonban a tömegközlekedési eszközökön utazni nem tud.

Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek. Az esélyegyenlőség megteremtésének legfontosabb követelménye, hogy az egyének az egészségügyi állapotuk által indokolt egészségügyi ellátásokat azonos szakmai tartalommal vehessék igénybe, függetlenül attól, hogy a közvetlen lakókörnyezetükben az állam biztosítani tudja-e az azonos szintű egészségügyi szolgáltatást. Azokban az esetekben, amikor az állam e kötelezettségének nem tud eleget tenni, az esélyegyenlőtlenségek csökkentése, illetve kiküszöbölése céljából megilleti a biztosítottat az utazási költségtérítés. Ezen túlmenően az utazási költségtérítés célja az is, hogy anyagi helyzetéből kifolyólag senki ne maradjon ellátatlan.

Az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez, annak lényegi eleme. Az Alkotmánybíróság 26/1992. (IV. 30.) AB-határozatában elvi éllel mutatott rá, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.”

A biztos megállapította, hogy a Vhr. (8) bekezdése a jogalkalmazó számára félreértelmezhető rendelkezést tartalmazott, amivel a jogbiztonság követelményét érintő visszásságot okozott, de tekintettel arra, hogy a jogalkotó 2007. június 1-jétől a normaszöveget kiegészítette, és egyértelművé tette a Vhr. (8) bekezdés rendelkezését azáltal, hogy utalt a Vhr. (5) bekezdésében meghatározott – a tömegközlekedést igénybe venni nem képes – biztosítottak utazási költségtérítésére, a biztos további intézkedést nem kezdeményezett.

A biztos a konkrét ügy vizsgálata során megállapította, hogy az OEP első- és másodfokon olyan utazási költségtérítés kifizetését tagadta meg, amely a biztosítottnak nem térült meg, de a törvény szerint megillette volna. Az OEP

ezzel a panaszos lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A visszásság megszüntetése érdekében felkérte az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy a panaszos ügyében hozott határozatát vizsgálja felül.

Az ajánlásra adott főigazgatói választ a biztos nem fogadta el.

OBH 4091/2007.

Az Európai Unió tagállamaiból behozott használt gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési eljárása során alapvetően a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethetően a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a tulajdonhoz való joggal és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy az eljárás indokolatlanul hosszú és bonyolult. Az eljárás során nem érvényesülnek megfelelő garanciák az eljárás alapvető céljainak, így különösen a gépjármű azonosításának biztosítására. A forgalomba helyezési engedély kiadásának gyakorlata a hazai szabályozás ellentmondásaiból fakadóan nincs összhangban a közösségi szabályozással, a vámhatóság a regisztrációs adó kivetése során nem tesz eleget megfelelő mértékben tényállás-tisztázási kötelezettségének, a regisztrációs adó megfizetésére csak technikailag indokolatlanul bonyolult, és mind az állam, mind az ügyfél számára költséges módon van lehetőség.

Az országgyűlési biztos az Európai Unióból Magyarországra behozott gépjárművek forgalomba helyezési gyakorlatával összefüggésben, hivatalból indított vizsgálatot. Annak – 2007 októberében befejezett – vizsgálata során alapvetően azt tárta fel, hogy az érintett szervek – okmányirodák, Nemzeti Közlekedési Hatóság, vámhatóság – eljárásai miként épülnek egymásra, az egyes eljárási lépések a tételezett cél eléréséhez mennyire szükségesek és hatékonyak, továbbá az egyes eljárások során külön-külön és az egész folyamat egészében miként érvényesülnek az eljárási garanciák.

A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az ügyfeleknek – még ideális esetben is – több napot kell arra fordítaniuk, hogy ügyüket maguk intézzék el. Az eljárás bonyolultsága és időigényessége többnyire nem az eljáró hatóságok működésére, hanem a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, ami a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az eljárás emellett komplikált, összességében hetekig, hónapokig elhúzódó volta az ügyfelek számára nem pusztán kényelmetlenséget okoz, ha-

nem hosszabb időre kizárja annak lehetőségét, hogy az ügyfél gépjárművét magyar hatósági jelzésekkel, jogszerűen és korlátozásmentesen, rendeltetésének megfelelően használja. Az eljárás bonyolultságára jellemző, hogy járművenként több időt töltenek adminisztrációval, mint a jármű megvizsgálásával. További problémát jelent, hogy jelenleg minden egyes hatóság csak a saját adatbázisát látja, minden hatóságnál az ügyintézés során gyakorlatilag újra meg újra rögzítik az adatokat, ez pedig elíráshoz vezethet. Az egyes hatóságok a másik hatóságnál rögzített változásokat nem látják, így azokat ellenőrizni és a saját adatbázisban rögzíteni kell.

A gépjármű-igazgatási ügyek intézése során az okmányirodák kizárólag okiratok alapján járnak el. Ez azt jelenti, hogy az ügyintézés során a közlekedési igazgatási hatóság nem felelteti meg a járművet a kiállított okmányokkal és kiadott hatósági jelzésekkel. Könnyen belátható, hogy éppen a regisztrációs matrica bevezetésének céljával, a gépjárműbűnözés visszaszorításával ellentétes hatást vált ki az, hogy a közlekedési igazgatási hatóság azt csak kiadja, nincs azonban lehetősége annak ellenőrzésére, hogy a hatósági jelzések valóban a nyilvántartásban azokhoz rendelt járműre kerülnek-e fel. E helyzet – a jogi szabályozásra visszavezethető okból – a jogállamiság elvével, az ebből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A NKH a közösségi járművek esetében is a közösségi jármű egyedi forgalomba helyezési engedélyének kiadásakor – a forgalomba helyezés előtti vizsgálat mellőzésével – szemle keretében ellenőrzi, hogy a jármű megfelel-e a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek. A biztos ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Bíróság C-297/05. számú ítélete értelmében az EK 28. cikkével (áruk szabad mozgása) ellentétes, ha általános és rendszeres jelleggel minden, másik tagállamban előzőleg nyilvántartásba vett jármű esetében kötelezővé teszik a közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi állapot ellenőrzését, tekintet nélkül arra, hogy a másik tagállamban esetleg már történt ellenőrzés. A vizsgálat megállapította, hogy a NKH azzal, hogy a közösségi jármű egyedi forgalomba helyezési engedélyének kiadásakor szemle keretében kell ellenőrizni, hogy a jármű megfelel-e a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek – kizárólag a jogi szabályozás felesleges rendelkezésére visszavezethető okból –, mint a közösségi jogrenddel ellentétes szabályozás a jogállamiság elvével, az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Magánforgalmi Fővámhivatalban az ügyféltérben két vámügynökség

működik, a közvetlen vámhatósági ügyintézés helyét csak ezek előtt elhaladva lehet megközelíteni. A Vám- és Pénzügyőrség bevételszerzési kötelezettségére hivatkozva adta bérbe a vámügynökségeknek az ügyfélváró egy részét. Szokatlan, hogy egy hatóság ügyfélfogadásra rendszeresített hivatalos helyiségében az előtte rendszeresen, képviselőként eljáró vállalkozások fióktelepet vagy telephelyet létesítsenek. A bevételi „kényszer" nyomán kialakult, nem csak a Vám- és Pénzügyőrséget érintő helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Fővámhivatal parancsnok-helyettese szerint napi 60-80 Európai Unióból származó gépjármű regisztrációsadó-eljárását folytatják le, ennek mintegy 20%-ában jár el az ügyfél személyesen, a többiben pedig vámügynökségek vagy erre szakosodott egyéb vállalkozások járnak el. Az űrlapok kitöltése a parancsnok-helyettes szerint olyan bonyolult, hogy azt az átlagemberek nem, vagy a munkatársak állandó segítsége mellett tudják kitölteni.

A Vám- és Pénzügyőrség hatáskörébe tartozó több adó- és vámeljárás során biztosított az elektronikus ügyintézés lehetősége. A regisztrációs adó esetében azonban nincs lehetőség elektronikus ügyintézésre. A regisztrációs adó kivetése az NKH által rögzített és okiratként a kérelemhez mellékelt adatok alapján, a gépjármű hengerűrtartalma, környezetvédelmi besorolása, valamint az első forgalomba helyezés óta eltelt idő alapján egy meglehetősen egyszerű algoritmus segítségével – az adatbevitelt leszámítva – gyakorlatilag automatikusan történik. Nem ismert az ombudsman előtt annak indoka, hogy a regisztrációsadó-eljárásban miért nem biztosított a teljesen elektronikus ügyintézés lehetősége.

A biztos megállapította, hogy önmagában a jármű nyilvántartásba vétel céljából történő azonosítása – az Európai Bíróság hivatkozott ítéletére is figyelemmel – nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Az előzetes származásellenőrzés önállóan nem elégséges a jármű azonosításához, mivel ahhoz nem szükséges a jármű bemutatása. Ráadásul – amellett, hogy jelentősen megnöveli a forgalomba helyezési eljárás időtartamát – az ügyfél többszöri, hatóság előtti megjelenése indokolatlan többlet-ügyintézési terhet ró az ügyfelekre és az eljáró közigazgatási szervekre egyaránt. Ezenkívül jelen formájában – a tulajdonhoz való jog védelme érdekében szükséges és arányos korlátozás indokának elismerés mellett – alkalmatlan a kívánt cél, a gépjárművek tulajdoni helyzetének, származásának és azonosításának biztosítása elérésére. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az előzetes származásellenőrzés – a jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – a jogbiztonság követelményével és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az informatikai fejlesztések ellenére az egész folyamatban meghatározó a papíralapú ügyintézés. Az egyes hatóságok – a regisztrációs adó megfizetésének igazolásán kívül – kizárólag papíron kommunikálnak egymással.

Mindez amellett, hogy természetvédelmi és költségvetési szempontból is jelentős megterhelést jelent, önmagában jelentősen növeli az ügyintézés időtartamát. Felvethető továbbá, hogy a jelenlegi eljárásrend nem minimalizálja vagy zárja ki a visszaélés lehetőségét. Ennek következtében pedig nem biztosítható teljeskörűen, hogy az egyes adatbázisok azonosan tartalmazzák az adott gépjármű releváns adatait. Mindez pedig a jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A regisztrációs adófizetési kötelezettség technikai lebonyolítása az ügyfél számára, amennyiben a regisztrációs adófizetési eljárást egy napon belül meg akarja oldani, sok esetben több millió forint összegű készpénz mozgatásával jár. Az adófizetési kötelezettség teljesítésének ilyen bonyolultsága semmiképpen nem tekinthető ügyfélbarát eljárásnak.

Az országgyűlési biztos szerint a tisztességes eljárás követelményeivel nem egyeztethető össze, hogy az ügyfél helyben nem, csak a fenti eljárások valamelyikével tudja – az eljárás további folytatásához szükséges – adófizetési kötelezettségét teljesíteni. Emellett sem a piacgazdaság követelményeivel, sem a hátrányos megkülönböztetés (indokolatlan előnyben részesítés) tilalmával nem egyeztethető össze, hogy a vámhatóság lényegében egy – a közelében fiókkal rendelkező – pénzügyi intézmény ügyfelei számára biztosítja csak átutalással történő adófizetés esetén a gyors eljárás lehetőségét.

A tapasztalt helyzet orvoslása érdekében az országgyűlési biztos az Országgyűléshez, a Kormányhoz, valamint külön is a gazdasági és közlekedési miniszterhez, illetve a pénzügyminiszterhez fordult.

OBH 4263/2007

A jogbiztonság követelményének súlyos sérelmét okozza a jogalkotó, ha évtizedekig elmulasztja ellenőrizni, hogy a megváltoztatott jogszabályok szövege megfelel-e az alkotmány előírásainak.

Egy állampolgár fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert álláspontja szerint a Magyar Közlönyben közzétett, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege megtévesztő, és ezzel az állampolgárok alapvető tájékozódáshoz való jogát sérti.

A Magyar Közlöny 2007. augusztus 9-én megjelent 106. számának VI. részében, a 8081. oldalon kezdődő Közlemények és hirdetmények rovat-

ban közzétett „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege ugyanis a következő tartalommal jelent meg:

„1. § (1) b./ A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják: … a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet,"

Továbbá a 6. § a köztársasági elnök jogosítványai között kiemelten nevesíti a törvényerejű rendelet alkotás jogát, ami ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel. A „hatályos" jogalkotási törvény számos további hibát is tartalmaz, mert miniszterelnök-helyettest, országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezését és a tanács rendeletét említi, de tekintettel arra, hogy ilyen jogintézmények nem léteznek, ezek nem is alkothatnak jogszabályt, szemben a köztársasági elnöknek „adott" jogalkotási lehetőséggel.

A vizsgálat megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő – megsértve a jogbiztonság követelményét – azzal a mulasztásával, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szövegét nem igazította az Alkotmányhoz, illetve a jogszabályok közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.

A visszásság orvoslására a biztos az igazságügyi és rendészeti minisztert kérte fel intézkedésre.

A miniszter egyetértett azzal, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy a Jat. szövegét nem igazította az időközben módosult alkotmányhoz. De vitatta, hogy a Magyar Közlöny augusztus 9-i számában megjelent egységes szerkezetű szövege megtévesztő lenne.

Tájékoztatott ugyanakkor arról, hogy a szaktárca felismerve a jogszabály alkotmányellenességét, több alkalommal kezdeményezte a törvény módosítását, és 2003. június 18-án egy teljesen új törvénytervezetet is benyújtottak T/4488. számon, de a kétharmados támogatást igénylő módosítási kísérlet nem járt eredménnyel.

Az országgyűlési biztos a miniszteri választ tudomásul vette, és ajánlását módosítva a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében indítványozta az Alkotmánybíróságnál a Jat. alkotmányossági vizsgálatát és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság 2007 decemberében az indítványt 1394/B/2007. szám alatt nyilvántartásba vette. (Kapcsolódó szám: OBH 5091/2007.)

1.26.2.
Alkotmánybírósági indítvány

Ügyszám: OBH 5091/2007.

Dr. Bihari Mihály elnök
Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Tisztelt Elnök Úr!

1. Előzmények
Egy állampolgár azért fordult panasszal az Országgyűlési Biztos Hivatalához, mert álláspontja szerint az állampolgárok alapvető tájékozódáshoz való jogát sérti az a körülmény, hogy a Magyar Közlöny 2007. augusztus 9-én megjelent 106. számának VI. részében, a 8081. oldalon kezdődő Közlemények és hirdetmények rovatban közzétett „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) – módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt – hatályos szövege" megtévesztő, és ellentétes az Alkotmánnyal.

A jogbiztonsághoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja miatt az OBH 4263/2007. számon elrendelt vizsgálat megállapította, hogy a panaszban foglaltak tényszerűek, és a hivatkozott jogbizonytalanság alapvetően sérti az állampolgári jogbiztonságot. Ennek orvoslására a biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy *„a 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 5. §-ában foglalt kötelezettségének tegyen eleget, és kezdeményezze az 1987. évi XI. törvény módosítását, intézkedjen továbbá annak érdekében, hogy a Magyar Közlönyben és más hitelesnek tekinthető forrásokban ne jelenhessen meg megtévesztő normaszöveg."*

Az igazságügyi és rendészeti miniszter válaszában közölte, hogy *„Egyetértek azzal, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy a Jat. szövegét nem igazította az időközben módosult alkotmányhoz. Ugyanakkor nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy a Magyar Közlöny augusztus 9-i számában megjelent egységes szerkezetű szövege megtévesztő lenne."*

Ennek indokául tájékoztatott, hogy álláspontja szerint *„a Jat. – vitatott – egységes szerkezetű szövege kizárólag annyiban tekinthető „megtévesztőnek", amennyiben az csakugyan alkotmányellenes."*

A vélt vagy valós alkotmányellenességet az okozta, hogy az 1989. évi XXXI. törvény alapján a Jat.-ot nem tételesen vizsgálták fölül, hanem azt átfogóan és általánosan, csak a módosítás betű szerinti átírásával módosították.

2. A jogszabályok elemzése

Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.) A törvénynek a Magyar Közlönyben 2007. augusztus 9-én megjelent egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövege elektronikusan is megtalálható a Magyar Közlöny Kiadó http://www.magyarkozlony.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07106.pdf oldalán. Ez azonban a jelentés elkészítésekor nem egyezett meg szó szerint a Complex Jogtár Pluszban közzétett szövegváltozattal, amit azóta módosítottak, és ma már ott is a Magyar Közlönyben közzétett egységes szerkezetbe foglalt hatályos szöveg található.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény számos pontban módosította a Jat. szakaszait. Egyes jogalkotásra jogosult szerveket megszüntetett, másokat pedig létrehozott. A módosítások átvezetése azonban nem a szükséges körültekintéssel történt meg, mert a jogalkotásra jogosult szervek átnevezését nem követte szükségszerűen az azok által alkotható jogforrások módosítása is.

Ennek következtében a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, valamint a hatályos jogszabályok megismerésére leggyakrabban alkalmazott elektronikus oldalakon a következő hatályos szöveg jelent meg: *„1. § (1) b./ A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják: … a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet”*

A 6. § a köztársasági elnök jogosítványai között kiemelten nevesíti a törvényerejűrendelet-alkotás jogát, ami ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel.

A hatályos jogalkotási törvény számos további hibát is tartalmaz, mert miniszterelnök-helyettest, országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezését és a tanács rendeletét említi, de tekintettel arra, hogy ilyen jogintézmények nem léteznek, ezek nem is alkothatnak jogszabályt, szemben a köztársasági elnöknek „adott” jogalkotási lehetőséggel.

3. Az alkotmányos visszásság

Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB-határozatában a következőket állapította meg: A jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kisegítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.

A jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő – megsértve a jogbiztonság követelményét – azzal a mulasztásával, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szövegét nem igazította az Alkotmányhoz, illetve a jogszabályok közzététele során ezt a mulasztását nem észlelte.

4. A visszásság feloldására tett kísérlet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a szerint *„Ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az országgyűlési biztost.”*

Az ajánlás címzettje, az igazságügyi és rendészeti miniszter válaszából megállapítható, hogy a szaktárca felismerve a jogszabály alkotmányellenességét, több alkalommal kezdeményezte a törvény módosítását, és 2003. június 18-án egy teljesen új törvénytervezetet is benyújtottak T/4488. számon, de a kétharmados támogatást igénylő módosítási kísérlet nem járt eredménnyel.

Ennek megfelelően – a miniszteri válasz ismeretében – megállapítom, hogy ajánlásom fenntartásától sem várható a visszás helyzet rendezése, ezért további megoldást kerestem az Obtv.-ben.

Az Obtv. 22. §-a alapján az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál: *a./ a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát; d./ mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként az Obtv. 22. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi. XXXII. törvény (Abtv.) 1. § b./ pontja alapján a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) b./ pontja, valamint a 6; 7; 8; és 10. §-ai és kapcsolódó rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, illetve az Abtv. 1. § e./ pont alapján az Ország-

gyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását és az alkotmányellenes helyzet megszüntetését.

Budapest, 2007. november
Tisztelettel: Dr. Szabó Máté

Mellékletek:
1. Az OBH 4263/2007. számú Jelentés
2. Az igazságügyi és rendészeti miniszter levele

1.26.3.
Állásfoglalások

Állásfoglalás az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása ügyében (2464/2007.)

Az egészségügyben zajló struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, mely már túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, s mely indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját. Ez a helyzet – most kiemelten – az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet sorsát illetően is.

Figyelemmel a tiltakozásra okot adó reformintézkedés módjára, várható következményeire, felismerve annak veszélyét, hogy a korunk népbetegségeit (például depressziót, pánikbetegséget) „gondozó” nagyhírű intézmény rapid felszámolása milyen előre nem látható következményeket idézhet elő, szükségesnek láttam a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, s erről a nyilvánosság tájékoztatását. Ezen intézkedés jogi értékelése alapján álláspontom a következő:

I. Az országgyűlési biztos intézménye fennállásának 12 éve alatt mindvégig kiemelt figyelemmel kísérte a pszichiátriai intézmények működését, az ott kezelt, illetve élő betegek jogai érvényesülését. Korábban 1996-ban budapesti és vidéki intézményekre kiterjedő általános vizsgálatot folytatott az ombudsman, feltárva a pszichiátriai ellátó rendszer elmaradott, személyi és tárgyi feltételek hiányával küzdő állapotát (OBH 2255/1996. sz.). Az évek során egyre több beadvány, panasz érkezett a Hivatalba az egészségügyi ellátórendszer körébe tartozó pszichiátriai osztályokról (pl. OBH 5425/1996. sz.), de a pszichiátriai betegeket gondozó szociális otthonokból

is (pl. OBH 5006/1997. sz.). A panaszok nyomán lefolytatott, helyszíni látogatásokkal összekötött vizsgálatok nyomán az volt egyértelműen megállapítható, hogy a pszichiátriai ellátás körülményei évről évre romlanak, így leszakadóban van az egészségügyi ellátás e része nem csak az Unió tagállamainak átlagától, de a többi egészségügyi ágazathoz képest is.

Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás-korlátok ugyancsak tovább ronthatják a pszichiátriai ellátás (az ellátók) helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórház-átalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit. További problémát okoz az a tény is, hogy a járóbeteg-ellátásban dolgozó pszichiátriai, mentál-higiénés gondozók alapfinanszírozása jelentősen csökkent.

Mindezeken túlmenően azonban az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézettel történő események túlmutatnak a szakma általános aggályain. A közel 140 éve alapított Lipótmezei Elme- és Ideggyógyintézet alapító okirata szerint az intézménynek 200 évig kell szolgálnia a hazai elmeügyet. (A történet egyik, de nem egyetlen furcsasága, hogy az alapító okirat nem lelhető fel, noha a tisztességes eljárási rend betartásában bízó pszichiáterek hetek óta tűvé tesznek érte mindent az intézményen belül és kívül.)

Valóban ismert tény, hogy a budai oldalon, kiemelt övezetekben található egészségügyi intézmények (Budai Gyermekkórház, Szabadsághegyi Gyermekkórház, OPNI) bezárása, majd az ingatlan értékesítése 1995-96 óta napirenden van, azonban mind ez idáig nem volt megfelelő alkalom és kellő politikai akarat a lehetséges megvalósításhoz.

Az egészségügyi ellátás zökkenőmenteségével összefüggésben nem is elsősorban a hely megváltoztatása a legneuralgikusabb kérdés, mert ha csupán „székhelyáthelyezésről” van/lenne szó, akkor a szakmai műhelymunka, a kutatások, a stroke-centrum, a gyors – és kellően előkészített – átköltözést követően ismét egy helyen működhetne tovább.

Egyelőre azonban nem ez tapasztalható. Az utóbbi napokban többször módosított „koncepció” szerint több fekvőbeteg-ellátónál terveztek pszichiátriai ágyakat, mintegy odatelepítendő az OPNI egy-egy osztályát vagy részlegét. Önmagában még ez sem lenne aggályos, ha gyors és kellően előkészített áttelepítésről adna hírt a szakma. Ezzel szemben az aktuális helyzetben magának az intézet vezetőinek sincs elegendő információja arról, hogy a megmaradó aktív és rehabilitációs ágyak (osztályok, illetve ezek töredékei) pontosan hová kerülnek.

Ebből következően az újonnan jelentkező, és a már felvételi tilalom alá eső betegek átirányítása, tájékoztatása szakmai szempontból nem vállalha-

tó, mely helyzet – még ha időlegesen, is de ellátatlanságot eredményezve – megvalósítja a betegek, illetve az ellátási területhez tartozó lakosság tekintetében a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét (Alkotmány 70/D. §).

II. Az is tényként rögzíthető, hogy az Egészségügyi Minisztérium által kiadott első átalakítási tervezetben (2007. január) jelentős ágyszámcsökkentés szerepelt, mely azonban az intézmény teljes megszüntetésének tervét nem tartalmazta. A megszüntetés lehetőségét a Regionális Egészségügyi Tanács ajánlása tartalmazta, amely javaslatot az arra hatáskörrel rendelkező szakminiszter minden további nélkül elfogadott.

Az Egészségügyi Minisztérium ezzel kapcsolatos eljárása azonban nemcsak a betegjogokat érintette, hanem – a helyzetről szóló pontos információk kikerülésének megakadályozásával – a dolgozók szólás- és szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogát is. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény által rendezett kérdést a tárca a következőképpen értelmezte:

1. 2007. március 7-én kelt az Egészségügyi Minisztérium elektronikus körlevele, amelyben arról ad hírt, hogy Tasnádi Zoltán miniszteri biztos kérésének megfelelően megváltozik az OPNI kommunikációs tevékenysége, azaz: „A médiakapcsolatokat a továbbiakban az Egészségügyi Minisztérium Sajtóosztálya kezeli központilag, így az OPNI dolgozói semmilyen témában nem nyilatkozhatnak (vezetői szinten sem), erre vonatkozó minisztériumi engedély, illetve előzetes egyeztetés nélkül.”

2. A 2007. március 12-én kelt második elektronikus körlevélben az szerepel, hogy az összdolgozói értekezlet befejezését követő időpontra „tervezett sajtótájékoztató elmarad, mert azt az Egészségügyi Minisztérium Sajtóosztálya letiltotta. Ha bárki újságírót, tv-stábot hívott erre az eseményre, az mondja le, mert a sajtót az intézet biztonsági szolgálata nem engedi be Lipótra.”

Mindezekre tekintettel ugyancsak felmerül az OPNI dolgozóinak szabad vélemény- és szólásszabadsághoz fűződő, az Alkotmányban deklarált jogával összefüggésben a visszásság veszélye (Alkotmány 61. §).

III. Az előzőekből is következik, hogy minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetetlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért ha a struktúraváltás radikális módszerei miatt az érintettek kifogásolják a vonatkozó határozatok és jogszabály rendelkezéseit, vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi szervezet (itt: RET) magatartását, a végrehajtásról szóló tárgyalások során figyelemmel kell lenni az Alkot-

mánybíróság, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alapjogi szempontú kontrolljának gyakorlatára is.

Mindezek után az érdekérvényesítés alkotmányos és jogállami lehetőségei azt a kötelezettséget róják a demokratikus jogállam minden polgárára, intézményére és hatóságára, hogy akár igénye elismerése, akár elutasítása esetén is tiszteletben tartsa a törvényeket és mindenki más alapjogait. Az ezzel ellentétes magatartás, a mindenkire kötelező törvények egyéni „hatályon kívül helyezése" a törvényes rend és a demokratikus jogállam teljes felbomlását eredményezné.

Jelen helyzetben tehát egy olyan nagy múltú intézmény bizonytalan jövője a kérdés, amelynek bezárása esetén a veszteség vitathatatlan. Egy történelmi múltú, gyönyörűen felújított épület falán egy emléktábla jelzi majd, hogy ezt az épületet valaha a közakarat a pszichiátriai betegek gyógyítására hozta létre, és végső soron megszűnik annak a lehetősége is, hogy a magyar pszichiátriának legyen egy országos központja, amely nem csak gyógyít, hanem szakmailag irányít, oktat és kutatásokat is folytat.

IV. A fentiek figyelembevétele mellett felkérem:

1. a Magyar Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát, hogy haladéktalanul tekintse át az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet jogutód nélküli megszüntetésének kísérlete kapcsán az egész ország pszichiátriai (benne a szélsőségesen elhanyagolt gyermekpszichiátriai) ellátásának helyzetét;

2. a Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil és Vallásügyi Bizottságát, hogy soron kívül vizsgálja meg az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárásának jogi, gazdasági és szakmai körülményeit, és következményét, mivel április 1. napjától az intézetben betegfelvételi tilalom van.

Továbbá, tekintettel a speciális betegcsoport korlátozott érdekérvényesítő képességére, a vizsgálatok befejezéséig haladéktalanul gondoskodni kell az átalakítás lebonyolítását koordináló szakmai grémium felállításáról, amely egyúttal felelősséget is vállal az átszervezésért. Ezzel egy időben pedig ugyancsak gondoskodni kell az OEP általi finanszírozás tovább folyósításáról, a folyamatos ellátásról.

Budapest, 2007. április 3.

Lenkovics Barnabás sk.

Állásfoglalás az egészségbiztosítás reformjáról (Gy 114/2007.)

Az egészségügyben zajló struktúraváltozás elengedhetetlenné tette az egészségbiztosítási rendszer működésének áttekintését, és egy korszerű, az ellátásokkal konzisztens, a szolidaritás elvét szem előtt tartó finanszírozási háttér megvalósításának megteremtését.

Figyelemmel a reformintézkedések várható következményeire, felismerve annak veszélyét, hogy az egészségbiztosítási rendszer struktúraváltása, de általában a hazai reform folyamatokat érintő több biztosítós rendszer tervezett bevezetésével a társadalombiztosítás eddigi rendjének megbontása számos, előre nem látható következményt idézhet elő, szükségesnek láttam a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, s erről a nyilvánosság tájékoztatását. Ezen intézkedés jogi értékelése alapján álláspontom a következő:

I. A magyarországi társadalombiztosítási rendszer több mint száz éves történetében az eredeti szolidaritási szemléletű tulajdonosi kockázatközösség ezúttal válaszút elé ért a tekintetben, hogy továbbra is ez a világos és eddig működtethető keret, vagy a piaci gondolkodást megkövetelő üzleti biztosítói közeg felel meg a hazai egészségügyi szolgáltatások megfelelő színvonalú finanszírozásához, illetve a biztosítottak által történő egyenlő hozzáféréshez.

A társadalombiztosítás, mint a nemzetgazdaság autonóm, elkülönült, társadalmi kockázatközösségen alapuló, szolidaritási elven állami garanciával működő, önálló gazdasági alapokkal rendelkező alrendszere, a rendszerváltást követően is több átalakuláson ment keresztül. Az 1991-es „A társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatairól” elnevezésű törvény a költségvetéstől még 1989-ben elkülönített Társadalombiztosítási Alapot két részre osztotta: Egészségbiztosítási Alapra és Nyugdíjbiztosítási Alapra. 1993-ban alakult meg az Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, s ezzel megszűnt az országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság. A korábbi egységes szervezet kettévált, létrejött az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF), és egyidejűleg megtörtént a területi szervek szétválása is.

Az Egészségbiztosítási Alap ma is állami garanciával (költségvetési háttérrel) működik, melynek fő bevételi forrását a járulékokból származó bevételek jelentik. A járulékok mértékét és megoszlását az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási alapok között az Országgyűlés törvényben határozza meg. Az OEP feladata tehát, hogy az egészségbiztosítás és az egészségpolitika céljait finanszírozási eszközökkel segítse.

II. Mára a társadalombiztosítási rendszeren belül olyan kockázatközösség jött létre, melyben a száz év alatt szerzett tulajdonosi pozíció (vö. biztosítási elem/vásárolt jog) mellett – mely alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll – a szolidaritási elem súlya továbbra is jelentős. Ebből következően semmi olyan átalakítás, ha tetszik, struktúraváltás alkotmányosan nem elképzelhető, mely

a szerzett/vásárolt jogot sérti. „A társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat (…) nem lehet az ellenszolgáltatások érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni, hogy az már az alkotmányosan védett tulajdonosi pozíció sérelmével járjon.” (56/1995. (IX.15.) AB-határozat, ABH 1995. 265.) Ez az alkotmányos védelem ma még az aktív lakosságnak legalább a 60-70%-ára kiterjed. Az őket érintő „elvonások, leépítések” csakis az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás elvének tiszteletben tartásával, azaz megfelelő, egyenértékű kompenzáció nyújtásával történhetnek. A rendszer csak a fiatal munkavállalók generációi tekintetében, lépcsőzetesen alakítható át a „vásárolt jogok” sérelme nélkül, tisztán a biztosítási elv alapján.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az Alkotmány ma is mindenki számára deklarálja, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény pedig ezt konkretizálva biztosítja mindenkinek, a szükséges és adekvát ellátás lehetőségét, illetve jogát (a sürgősségi ellátást például még akkor is, ha nem történt járulékfizetés). Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy az egészségügyi ellátás mennyiségének (személyi és dologi feltételeinek) és minőségi színvonalának a nemzetgazdaság és a járulékfizető polgárok teherviselő képessége szab szigorú korlátot. E korlát szabta lehetőségnek jelentene bővülést egy olyan új kollektív kockázatközösség (kockázat-megosztási rendszer), mely sokkal nagyobb önrész vállalására, teherviselésre hívja a polgárt, biztosítva cserében azt a minimumot, melyet 1995-ben az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaság teherbíró képessége határán állapított meg. (54/1996.(IX.30.) AB-határozat, ABH 1996. 186-187.)

Ez azonban csakugyan választ elé állítja a társadalmat, bár annak kiváltó okairól, következményeiről, az ellátás minőségével való összefüggéséről meglehetősen hiányos az ismerete. Mindez önmagában még nem volna nagy baj, de a rendszerváltást követő „alapjogi konjunktúra” jogtudatosabbá tette az embereket, amiből következően nehezen engednek az évtizedes nélkülözést követő „jogaikból”, járandóságszemléletükből.

III. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az alkotmányos alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben korlátozhatók. Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármas követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkot-

mányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy a másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan." (30/1992. (I. 26.) AB-határozat, ABH 1992. 167., 171.)

Alapjog elsősorban tehát azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, és másodsorban azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az kényszerítő okból történik, és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával. (20/1990. (X. 4.) AB-határozat.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. Ezeknek a feltételeknek a meglétét kell vizsgálni az egybiztosítós rendszerben megszerzett jogosultságok esetleges korlátozásaival kapcsolatban is.

IV. Mindezekre tekintettel vizsgálható tehát az, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (a vásárolt jogok) alkotmányos védelmével? Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen közteherviselési (járulékfizetési) kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák, amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok" száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint az OEP tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

A társadalombiztosítás előbbiekben felvázolt közel egy évszázados rendszere mindig a társadalmi szolidaritás kiterjedése és elmélyülése irányában változott – hiszen a rendszerváltás előtti államberendezkedés is alapvetően

ezt hirdette –, az így vagy úgy allokált vagyon pedig alapvetően a biztosítottak magántulajdonából, azaz járulékaiból gyűlt. A jelenlegi, illetve a közelmúlt változtatási igénye a történeti torzulásokból adódó kényszerhelyzet. Már nincs 100%-os társadalmi tulajdon, teljes foglalkoztatottság, és nincs „korlátlanul" finanszírozó szocialista állam, van viszont magántulajdoni alapú piacgazdaság, van verseny, és vannak (sokan), akik nem biztosítottak. Mindezek a tények szolgálnak alapul a társadalombiztosítás, azon belül az egészségbiztosítás stratégiai átalakításához, de egyidejűleg az ellátásokhoz/szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megőrzéséhez.

Szakértők szerint a jelenleg is főként közfinanszírozott egészségügyben a már létező magánvállalkozások és egyes önkéntes biztosítók egyelőre nem képesek valódi versenyt indukálni a szolgáltatók között, azonban a minduntalan hangoztatott „alulfinanszírozottság" gátja a színvonal (főként persze a tárgyi színvonal, például étkezés, elhelyezés, műszerpark) emelkedésének. Hollandiában, Németországban, sőt Szlovákiában is évek óta működnek választható biztosítási alapok, azonban valódi verseny mégsem alakult ki a szolgáltatók között. De kérdéses, hogy az alapvető szolgáltatások – működjenek bármilyen rendszerben – versenyezhetnek-e a társadalombiztosítás keretei között? Ha pedig az alapszolgáltatásokon felül a profitelvű biztosítók a szolgáltatásvásárlók, ez torzíthatja az orvos-beteg hagyományos bizalmi viszonyát. Végső soron lehet-e a „mi a panasza?" helyett „a biztosítási kötvényszáma?" kérdéssel kezdeni a vizitet, valamint az olcsóság, gyorsaság, hatékonyság piaci kényszerei alapján diagnózist felállítani és megfelelő terápiát alkalmazni? A biztosítottak egészségének megőrzése/helyreállítása nem lehet csak a „győztes versenyzők" vagy akár a „versenyképesek" (fizetőképesek) kiváltsága.

Az egyik tervezet szerint három egységben lehetne átláthatóvá tenni a rendszert. Az elsőbe tartozna a köz- és népegészségügy, a prevenció (valamint a pénzbeli ellátások: táppénz, baleset és rokkantsági járadék); a második csomagba sorolnák a nagy költségű ellátásokat, beavatkozásokat (onkológia, transzplantáció) és a sürgősségi ellátást; minden egyéb („maradék") ellátás a harmadik csomagba kerülne, így az alapellátás és a járóbeteg-szakellátás. Az első kettő maradna az állami biztosítási rendszerben, míg az utóbbi ellátásaira kötne a polgár a magánbiztosítókkal megállapodást. De továbbra is kérdéses az általános biztosítási feltételek érvényesítése, a preferenciák meghatározása. Ki lesz a jó (azaz „gazdaságos") beteg? Az ellátás logikáját valóban felválthat-ja-e az adásvétel logikája? (Bauer). Az alkotmányos államcél megosztható-e – és ha igen milyen korlátok között – a magánszféra versenypiaci logikája és érdekei alapján?

V. Mindebből következően, ha konszenzus született arról, hogy szükség is van az ellátó rendszer reformjára, tekintettel kell lenni a biztosítási struktúra eddigi történeti előzményeire és változásaira. Feltétlenül osztjuk azt a szakértői álláspontot, hogy a reform elsődleges célja az életesélyek tekintetében az európai rendszerekhez képesti lemaradás csökkentése. Ugyanakkor válaszra vár továbbra is az a kérdés, hogy az egészségbiztosítási rendszer mellett (párhuzamosan) működtethető-e egy egységes ápolási rendszer, leválasztható-e a rokkant- és balesetbiztosítás, illetve milyen keretek között lenne finanszírozható a szociális ellátások rendszere. Mindehhez szükség van az egészségügyi és a szociális jellegű feladatok fokozatos szétválasztására is. Ennek eredményeként jöhetne létre egy sajátos, funkciók szerint megosztott több biztosítós rendszer.

Az Alkotmánybíróság már több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége. Erre tekintettel az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha mind az egészségbiztosítási, mind pedig a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy a biztosítási és szolidaritási elemeket is magában foglaló rendszer egymáshoz való viszonyát nem változtathatja meg önkényesen, *(26/1993. (IV. 22.) AB-határozat)*, azaz átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Akkor tehát, ha az élethez és emberi méltósághoz való alapjog az egyedüli mércéje a biztosítási rendszer, illetve az egészségügyi és a szociális ellátó rendszer átszervezésének, minden olyan lépés, minden olyan intézmény vállalható, amely e feltételnek megfelel, de semmiféle fiskális, versenypiaci, üzleti érv nem fogadható el, ha a legfontosabb emberi jog, az élethez és emberi méltósághoz való jog mint a demokratikus jogállam legfőbb attribútuma sérül vagy csupán veszélybe kerül. Ebből a nézőpontból úgy látom, a reformok ígérnek, de egyidejűleg nem garantálnak olyan eredményeket, amelyek arányosak volnának az okozott veszteségekkel és kockázatokkal. Következésképpen az egészségbiztosítási rendszer átalakításának módszereit az alkalmasság szempontjából is aggályosnak érzem. A hosszabb időszakra ütemezett, fokozatosan – társadalmi/szakmai konszenzussal – bevezetett reformok akár jelentősebb átalakítást is alkotmányosan lehetővé tennének. Nem szabad elfelejteni, hogy itt nem csak a közép- és időskorúak már megszerzett jogairól, de a jövő generációk alapvető érdekeiről is döntünk. Ne áldozzuk fel az alkotmányos jogokat, az igazságosságot és a szolidaritást mint európai uniós eszméket a reformok oltárán. Ha

igaz is, hogy a változtatások ideje itt van, nélkülözhetetlen azok társadalmilag elfogadható, átlátható, összehangolt bevezetése. Nem kétséges az sem, hogy szükségesek új források is egy magasabb színvonalú egészségügyi ellátó rendszer működtetéséhez, ezeknek pedig egyik lehetséges eszköze a biztosítási rendszer megújítása. Ugyancsak elengedhetetlen a betegutak kontrollja, a kiadások szigorú ellenőrzése. De aligha működtethető egy piaci szempontból jónak tűnő ellátó rendszer az együttműködő szerződő partnerek, azaz a biztosítottak nélkül, különösen pedig az ő sérelmükre.

Amint korábbi állásfoglalásaimból, valamint az itt kifejtettekből is következik, minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetetlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért ha az egészségbiztosítási rendszer megváltoztatásának módszerei, és/vagy hátrányos következményei miatt az érintettek kifogásolják a vonatkozó döntéseket, a jogszabályok rendelkezéseit, vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi finanszírozói szervezet/biztosító magatartását, legkésőbb a végrehajtásról szóló tárgyalások során figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alapjogi szempontú kontrolljának gyakorlatára is.

Budapest, 2007. április

Lenkovics Barnabás sk.

Állásfoglalás a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet bezárása ügyében (OBH 2530/2007.)

I. A Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. ügyvezető igazgatója beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, arra kérve a biztost, támogassa az ő, illetve a gyermekgyógyász szakma törekvéseit, hogy a budai régió, valamint vonzáskörzete gyermekellátásában bekövetkezett – a struktúraváltás céljaitól eltérő – ellátási egyenetlenségek, illetve a kórház aktív működése helyreállítása érdekében az egészségügyi kormányzat a Budai Gyermekkórház jelen helyzetét újragondolja.

Figyelemmel a beadvány alapjául szolgált kormányzati intézkedés módjára, várható következményeire, és felismerve annak veszélyét, hogy a gyermek fekvőbeteg-ellátás magas színvonalát is jelentő, nagyhírű intézmény aktív ágyainak megszüntetése milyen előre nem látható következményeket idézhet elő, az országgyűlési biztos szükségesnek látta a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését. Az eljárás során, ugyancsak az intézmény bezárását kifogásoló beadvánnyal fordult hivata-

lunkhoz a Budavári Önkormányzat polgármestere is. A kifogásolt helyzet, illetve események feltárása érdekében megkerestem az egészségügyi minisztert, és felkértem, ismertesse az intézményt érintő kormányzati álláspontot, az átszervezés gazdasági és szakmai okait, továbbá annak várható előnyeit.

II. A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján a következők tények összegezhetők. Az ún. általános kórház gyermekosztályai helyett – a szakma által (el)ismerten – szakosított gyermekkórház(ak)ban lehetséges a korszerű és magas színvonalú ellátás körülményeinek megteremtése. A szakpolitika utóbbi körbe sorolt érvei az elmúlt évtizedekben tették lehetővé több gyerekosztály bezárását (Csepeli Kórház, Dél-pesti Kórház, Szent István Kórház, MÁV Kórház, Péterfy Sándor utcai Kórház, Rókus Kórház, Tiszti Kórház, Újpesti Kórház). Ezt követően szakmai szempontból indokoltan, noha kétségtelenül magas ágyszámmal működött két gyermekklinika és három szakkórház. (Ez utóbbiból nemrégiben két kórházat – Madarász utcai, Heim Pál Kórház vontak össze.) Mindez azonban nem támasztja alá azt a szakmai szempontból nehezen vállalható megoldást, hogy a Szent János Kórház vegye át a budai gyermek fekvőbeteg-ellátás jelentős részét.

A kórház vezetőjének álláspontja szerint a valódi szükségleteket tükröző, racionálisan működő, a pazarlások megszüntetése elvével ellentétes a kórház aktív ágyainak megszüntetését elrendelő döntés. A nemrég épült, korszerű (építészeti nívódíjas) épületben krónikus betegeket kell majd ápolni, míg az aktív ellátást a több mint száz éves János Kórház falai közé rendelték. A szükséges beruházások költsége így nagyságrendekkel haladja meg a Budai Gyermekkórház bezárásával realizálható „megtakarítást”.

A tárca területi ellátási kiegyenlítődésre való törekvéseivel kapcsolatos ellentmondások alátámasztására az intézmény vezetője összehasonlító adatokat közölt. Ezek szerint a Szent János Kórházban a „csecsemő- és gyermekellátás, PIC” megnevezéssel 85 ágy a tervezett, az ellátandó terület lakossága 642.221 fő. Ugyancsak e feladat megnevezéssel a Heim Pál Kórházban 235 ágy a keret, 864.980 fő lakosság/terület megoszlásban. A János Kórház 85 ágyára továbbá számot tart még a Svábhegyen megszűnt Fejlődés-neurológiai osztály is. Az integrációba ugyancsak bevont Szent Margit Kórház szülészetének a János Kórházba kerülésével számíthatóan növekedni fog a PIC-feladat, s a maradék 50 ágyon fog osztozni a sebészettel, a Heim Pál Kórházban pedig – a 235 ágyon túl – külön 40 ágy traumatológia és 40 ágy „Belgyógyászat és társszakmák” osztoznak.

További ellentmondás a „feladatkoncentrálás és a legfelkészültebb szak-

emberek” koncepciója tekintetében, hogy az új beutalási rend szerint – Szent János Kórház, SE Klinika, Heim Pál Kórház – az eddig a Budai Kórházba koncentrált ellátás (a sebészeti és szemészeti fekvőbeteg ellátás kivételével az összes többi szakmában, illetve szubspecialitásban, magasan képzett orvosok, teamek biztosították a gyógyítást) dekoncentráltan szervezett.

Az egészségügyi miniszter – a fentiek ismeretében – utalt arra, hogy a fekvőbeteg-szakellátó rendszer közfinanszírozott kapacitásainak meghatározásánál a törvényalkotók az alkotmányos elveket messzemenőkig figyelembe véve hozták meg döntésüket. Továbbá a törvényi szabályozás célja a hazai fekvőbeteg-szakellátások ésszerűsítése volt, annak érdekében, hogy az ellátó rendszerben biztosítható legyen a különböző ellátási formákhoz, szolgáltatásokhoz való méltányos hozzáférés, továbbá hogy a kialakított koncentrált erőforrás-felhasználás az ellátások minőségének javulását eredményezze, ugyanakkor megfelelő kontrollt valósítson meg a közfinanszírozott fekvőbeteg szakellátási kapacitások alakulásában.

A tárca vezetője szerint a legdrágább kórházi ellátás helyett a betegek körülbelül 20%-ának befejezett ellátást lehetett volna nyújtani a költséghatékonyabb járóbeteg-ellátásban is. Álláspontja szerint ez különösen igaz volt az általános gyermekgyógyászati ellátásra. A gyermek szakkórházak átlagos ágykihasználtsága a 2006. finanszírozási évben 60,7%, a 2007. finanszírozási év I. félévében 50,3% volt. A struktúraátalakítás során azonban átlagosan csak 26%-os volt a csecsemő- és gyermekgyógyászat szakmacsoport aktív kapacitásának csökkentése.

A Budai Gyermekkórház működésével kapcsolatos eseménytörténetet is ismertette a miniszter. Eszerint az általános gyermekgyógyászati ellátás a Budai Gyermekkórházból a súlyponti Szent János Kórházba került át. A döntés – többek között – a Főváros fekvőbeteg-ellátásáért felelős Fővárosi Önkormányzat képviselőivel lefolytatott egyeztetést követően született meg. A gyermekellátás szakmai elemzése – mint minden más szakma esetében – megtörtént, a gyermek betegellátás koncentrálására szakmai okok miatt és szakmailag megalapozottan került sor. Konkrét, előző évi számadatok segítségével a miniszter kiemelte a következőket:

1. a 2006-os finanszírozási évben 4720 fekvőbeteg finanszírozási esetet láttak el a Budai Gyermekkórházban;

2. 1998 finanszírozási eset kezelésére az általános gyermekgyógyászaton, 1333 finanszírozási eset kezelésére a fül-orr-gégészeten, 971 finanszírozási eset ellátására az ortopédián, 418 finanszírozási eset kezelésére a gyermek- és ifjúsági pszichiátrián került sor;

3. a 2006-os finanszírozási évben a homogén betegcsoport (a további-

akban: HBCS) összetételt tekintve 111 HBCS-be kerültek besorolásra az ellátott esetek, ebből mindösszesen 9 HBCS volt az, ahol az ellátott esetek elérték vagy meghaladták az évi 100 esetet. 50 HBCS esetében az évi 20 esetet sem érték el. A HBCS listán elsőként foglalt helyet a szájpadmandula- és orrmandula-eltávolítás, összesen 772 esetben, ami a fül-orr-gégészeti műtéti tevékenységek 94,6 %-át tette ki. A fül-orr-gégészeten kezelteknél azonban az esetek közel 40%-ában nem történt műtéti beavatkozás;

4. a gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás a szakma szűk mezsgyéjét ölelte fel: gyermekkori mentális rendellenességek és 11 esetben depresszió volt a diagnózis, nem kerültek ellátásra súlyos pszichotikus esetek;

5. a 2006-os finanszírozási évben az ortopédián 971 finanszírozási esetszámból összesen 99 esetben (10,2 %) történt műtéti beavatkozás, ebből 14 kissebészeti beavatkozás volt. Végül megállapította, hogy az általános gyermekgyógyászaton a felső és alsó légúti fertőzések tették ki az ellátott esetek zömét. Az egy esetre jutó ápolási nap és az esetösszetétel súlyosságára jellemző úgynevezett Case-mix index is alacsonyabb volt a gyermekkórházak átlagánál.

Megemlítette a tárcavezető, hogy a Budai Gyermekkórház profiljára tekintettel, több szakágban az átalakítást megelőzően sem tudott ellátást nyújtani (például gyermeksebészet, gyermekszemészet, gyermekgasztroenterológia, csecsemő- és gyermekkardiológia), de a kifejezetten gyermekspecialitás nyújtását megkövetelő, a kórházban jelenlévő szakmákban sem volt teljes az ellátás spektruma.

A miniszter azt is hangsúlyozta, a gyermekgyógyászati ellátások biztonságát szolgálja, hogy a szolgáltatóknak – a jelenlegi kormányrendeleti szintű szabályozás értelmében – az intézményekre leosztott teljesítményvolumen-korlátnál (a továbbiakban: TVK) az összes teljesítményvolumenen belül az onkológiai, a kardiológiai, a traumatológiai és a csecsemő- és gyermekgyógyászati ellátásra érvényes teljesítményvolument elkülönítetten kell kezelniük. Amennyiben az elkülönített teljesítményvolumen nem elégséges a felmerülő szükségletek kielégítésére, akkor a felmerülő többletigényt az összes teljesítményvolumenen belül nem nevesített volumen terhére biztosítani kell, ennek megfelelően pedig a gyermekgyógyászati ellátások többletigénye is kielégíthető.

Tájékoztatásában külön kiemelte, hogy a tárca továbbra is folyamatos ellenőrzés alatt tartja az ellátások finanszírozását. A struktúraváltást követő három hónap teljesítéseinek feldolgozása után az Egészségügyi Minisztérium szakemberei áttekintik, hogy az intézmények TVK-kihasználtsága miképpen alakul. A kihasználatlan TVK-kat át fogja irányítani azokhoz az in-

tézetekhez, amelyeknek a vizsgált betegforgalom alapján szükségük van TVK-emelésre. A minisztérium felméréssel igazolja, hogy a budai gyermekek fekvőbeteg-kezelését továbbra is magas színvonalon működő intézmények nyújtják, melyek felkészültek a speciális kezelések mellett az intenzív ellátásra is, ami garantálja a lehető legbiztonságosabb gyógyítást a gyermekkorú betegnek.

A Budai Gyermekkórház igazgatója szerint azonban eleve ellentmondásos az aktív ágyak megszüntetésének fenti indokolása, illetve az egyes adatokból levont következtetés, amely semmiképpen nem alapozhatta volna meg a már ismertetett intézkedéseket. Az az állítás például, hogy a 111 homogén betegcsoportban (HBCS) történt besorolásból mindössze 9 HBCS haladta meg az ellátás az évi 100 esetet – ellentétben a tárca következtetéseivel, hogy ti. szűk az ellátó kapacitás –, azt is jelenti, hogy a kórház viszonylag kis méretéhez képest is a gyermekkori betegségek széles spektrumát képes ellátni, illetve nagyszámú szubspecialitás ellátására potencírozó szakember gárda kis esetszámú, speciálisabb kórképben is hatékony.

Az ortopédiai osztályt ért kritika az igazgató szerint ugyancsak megalapozatlan, hiszen a főváros többi gyermekortopédiai osztályával történt munkamegosztás eredményeként ehelyütt csak konzervatív ellátás történt. Ezzel függött össze a miniszter januári ágyszám-javaslatának támogatása (80 aktív, 40 rehabilitációs ágy) is, vagyis lehetőség nyílt volna egy mozgásszervi rehabilitációs osztály kialakítására.

Az igazgató által tévesként értékelt miniszteri érvek sorába tartozik a hiányos szakági felkészültséggel és ellátási hiátusokkal összefüggő megállapítás is. A gyermeksebészetet leszámítva a többi szakma (szemészet, sebészet, gasztroenterológia) vonatkozásában több szakvizsgával rendelkező, esetenként tudományos fokozatot is elért munkatársak látták el az érintett betegségben szenvedő gyermekeket a járóbeteg-szakrendelésen, és az azzal szoros együttműködésben tevékenykedő csecsemő- és gyermekosztályon, vagyis a belgyógyászati ellátás mátrix jelleggel működött itt. Így tehát az a tény, hogy egyes szakmákban nem volt teljes az ellátás spektruma, két okkal magyarázható. Egyfelől a rendszerváltást megelőzően született politikai döntéssel, amely a sebészeti intenzív ellátást a Szent János Kórházba rendelte, és amely döntést évek óta kérte felülvizsgáltatni a Budai Kórház vezetősége – mindhiába. Másfelől viszont, területi ellátási kötelezettségű gyermekkórházként, szakmapolitikailag sem indokolt, hogy minden szubspecialitásban teljes spektrumú ellátás történjen, hiszen az a regionális központok, illetve az egyetemi klinikák feladata.

III. Az egészségügyben zajló struktúraváltozás, a fekvőbeteg-ellátók ágykapacitásának átrendezése, a teljes egészében megszűnő intézmények átmeneti helyzetének problémája olyan társadalmi visszhangot váltott ki, amely túlmutat egy-egy intézmény konkrét bezárásán, és amely indokolja az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség alapjogi szempontú kontrollját.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tevékenységének kezdete óta, kiemelt figyelemmel kísérte az egészségügy problémáit, az egészségügyi intézmények működését, a betegek jogai érvényesülését. Ebben a helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy az egészségügyi reform során bevezetni tervezett kapacitás- és finanszírozási korlátok, legalábbis rövid távon, tovább ronthatják a fekvőbeteg-ellátó intézetek helyzetét, mivel – amint a jelen helyzet is tanúsítja – a kórház-átalakításoknál alkalmazott elvek nem vagy kevéssé veszik figyelembe az egyes specifikumokat, úgymint a gyermekek vagy például a pszichiátriai betegek speciális szükségleteit. Az is ismert, hogy a budai oldal kiemelt övezeteiben található egészségügyi intézmények (Budai Gyermekkórház, Szabadsághegyi Gyermekkórház, OPNI) bezárása, majd az ingatlanok értékesítésének terve 1995-96 óta napirenden van, azonban mind ez idáig nem volt sem megfelelő alkalom, sem kellő politikai akarat annak megvalósításhoz.

Az egészségügyi ellátás – itt különösen a gyermekellátás – zökkenőmentességével összefüggésben nem is elsősorban a helyszín (ti. épület) megváltoztatása a leginkább neuralgikus kérdés, mert ha csupán „székhelyáthelyezésről” lenne szó, akkor a szakmai műhelymunka, a kutatások, az évtizedes sikeres gyógyító munka, a gyors – és kellően előkészített – átköltözést követően ismét egy helyen működhetne tovább. Azonban nem ez tapasztalható. Az utóbbi időben folyó háttér-tárgyalások során többször módosult a korábbi „koncepció”. Önmagában ez ugyancsak nem lenne aggályos, ha gyors és kellően előkészített áttelepítésről adna hírt a gyermekgyógyász szakma. Ezzel szemben jelenleg az intézet vezetőinek sincs elegendő információjuk arról, hogy a megmaradó rehabilitációs ágyak (osztályok) pontosan hová, milyen körülmények közé és – leginkább – miért oda kerülnek.

Az is tényként rögzíthető, hogy az Egészségügyi Minisztérium által kiadott első átalakítási tervezetben (2007. január) jelentős ágyszámcsökkentés szerepelt, amely azonban az intézmény teljes aktív szerepének megszüntetési tervét nem tartalmazta. A megszüntetés lehetőségét a Regionális Egészségügyi Tanács (RET) ajánlása fogalmazta meg, amely javaslatot az arra hatáskörrel rendelkező szakminiszter minden további nél-

kül elfogadott. Az Egészségügyi Minisztérium ezzel kapcsolatos eljárása azonban nemcsak a betegeket (betegjogokat) érintette, hanem a kórház szakembereit, az orvosokat és a szakdolgozókat egyaránt.

A Budai Gyermekkórházban sikerrel folytatott, magas színvonalú ellátás a jelenleg súlyponti Szent János Kórház, illetve a Heim Pál Gyermekkórház közötti megoszlása, az ismert zsúfolt és elégtelen személyi és tárgyi feltételek melletti folytatása aligha magyarázható. Ebből következően nehezen látható be, hogy a teljes budai régió, valamint vonzáskörzete – még ha részleges is – gyermekgyógyászati ellátását milyen szakmai megfontolások mellett volt szükséges egy arra minden jel szerint felkészületlen és felkészítetlen ellátó helyre koncentrálni, utalva az alkotmányos alapértékekre és az Alkotmánybíróság 56/1995. (IX. 15.) AB-határozatában rögzített „a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képessége" jelen helyzetre nehezen vonatkoztatható hivatkozására.

Az Alkotmánybíróság – idestova tíz éve – állapította meg, hogy e tekintetben az állam ellátási kötelezettsége a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességétől függ, egyúttal azt is leszögezte, hogy a 70/D. § érvényesülésének nincs alkotmányos mércéje, csak a kritikus szélsőségre – például teljes ellátatlanság esetére – állapíthatja meg a szükséges minimumot. „A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg." [56/1995. (IX. 15.) AB-határozat, 54/1996. (XI. 30.) AB-határozat, 37/2000. (X. 31.) AB-határozat.]

Azzal együtt, hogy ismert az egészségügyi reform halaszthatatlansága, hogy elfogadott tény az államháztartást terhelő ágazati pénzügyi anomáliák felszámolásának szükségessége, valamint a „legkorszerűbb terápia minél kevesebb pénzből" elv kivitelezhetetlensége, a jelenlegi helyzet nem csupán alapjogi, hanem pénzügyi, szervezéselméleti, és orvos-szakmai szempontból sem védhető. A gyermekek különleges helyzetéből fakadó intézményes védelmi rendszeren ütött rést a finanszírozási gondok megoldását célul tűző, új egész-ségügyi rendszer.

A közszolgáltatások közül az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben is alapvető követelmény, hogy az a jog által meghatározott működési rendben, kiszámítható módon működjön. A jogbiztonság alkotmányos elve azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse az egyes jogviszonyok stabilitásának biztosítékait. Ezért alkotmá-

nyos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az eljárás során nyert információk, a rendelkezésemre bocsátott adatok és megismert tények alapján, alapjogi szempontból, a beteg gyermekek és az egészségügyi dolgozók tekintetében egyaránt aggályosnak tartom a kialakult helyzetet. Ezért – álláspontom szerint – alkotmányosan sem rövid, sem hosszú távon nem indokolható, hogy a valóban minőségi ellátás helyett a struktúraváltás minősíthetetlen és szakmai szempontból vállalhatatlan egészségügyi ellátási körülményeket teremtsen, még ha ez a Kormány tervei szerint átmeneti jellegű is. Ugyanakkor elengedhetetlen, hogy az egészségügyi kormányzat valamennyi, az egészségügyi ellátórendszer egyes területein tervezett változtatás alkalmával legyen különös tekintettel az Alkotmányban garantált, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog mind teljesebb érvényesülésére. Ugyancsak a tárca feladata, hogy a struktúraváltás egyes lépéseinek összehangolásakor a szükségesség-arányosság alapvető alkotmányos szempontjai figyelembevételével tervezze intézkedéseit, és tegye meg javaslatait.

Mindebből következően, álláspontom szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. működése, korszerű elvei és igazolt gyógyító sikerei, hosszú távú szakmai programja, valamint nagyértékű beruházásai ellenére, a kórház-átalakítás szakpolitikai koncepciója alapján aktív működésében megszüntették.

Az egészségügyi miniszter kérdésre sem tárta fel intézkedései valódi szakmai, és/vagy gazdasági okait, megmagyarázva, miért indokolt és célszerű, hogy a főváros budai régiója (I., II., III., XI., XII., XXII. kerületei) és vonzáskörzete beteg gyermekei – a megújított beutalási és ügyeleti rendszer alapján – öt másik fővárosi kórházban kaphatnak csak a különböző szakmákban ellátást.

IV. Tekintettel a sérelmezett intézkedés jogi, társadalmi, szociológiai következményei szülte halaszthatatlan korrekciós igényre, felkérem az egész-ségügyi minisztert, hogy a kifogásolt betegellátási helyzettel érintett intézmények, valamint a gyermekgyógyász szakma képviselőinek bevonásával ismét kezdeményezzen egyeztetést, és alapjogi aspektusú elemzésem következtetéseit is figyelembe véve fontolja meg a korszerűen felújított és kifogástalanul működő, minden európai és hazai minőségi követelményt és emberi igényt kielégítő Budai Gyermekkórház további aktív ellátó szerepének helyreállítását.

Egyidejűleg felkérem a Magyar Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát, hogy – a Fővárosi Önkormányzat egészségügyért felelős főpolgármester-

helyettesével egyeztetve – tekintse át a Budai Gyermekkórház és Rendelőintézet Kht. aktív ágyainak megszüntetése kapcsán a főváros gyermek fekvőbeteg-ellátó intézményeinek kapacitás helyzetét.

Budapest, 2007. szeptember 6.

Dr. Péterfalvi Attila s.k.

Állásfoglalás a tervezett otthon szüléssel kapcsolatban (OBH 4570/ 2007.)

Mint országgyűlési biztos a sajtó híradásaiból értesültem arról, hogy 2007. év szeptemberében egy fővárosi szülétésházban komplikációmentesen indult szülés során, annak természetes folyamatában később beállott veszélyhelyzet miatt – már a kórházba szállítást követően – a csecsemő meghalt.

Figyelemmel a már hosszabb ideje a civil társadalom egy része és a szakma között vitára okot adó tervezett otthon szülés intézményének igényére, a szülész-nőgyógyász szakma egyes képviselőinek helyzetértékelésére, felismerve annak jelentőségét, hogy mind nagyobb számú igény esetén az egészségpolitika és a szakma konszenzusa – a fejlettebb államok gyakorlatát is szem előtt tartva – szükségszerű, a kellően megalapozott jogszabályi háttér mielőbbi megalkotása érdekében szükségesnek látom az adott helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, és minderről a nyilvánosság tájékoztatását.

Ad 1. Nemzetközi egyezmények sora, valamint általában az emberi jogok nemzetközi dokumentumai kötelezik az aláíró államokat a bennük foglalt alapvető jogok tiszteletben tartására. Az Európai Unió Alkotmányos Szerződése Alapjogi Chartájának (2004) II-54. cikke kifejezetten deklarálja a joggal való visszaélés tilalmát az alapjogok tekintetében. Eszerint: „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” Ezen abszolút jogok: minden embernek az élethez, emberi méltósághoz, az egészséghez és a személyi integritáshoz való joga.

Ad 2. Az állam objektív intézményvédelmi kötelessége, egyúttal legfontosabb feladata, hogy garantálja minden ember számára *az élethez, emberi méltósághoz való alkotmányos jogot,* összhangban e jog korlátozhatatlanságával (Alkotmány (8. § (1) bekezdés). Az objektív kötelezettség az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme tekintetében az ún. szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merülhet ki azonban abban, hogy tartózkodni kell azok megsértésétől, hanem az államnak gondoskodnia kell e jogok érvényesüléséhez szükséges feltételek megteremtéséről. Az emberek személyes szabad-

ságuk és igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat, az államnak azonban garanciákat kell biztosítani ahhoz, hogy az alanyi alapjogok valóban érvényesülhessenek, valamint a mindezzel kapcsolatban keletkező élethelyzeteket, illetve az alapjogok által artikulált értékeket önmagukban is, de valamennyi alapjoggal összhangban kezelje. Az élethez való jog alkotmányos védelme tehát olyan objektív kötelezettség, mely általában is, de létfeltételeiben is védi az emberi életet. *(64/1991. (XII. 17.) AB-határozat, ABH 1991. 300–301. o.)*

Ad 3. A Magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatából következően meghatározható az emberi jogok egyértelmű hierarchiájának vonulata. Mindezt az emberi jogok sajátos jellemzői figyelembevételével, és nem az Alkotmány értékrendjéből kísérli meg rugalmasan, de következetesen érvényesíteni. Ebből következően az élethez, emberi méltósághoz való jogot olyan prioritásként, az alapjogok rendszerének fundamentumaként nevezte meg, mely minden más, a „személyhez fűződő" jog eredőjeként értékelhető. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog „anyajog", azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében […]."

Az emberi méltósághoz való jog – egyebek mellett – „azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat […]". *(23/1990. [X. 31.] AB-határozat párhuzamos indoklása.)* E tekintetben tehát az *önrendelkezés joga* mint alkotmányos alapjog is védelmet élvez.

Ad 4. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem engedheti meg alkotmányosan, indok nélkül az általa államcélként deklarált egészséghez való jog érvényesülését szolgáló intézményrendszer mellőzését, noha ugyancsak figyelemmel kell lennie az önrendelkezés különös jelentőségű XXI. századi paradigmáira. Ugyanakkor egy alapjog szükséges és arányos korlátozása esetén – a korlátozó törvényre is kiterjedően – a jogállam működésének elengedhetetlen feltétele a törvények tiszteletben tartása mind az állam szervei, mind az állam polgárai részéről. Az állam objektív kötelezettsége és a magánemberek alapjogi érdeke közötti konfliktus feloldásának pedig szakmai szempontból megalapozott, világos, egyértelmű és legitim normák a stabil biztosítékai, ami egyúttal a *jogbiztonság* követelményének alapja.

Ad 5. Figyelemmel arra, hogy az élethez, egészséghez való jog, az ön-

rendelkezés joga olyan alapvető jogok, melyek lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja, e körben vizsgálható a szülés eseményének biztonságos folyamatát lehetővé tevő intézmény- és normarendszer. Jelenleg sem a nemzetközi, sem a hazai jogszabályok között nincs olyan rendelkezés, ami alapján a tervezett otthon szülés tiltott, de legalábbis korlátozott volna. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a várandós asszony abbéli szándéka, illetve döntése, hogy gyermekét valamely egészségügyi intézményben vagy otthon óhajtja megszülni, a fentebb már kifejtettek szerint olyan személyes (szubjektív) alanyi alapjogi kérdés, mely ugyancsak az állam objektív intézményvédelmi feladataként értelmezhető. *(Az otthon szüléssel egy tekintet alá esik az ún. születésházban történő szülés.)* Azaz, elengedhetetlenné vált, hogy az állam – a szülő nő és gyermeke életének védelméről – jogalkotással és egyéb szervezési intézkedésekkel (például a szakmai protokoll megalkotásával) gondoskodjon.

Ad 6. Mindebből következően, figyelemmel a tervezett otthon szülés lehetőségét mind ez idáig nem támogató orvos-szakmai érvekre, ugyanakkor szem előtt tartva a tervezett otthon szülés általános életvédelmi aspektusait, valamint a nemzetközi gyakorlatot, szükségesnek látom valamennyi, a tárgykörben korábban már kifejtett szakmai és jogi érv újólag történő megvitatását. *(Ezek között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese OBH 1773/2003. sz. Jelentése, valamint az arra adott és a jogalkotásra felhívó ajánlást lényegében elutasító miniszteri válasz; a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium 2002. január 18-án kiadott állásfoglalása.)* Annak érdekében, hogy a jövőben elkerülhető legyen bármely jogellenes gyakorlat, valamint a várhatóan nem kockázatmentes szülés egészségügyi intézményen kívüli levezetése – összefüggésben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal –, ezúttal nélkülözhetetlen a keretszabályok mielőbbi megalkotása.

Ad 7. Figyelemmel tehát az állam intézményes életvédelmi kötelezettségére, a jogalkotási kényszerhelyzet tagadhatatlanságára, felhívom minden érintett – így a jogalkotó és különösen a szakma képviselőinek – figyelmét, hogy a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira figyelemmel fokozott tapintattal és felelősséggel értékeljék a szakma szabályai és az alapjogok összefüggéseit, és alkossák meg a tervezett otthon szülés biztonságos körülményeinek jogi és etikai feltételrendszerét, továbbá szakmaiminimum-követelményeit.

Budapest, 2007. október

Dr. Szabó Máté sk.

1.26.4.
Levelezés

Ügyszám: OBH 4027/2006.
Hiv.szám: IRM/AJFO/2007/356/2.

Dr. Petrétei József miniszter úr

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium

Budapest
Kossuth Lajos tér 4.
1055

Tisztelt Miniszter Úr!

Az OBH 4027/2006. számú ügyben készült jelentésemben megfogalmazott ajánlással összefüggésben készült fenti hivatkozási számú levelét köszönettel kézhez kaptam.

A levelében kifejtettekkel összefüggésben a következőkre szeretném felhívni a figyelmét.

Mindenekelőtt szeretném leszögezni, hogy egy jogszerűen elrendelt bírósági végrehajtási eljárásban jogszerűen alkalmazott kényszerintézkedések nem okoznak alkotmányos visszásságot. A levelének ezen kitételével teljes mértékben egyetértek.

Mindazonáltal attól tartok, hogy a jelentésemben foglaltakat és ajánlásomat – amelyekkel a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (a továbbiakban: Kamara) teljes mértékben egyetértett – tőlem eltérően értelmezte. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 7. §-ában előírja a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását. Ez a Vht. teljes egészére érvényes alapelv. Ennek megfelelő sorrendben kerülhet sor a különböző végrehajtási cselekményekre (munkabérből letiltás, ingóvégrehajtás, ingatlan-végrehajtás). Amennyiben valaki az adós ingatlanára nézve bír zálogjoggal, és más, tehát nem a zálogjogosult indít végrehajtási eljárást, akkor a zálogjogosult kielégítési elsősége csak akkor lesz „érintett”, ha a végrehajtás már az adós ingatlanára folyik, azaz az árverési értékesítés a becsérték megállapításával és közlésével megkezdődik, nem pedig akkor, amikor az eljárás kezdetén a végrehajtási jogot bejegyzik az adós ingatlanára. A Vht. szerint ugyanis az eljárás megindulásakor, ha a végrehajtó az adós tulajdonában álló ingatlan létezését deríti fel, minden

esetben végrehajtási jogot jegyeztet be arra, s ezzel az ingatlant lefoglalja (Vht. 138. §), de az ingatlan értékesítésére csak akkor kerülhet sor, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. §). Tehát a jelzálogjog jogosultjának érdekei csak ebben az esetben sérülnek, azaz akkor, amikor az ingatlan értékesítésére sor kerül. Mivel ennek első lépése a becsérték megállapítása és közlése, célszerű lenne csak ekkor lehetővé tenni a zálogjogosult bekapcsolódását. Semmiféle késedelem nem érné a zálogjogosultat, hiszen nem ő indította az alapeljárást, nem vele szemben áll fenn lejárt és ki nem egyenlített tartozás. Amennyiben felé tartozik ily módon az adós, akkor külön eljárást indít a zálogjogosult, és annak keretében érvényesíti jogait. A zálogjognak egyébként is biztosítéki és ennek megfelelően kielégítési elsőséget biztosító szerepe van, nem az a cél, hogy már a más által indított alapvégrehajtásban a zálogjogosult érvényesítse követelését. Csak ha a dologi biztosíték (ingatlan) veszélybe kerül, van jogalapja annak, hogy a zálogjogosult bekapcsolódjon és érdekeit, jogait érvényesítse. A behajtott összeg felosztásakor a zálogjogosult elsősége biztosított, és az is maradna (Vht. 165. §-tól 171. §-ig).

Amennyiben a bíróság engedélyezte a zálogjogosult bekapcsolódását, akkor a zálogjogosult a végrehajtást kérő helyzetébe kerül a Vht. 114/A. § (10) bekezdése alapján. A Vht. nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy a zálogjogosult bekapcsolódásával indult végrehajtási eljárás megszűnik az alapvégrehajtás megszűnésével. Erre nézve az 1/2002. (I. 16.) IM-rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről tartalmaz, 33. §-ának i) pontjában annyit, „hogy befejezett a végrehajtási ügy (érdemi befejezés), ha a zálogjogosult bekapcsolódásának alapjául szolgáló végrehajtási ügy megszűnt, és a zálogjogosultnak a bekapcsolódással kapcsolatos költségei az annak alapján indult végrehajtási ügyben megtérültek”.

Ez a következők miatt aggályos: egyrészt ennél részletesebb és a Vht-ba illesztett szabályozásra lenne szükség, mert ez az IM-rendelet csak ügyviteli részletszabályokat tartalmaz(hatna), itt pedig érdemi és az állampolgárok jogait érintő szabályozásról van szó. Ráadásul jogalkotási szempontból is hiba, hogy nem a Vht. szabályozza ezt a kérdést, hanem csak az IM-rendelet utal rá egy ügyviteli szabályban (befejezett ügynek tekintendő ügyek meghatározása). Másrészt: a zálogjogosult költségeinek megtérítése önmagában is nagy összeg lehet, és teljesen felesleges a bekapcsolódás az ingatlan lefoglalásakor, hiszen az ingatlan mint a zálogjog tárgya nincs még „veszélyben”, a bekapcsolódás viszont költséget generál, akkor is, ha az alapvégrehajtás megszűnik. Hangsúlyozom: nem a zálogjogosult felé nem teljesít eredetileg

az adós, hanem az alapvégrehajtás jogosultja felé. A zálogjog kielégítési alapja, az ingatlan pedig csak akkor van veszélyben, ha már árverési értékesítésre kerül sor, így elég, ha ekkor kapcsolódik be a zálogjogosult, ez érdemi késedelmet, érdeksérelmet senkinek nem okoz, ugyanakkor elkerülhető a végrehajtási eljárások felesleges szaporítása, bonyolítása, a költségek felesleges növelése is.

A bekapcsolódás bírósági engedélyezését követően a zálogjogosult végrehajtást kérőként szerepel, a végrehajtást kérő jogai illetik meg, semmi nem korlátozza, hogy a zálogjoggal biztosított követelését teljes mértékben behajtsa a zálogtárgyból akkor is, ha felé lejárt tartozása nem is állt fenn eredetileg az adósnak. Tekintettel arra, hogy az adós legfőbb vagyontárgya általában az ingatlantulajdona, így jelentős sérelemként értékelhető az az eset, amikor a zálogjogosult felé nem áll fenn lejárt tartozása az adósnak, mégis egy másik eljárásban, már annak elején, az ingatlan lefoglalásakor bekapcsolódik a zálogjogosult mint végrehajtást kérő. Hangsúlyozom: annak ellenére történik ez, hogy az adósnak lejárt és ki nem egyenlített követelése nem áll fenn a zálogjogosult felé. A zálogjogosult vonatkozásában tény, hogy ha felé nem áll fenn lejárt tartozása az adósnak (adott esetben például a lakáshitel részleteit megfelelően törleszti az adós), akkor egészen addig nincs veszélyben kielégítési elsőbbsége, amíg az adós tulajdonában álló zálogjoggal terhelt ingatlan értékesítésére nem kerül sor az alapvégrehajtásban, ez pedig a becsérték megállapításával és közlésével veszi kezdetét, tehát ekkor kellene csak megadni a lehetőséget a zálogjogosultnak, hogy bekapcsolódjon a végrehajtásba.

Ha az alapvégrehajtásban érvényesített tartozás összege jelentős, rövid idő alatt sor kerülhet arra, hogy az adós tulajdonában álló ingatlan értékesítésre kerül, így semmiféle időhúzást nem okozna az ajánlásban megfogalmazott módosítás. Ekkor a zálogjogosult bekapcsolódhat, mivel a dologi biztosíték, amelyet az adóssal fennálló külön jogviszonyában kikötött, „veszélybe” kerül, bekapcsolódásával azonban ez kiküszöbölődik. Egyébként az alapvégrehajtásban is követni kell az arányosság és fokozatosság alapelvét, így előbb munkabérből, ezzel egy sor alá eső juttatásokból, majd ingóságból, s csak ezt követően az ingatlanból kell végrehajtani a tartozást, ha nem jelentős összegről van szó.

A becsértékkel együtt megkaphatná az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás e tekintetben változatlan maradhatna. (Megjegyzem: jelenleg a végrehajtási joggal egy időben történő értesítés

esetén is nyolc munkanap áll rendelkezésére a zálogjogosultnak, hogy bekapcsolódás iránti kérelmét előterjessze.)

Ismételten felhívom Miniszter Úr szíves figyelmét arra, hogy a jelentésben foglalt gondolatokkal a Kamara is egyetértett, sőt a Kamara is azt javasolta, hogy a becsérték közlésével egyidejűleg kapcsolódhasson be a zálogjogosult a végrehajtási eljárásba. Ennek megfelelően fogalmaztam meg az ajánlásomat, így a levelében említett gyakorlati vizsgálat ebből a szempontból nem indokolt, mivel az eljáró önálló bírósági végrehajtókat tömörítő Kamara nyilván tisztában volt a gyakorlat tapasztalataival, amikor támogatásáról biztosított, egyetértve a megállapításaimmal.

Összefoglalva: úgy vélem, hogy az ajánlásomban megfogalmazott jogszabály-módosítási javaslat indokolt, csak ezzel biztosítható az arányosság és fokozatosság alapelvének megfelelő, így alkotmányos végrehajtás. A módosítás – véleményem szerint – a hatékonyságot is javítaná, ugyanakkor sem az alapvégrehajtásban végrehajtást kérő, sem a zálogjogosult, sem az adós, sem az eljáró önálló bírósági végrehajtó vagy a foganatosító bíróság érdekeit nem sértené. Mindezek miatt ajánlásomat fenntartom.

Együttműködését köszönöm, arra a továbbiakban is számítok.

Budapest, 2007. április

Lenkovics Barnabás sk.

Ügyszám: Gy 373/2007.

Dr. Gaudi-Nagy Tamás
ügyvezető úrnak

Nemzeti Jogvédő Alapítvány

Tisztelt Ügyvéd Úr!

Örömmel tájékoztatom, hogy a 2006. szeptemberi-októberi eseményekben tanúsított rendőri fellépésekből eredő, az érintettek által jogosnak vélt állampolgári kárigények mielőbbi befejezése érdekében az Országos Rendőr-főkapitányság érintett szervei (BRFK és REBISZ) és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt személyek közötti megegyezések eléréséhez felajánlott közvetítői segítségemet tábornok úr elfogadta és támogatja.

Az Országos Rendőr-főkapitányság is egyetért azzal, hogy a probléma peren kívüli megállapodások kötésével kezelhető a leghatékonyabban. En-

nek érdekében tábornok úr egyeztetések megkezdését javasolta. Tekintettel azonban arra, hogy a szóban forgó rendőri fellépésekben az Országos Rendőr-főkapitányság közvetlenül nem vett részt, a szakmai irányítása alá tartozó, de önállóan gazdálkodó és önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervei nevében pedig – melyeknek hivatásos állományú tagjai vettek részt a 2006. évi őszi eseményekben – kötelezettséget nem vállalhat, és kötelezettség vállalásra sem utasíthatja őket, az ő szerepe is csak a közvetítésre, az egyezségek létrejöttének elősegítésére korlátozódik.

Tábornok úr tájékoztatott arról is, hogy célszerűnek tartaná, ha első lépésként a Nemzeti Jogvédő Alapítvány írásban – ügyenként külön-külön, a konkrét bizonyítékok megjelölésével – előterjesztené az egyezségkötések alapjául szolgáló kárigényeket, és az egyezségkötés előkészítését szolgáló személyes megbeszélésre az igények kölcsönös áttanulmányozását, megismerését követően kerülne sor. Az egyeztetések elősegítése érdekében tábornok úr

koordinátori feladatokkal bízta meg

• az Országos Rendőr-főkapitányság részéről: dr. Mándi Éva jogtanácsos asszonyt (tel.: 443-5648),

• REBISZ részéről: dr. Szabó Mariann jogtanácsos, mb. főosztályvezető asszonyt (tel.: 432-7305),

• BRFK részéről: dr. Varga Róbert r. alezredes, általános jogi csoportvezető urat (tel.: 443-5270).

Tisztelt Ügyvéd Úr!

Javaslom, hogy a peren kívüli megállapodások, illetve az előzőekben hivatkozott egyeztetések mielőbbi megkezdése érdekében Alapítványuk vegye fel a kapcsolatot a rendőri szervek koordinátori feladatokkal megbízott munkatársaival.

Bízom abban, hogy a probléma megoldásában vállalt közreműködésem hozzájárul a kártérítésre jogosult állampolgárok szóban forgó kárigénye soron kívüli lezárásához.

Budapest, 2007. december

Dr. Szabó Máté

Ügyszám: OBH 5219/2007.

Jolsvai András
vezető szerkesztő

168 Óra Szerkesztősége

Tisztelt Vezető Szerkesztő Úr!

Hivatalomhoz előterjesztett beadványában Budapest egyik terén 2007. november 17-én zajlott, előre be nem jelentett tüntetésen a munkáját végző újságírók jelenlétével, igazoltatásával, két újságíró rendőrségre való előállításával kapcsolatban kérte állásfoglalásomat.

1. Engedje meg, hogy mindenekelőtt röviden összefoglaljam a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatán alapuló – jogi álláspontot.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át. Az Alkotmánybíróság e szabadságjognak kitüntetett szerepet biztosított az alapjogok között, „megemelte" a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét. A véleménynyilvánítási szabadság az alkotmánybírósági határozatok szerint a kommunikációs alapjogok anyajogaként fogható fel.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB-határozatában tette fel azt a – valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos – kérdést, hogy azokat lehet-e, ha igen, milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk (összeütközésük) esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

A hivatkozott AB-határozat szerint „... a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga" többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs" alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. ... A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mind-

annyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. … Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága, és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. …"

Alapjog elsősorban tehát azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek – ezt szükségessé teszi.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokra tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. …

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából."

A témával kapcsolatban említésre méltó a magyar gyülekezési törvény tárgyában (Bukta és társai v. Magyarország, 25691/04. sz.) 2007. július 17-én a strasbourg-i Európai Emberi Jogok Bírósága által hozott ítélet.

A strasbourg-i bíróság a Bukta és társai kontra Magyarország-ügyben azért marasztalta el a magyar államot, mert a rendőrség 2002 decemberében feloszlatta a Kempinski szálloda előtt demonstrálók be nem jelentett, spontán gyülekezését. A Bukta-ügy felperesei a magyar bíróságok előtt nem voltak sikeresek. Érvelésük szerint objektív okok miatt nem tudtak eleget tenni a gyülekezési törvény által előírt háromnapos előzetes bejelentési kötelezettségüknek, hiszen előző este derült ki, hogy Magyarország miniszterelnöke el kíván menni a román miniszterelnök Románia nemzeti ünnepén, december 1-jén tartandó fogadására. A magyar bíróságok ezt a körülményt nem vették figyelembe, a felperesek felülvizsgálati kérelmét a Legfelsőbb Bíróság – formai okokra hivatkozva – elutasította.

Ezt követően 2004. április 13-án a felperesek Strasbourg-hoz fordultak. Annak megállapítását kérték a bíróságtól, hogy a spontán tüntetés rendőrség által történt feloszlatása az Emberi Jogok Európai Egyezménye véleménynyilvánítási szabadságot védő és a gyülekezés szabadságát biztosító cikkeibe ütközik. A bíróság helyt adott a felperesek kérelmének, megállapította, hogy a tüntetés feloszlatása az egyezmény 11. cikkébe ütközött. A véleménynyilvánítás sérelméről nem döntött a bíróság. A bíróság a jogsértés megállapításán felül nem ítélt meg kártérítést, a magyar államot kétezer euró perköltség kifizetésére kötelezte.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989 októberében – éppen a pluralizmus példájaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.

Az ún. kommunikációs jogok – köztük a véleményszabadság joga mellett a sajtószabadság, a gyülekezési szabadság, valamint a véleményalkotást

lehetővé tevő tájékozódás, információszerzés joga – tehát a demokratikus társadalom alapértékei, a demokrácia legfontosabb garanciái közé tartoznak. Ebből következik ezen alkotmányos alapjogok kiemelt védelme is.

A kommunikációs jogok körében a sajtószabadság többes funkcióval bír: nemcsak a véleménynyilvánítás, hanem egyúttal a véleményalkotáshoz szükséges információszerzés egyik kitüntetett fontosságú eszköze. Továbbá a sajtó a hatalom ellenőrzését, ezáltal a hatalom korlátozását is szolgálja. Az újságírók munkája e szerepükre tekintettel érdemel védelmet.

A rendőrség nem lehetetlenítheti el az újságírók (fentiek miatt alapjogi védelmet élvező) munkáját, ugyanakkor az újságírói minőség sem jelent jogon kívüliséget, a rendőrségi intézkedések őket is érinthetik. E konfliktus eldöntése, iránymutatások, szabályok kidolgozása azonban hazánkban alig kezdődött el, kidolgozása pedig hosszabb előkészítést igényel. Ezért fontosnak tartom felhívni a figyelmet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 2007. június 21-én, „A média kezelése politikai tüntetések során” címmel kiadott rendkívüli jelentésére, melyet a médiadolgozók tüntetéseken való részvételével kapcsolatos elvárások jellemzik. A jelentés többek között rámutat a következőkre:

„… Rendfenntartók és újságírók egyaránt különös felelősséggel bírnak köztéri tüntetések alkalmával. A rendfenntartók kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a békés gyülekezés jogának gyakorlását, védelmezni az újságírók jogát az esemény közvetítéséhez jogi helyzetre való tekintet nélkül, felelnek továbbá az erőszak terjedésének békés úton történő megfékezéséért. Az újságírók felelősek azért, hogy egyértelműen azonosíthatók legyenek, továbbá hogy a helyzet további szítása nélkül tudósítsanak, és ne kerüljenek bevonásra magába a tüntetésbe. … A rendfenntartók alkotmányos felelőssége, hogy ne hiúsítsák meg vagy ne akadályozzák az újságírók köztéri tüntetések során végzett munkáját, és az újságíróknak joguk van a fair és visszafogott bánásmódhoz a rendőrség részéről. … A rendőrség magatartásáért felelős vezető tisztek feladata annak biztosítása, hogy a rendfenntartók megfelelően tisztában legyenek az újságírók szerepével és funkciójával, különösen a tüntetések során játszott szerepével. Túlzott rendőri reakció esetén az újságírókkal szembeni rendőri magatartás kérdését elkülönülten kell kezelni, tekintet nélkül arra, hogy a tüntetés engedélyezett volt-e vagy sem. Szükséges a rendőrségi vezetők részéről a gyors és adekvát válasz, annak biztosítása érdekében, hogy ne ismétlődjön meg efféle túlzott reakció a jövőben, és határozottan jelezni kellene, hogy az efféle magatartás a jövőben nem tolerálható. … Nincs szükség külön meghatalmazásra a tüntetések közvetítéséhez, kivéve olyan körülmények

esetén, ahol a rendelkezésre álló források – mint az idő és a tér – bizonyos események tekintetében korlátozottak. Nem engedélyezett tüntetést közvetíteni kívánó újságíróknak ugyanazt a tiszteletet és rendőri védelmet kellene biztosítani, mint amelyet egyéb nyilvános események során is megkapnak. ... Elkobzásra, újságírói felszerelés megkárosítására irányuló szándékos kísérlet a közvetítés elhallgattatása érdekében bűncselekménynek minősül, és az elkövetőket a törvény alapján felelősségre kellene vonni. Nyomtatott anyag, filmszalag, hangfelvétel vagy más anyag hatósági elkobzása közvetlen cenzúracselekmény, és mint olyan, nemzetközi mércék által tilalmazott gyakorlatnak minősül. A média szerepe, funkciója kötelezettsége és jogai szerves részét kellene hogy képezzék azon rendfenntartók képzési tananyagának, akiknek feladatkörébe tartozik a tömeg kezelése. ... Az újságíróknak világosan azonosítani kell magukat, tartózkodniuk kell a tüntetés eseményeiben való részvételtől, és objektíven kell tudósítaniuk a kibontakozó eseményekről, különösen élő vagy internetes adás esetén. Az Újságírószövetségnek és a rendfenntartó szerveknek meg kellene egyezniük az azonosítás elfogadható módjában, és megtenni a szükséges lépéseket e követelménynek a média munkatársaival való megismertetése érdekében. Az újságíróknak megfelelő lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy megismertessék egymással azokat a rendőrségi intézkedéseket, amelyek zavargások esetén alkalmazandók. ...A rendvédelmi szervek és a média munkatársainak kötelessége a magatartási szabályoknak megfelelő eljárás tanúsítása, melyeket a rendőrségi vezetőknek és a főszerkesztőknek kell kikényszeríteniük. A rendőrségi vezetők abban nyújthatnak segítséget, hogy tájékoztatják munkatársaikat az újságírók szerepéről és funkciójáról. Közvetlen lépéseket is tehetnek, amennyiben beosztottjaik túllépik feladat- és hatáskörüket. A média munkatársai abban segíthetnek, ha kívülmaradnak a tüntetés eseményeiből és egyértelműen azonosítják magukat újságíróként...”

2. A rendőrségnek az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése értelmében alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény e feladat teljesítése érdekében számos intézkedés megtételére jogosítja fel a testületet, amelyek többsége – a dolog természetéből eredően – az állampolgárok bizonyos alkotmányos jogainak korlátozásával is együtt jár. A közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése érdekében tehető intézkedések körében említhető az igazoltatás és előállítás. Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendőrség – a törvényes feltételek fennállása esetén – jogosult közterületen bárkit igazoltatni és onnan előállítani. Az igazoltatás gyakorlásának azonban alapvető

feltétele, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében a személyazonosság megállapítása szükséges legyen. Az előállításra – kivéve a kötelező eseteit – ugyancsak a közbiztonság érdekében van lehetőség. Mind az igazoltatás, mind az előállítás esetében a rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni (arányosság követelménye), amikor és amilyen mértékben a közbiztonság, közrend fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kell megállapítani.

Az újságíróknak a szóban forgó 2007. november 17-i, be nem jelentett demonstráción való igazoltatása, majd előállítása – az előzőek szerint – akkor mondható törvényesnek, ha meghatározható, hogy arra a közrend, a közbiztonság milyen és mekkora mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha megfelelt a szükségesség és az arányosság követelményének, ha minden körülményt figyelembe véve, nem volt önkényes.

A szóban forgó igazoltatás és előállítás tehát csakis akkor minősülhet törvényesnek, ha annak indokai nyilvánvalóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. E három feltételnek együttesen kellett teljesülnie mindkét rendőri intézkedésnél.

A szóban forgó rendőri intézkedések részleteit nem vizsgáltam, ezért nem tudom megállapítani, hogy az újságírók igazoltatásának és a helyszín elhagyására való felszólításuknak, majd előállításuknak a törvényes indokai fennálltak-e, a jogszabályok a közrend, a közbiztonság veszélyeztetettségét írják elő az intézkedés indokaként. A közrend veszélyeztetettségét a rendőrségnek igazolnia kell, mégpedig úgy, hogy az a valóságnak megfeleljen, és abból az intézkedés – jelen esetben az igazoltatás és a helyszín elhagyására való felszólítás, valamint előállítás – szükségessége is megállapítható legyen. Ezek ismeretében lehet kétséget kizáróan kimondani azt, hogy az újságírókkal szembeni rendőri intézkedés arányban állt az elérni kívánt céllal, és az alkalmas volt a cél elérésére. Addig, amíg a rendőrség erre nem ad egyértelmű választ, az újságírók elleni, szóban forgó rendőri (parancsnoki) intézkedés alkotmányosan aggályosnak tekinthető.

Tisztelt Szerkesztő Úr!

Köszönöm, hogy érdeklődésével megtisztelt és lehetőséget adott egy valóban fontos kérdésről véleményem kifejtésére.

Budapest, 2007. november

Üdvözlettel: Dr. Szabó Máté sk.

2.
A jogalkotást érintő ombudsmani tevékenység

2.1.
Jogszabály által okozott visszásságok orvoslása

Az Obtv. 25.§-a lehetőséget ad a biztosnak arra, hogy javasolja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Erre akkor van lehetősége, ha vizsgálata eredményeként úgy ítéli meg, hogy az általa feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

E lehetőségeit az országgyűlési biztos minden olyan esetben kihasználta, amikor az állampolgárok alkotmányos vagy emberi jogai érvényesítése érdekében megalapozott és indokolt volt. Természetesen a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szerv – vagyis az ombudsmani javaslat címzettje – azt nem fogadta minden esetben fenntartás nélkül. Előfordult, hogy csak hosszabb „párbeszédet", kölcsönös meggyőzést követően közeledett az ombudsman és a címzett álláspontja egy-egy jogalkotással kapcsolatos kérdésben. Volt arra is példa, hogy a címzett mindenféle ombudsmani álláspontot elutasítva, elzárkózott a jogalkotással összefüggő biztosi javaslat megvalósításától. Ez utóbbi esetben – javaslatát változatlanul fenntartva – a biztos tudomásul vette, hiszen kezdeményezése nem kötelező erejű.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2006. évi tevékenységéről szóló parlamenti beszámolóban megfogalmazott, az Országgyűlésnek szóló javaslatok megvalósításához nagymértékben hozzájárult – hasonlóan a korábbi beszámolási időszakokéhoz – az Országgyűlés Elnökének közreműködése és együttműködő segítsége.

Az Országgyűlésnek címzett, jogalkotással összefüggő, 2006. évi ombudsmani tapasztalatok alapján kialakított, valamint a megismételt javaslatok

elfogadása vagy belátható időn belüli megvalósulása eredményes volt a következő jogszabályok esetében:

• a vad védelméről, a vadgazdálkodásáról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 81. § (3) bekezdésének módosítása. A jogszabályhely első mondatát a 2007. évi XVI. törvény módosította, ami 2007. április 14-től hatályos;

• a Bv. tvr. módosítása a fogházra átváltoztatott pénzbüntetés végrehajtása, valamint a Bv. tvr. 22. § (3) bekezdése alapján benyújtott „rendkívüli eltávozási" kérelmeknek a büntetés-félbeszakítási kérelmektől való egyértelmű elkülönítése, továbbá az ilyen eltávozás időtartamának a szabadságvesztésbüntetésbe való beszámítása tárgyában. A miniszter valamennyi javaslatot elfogadta és azoknak megfelelően 2007. június 1-i hatállyal módosították a Bv. tvr. 69. § (2), valamint a 28/A. § (5), 29. § (3) és 41. § (3) bekezdéseit;

• a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) módosítása, amely szabályozza a kézbesítési vélelem megdöntésének lehetőségeit. Az ombudsmani javaslatnak megfelelően a 2007. évi CLX. törvény kiegészítette az Sztv.-t, ami 2008. január 1-jén hatályba lépett;

• a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya miatt tett ajánlás megvalósult, a 2007. évi CLXII. törvény – 2008. január 1-i hatállyal – bűncselekményként vezette be a zaklatás tényállását a magyar jogba (Btk. 176/A. §);

• a kisajátításról új jogszabály jelent meg. 2007. évi CXXIII. Törvény 2008. január 1-jén lépett hatályba;

• a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) módosítása a tűzoltók szolgálatteljesítési idejére vonatkozóan, a szolgálati érdek bizonyos esetekre vonatkozó meghatározása, túlszolgálat díjazásával kapcsolatos szabályok pontosítása;

• a postai szolgáltatások fejlesztésével, a szolgáltatások minőségének javításával, a hálózati hozzáférés új elvekre helyezésével kapcsolatos vizsgálatok előkészítése;

• az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló törvényjavaslat előkészítése során az ORTT Panaszbizottság „egyéb" panaszokra vonatkozó eljárása főbb szabályainak és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályainak kidolgozása;

• az új büntetés-végrehajtási törvény tervezetébe a büntetés-félbeszakítási kérelmek elutasítása esetén a bírói jogorvoslati fórum igénybevétele lehetőségének, az elítélt élelmezésénél a vallási igény figyelembevételének rögzítése;

• a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvénynek a támogatási formákkal kapcsolatos további módosítása napirenden tartása;

• a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvénynek és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási szabályoknak a közszolgáltatás szüneteltetésével összefüggő módosítása;

• az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM-rendelet megfelelő kiegészítésével, a közeli hozzátartozók kegyeleti jogának biztosítása érdekében az Eütv. szerinti rendkívüli halál esetén követendő (büntető, ill. közigazgatási) eljárásokban a holttestek megtekintése szabályainak rögzítése. A miniszter a javaslatot elfogadta, 2008 első félévében intézkedik a rendkívüli halálesettel kapcsolatos – a hozzátartozók kegyeleti jogát is figyelembe vevő – új rendeleti szabályozás elkészítéséről;

• a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM-rendelet módosítása annak érdekében, hogy a rendelet ne tartalmazzon szűkítő szabályozást a büntetőeljárási törvénnyel szemben. A miniszter a rendeletet 2007. június 1-i hatállyal módosította a következők szerint: „a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogott és előállított személyt az elfogás, illetve az előállítás kezdetétől megilleti a védelemhez való jog", valamint „a fogva tartás elrendelését követően – a 4. § (4) bekezdése esetén az elfogástól, illetőleg az előállítástól kezdődően – a gyanúsított első kihallgatása előtt biztosítani kell, hogy védőt hatalmazhasson meg";

• az időskorúaknak lakásért életjáradékot nyújtó szolgáltatásokkal (járadékszolgáltatók által nyújtott járadékszolgáltatás) kapcsolatos ajánlás alapján 2007-ben, a járadékszolgáltatókra és a járadékszolgáltatásra vonatkozóan külön jogszabálytervezet készült a Pénzügyminisztériumban. Ezt a biztos is véleményezte. Kérte, hogy a jogszabályi követelményeknek való megfelelősségre vonatkozó átmeneti idő hosszát csökkentsék, és vegyék figyelembe az életjáradék jogintézményének jellege és az azt üzletszerűen nyújtó cég felszámolási eljárás alá kerülése közötti ellentétet. A jogszabálytervezet átdolgozás alatt áll;

• az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet módosítása megtörtént a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2007. évi CXXVIII. törvényben, amely elfogadva az ombudsmani ajánlást, minden bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről rendelkezik.

A Hszt.-nek az osztályvezetők és az annál magasabb vezető beosztásúak

azonnali hatályú felmentésének indokoláshoz kötésére, valamint a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felfüggesztésének, a fel nem függesztett, de büntetőeljárás alá vont rendőr kedvezményekből való kizárásának határidőhöz kötésére vonatkozó javaslat megvalósítását a Kormány nem támogatta, de annak indokait az országgyűlési biztos nem fogadta el. Ezt arra alapozta, hogy a büntetőeljárás esetleges elhúzódása már önmagában is felvetheti az alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét, ami az általánoshoz képest szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával feladatát ellátó hivatásos állomány tagjára, esetenként hozzátartozóira nem hárítható át. Az ombudsman kiemelte azt is, hogy javaslata megvalósítása nem lenne egyedülálló megoldás, hiszen a Hszt. a közszolgálatban álló köztisztviselők jogainál és juttatásainál nem egy esetben kedvezőbben állapítja meg a hivatásos állomány tagjait megillető jogokat, juttatásokat, vagyis a Hszt.-ben már van olyan rendelkezés, ami eltér a Ktv. szabályaitól.

Az ombudsman hivatkozott érvelései alapján végül a Kormány megfontolandónak ítélte a Hszt. országgyűlési biztosi javaslat szerinti felülvizsgálatát.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek a végrehajtás alól mentes juttatásokra, valamint az azonnali beszedési megbízásra vonatkozó szabályai kiegészítésére irányuló ombudsmani javaslatokat is elutasította a Kormány, amivel a biztos ugyancsak nem értett egyet. Javaslatai ugyanis elsősorban nem a Kormány által hivatkozott tulajdonhoz, hanem a szociális biztonsághoz való jog védelmét célozták. Ez utóbbi biztosítására pedig egy esetleges – Kormány által hivatkozott – igényper nem jelenthet garanciát. Ugyanezen okból az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény azonnali beszedési megbízással kapcsolatos rendelkezéseinek módosítását, kiegészítését sem tartotta mellőzhetőnek a biztos. Sajnálattal vette tudomásul azonban, hogy a bírósági végrehajtásról, valamint az adózás rendjéről szóló törvények módosításával kapcsolatos országgyűlési biztosi kezdeményezéseket a Kormány „párbeszédet” követően is elutasította.

A Kormány indokai alapján nem tartotta elfogadhatónak az ombudsman az OMSZ feladat- és hatáskörére, a rendkívüli meteorológiai jelenségek előjelzésére, az élet és vagyonbiztonság céljából a rendvédelmi szervekkel, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatókkal történő együttműködésre vonatkozó jogalkotási javaslata elutasítását sem. Nem vitatta viszont, hogy a meteorológiai veszélyhelyzetekben szükséges megelőző, az élet- és vagyonbiztonságot szolgáló intézkedéseknek, valamint az állami rendezvények biztosítását

szolgáló nyilvános szabályozásnak több lehetséges megoldása is elképzelhető. A törvényi szintű szabályozásra utaló ombudsmani javaslat csak egyféle megoldás lehetett volna, de attól eltérő megoldást is elfogadhatónak tartott. Az ugyanis a jogalkotó feladata, hogy – alkotmányos emberi jogok szempontjára is figyelemmel – a legjobb megoldást megtalálja. Az állampolgárok jogos érdekeire tekintettel viszont elengedhetetlennek ítélte meg a biztos, hogy nyílt normaként jelenjenek meg a szóban forgó tárgykört érintő felelősségi viszonyok. A Kormány végül elfogadta a biztos érveléseit, s folyamatosan figyelemmel kíséri az Országos Meteorológiai Szolgálat működésére, eljárásrendjére vonatkozó kormányrendelet gyakorlati alkalmazását, és szükség esetén a jogszabályt módosítja.

Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett, többször megismételt ombudsmani javaslatokból megvalósult „a rendőri hivatás magatartási szabályai" (etikai kódex) kiadása. A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe 2007. július 5-től megtalálható a rendőrség honlapján.

2007-ben a biztos az Alkotmánybírósághoz is nyújtott be indítványokat – amelyek sorsa a befogadásukon túl még nem ismert – a következő témakörökben:

1. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárás keretében állapítsa meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2009. január 1-jétől hatályos 15-16., 21-22., 22/A. §-ainak, továbbá 1. és 2. számú mellékletének, valamint a szoros tárgyi és tartalmi összefüggés, hasonlóság okán a – jelenleg is hatályos – luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvénynek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/I. §-ába ütközését és e jogszabályhelyek megsemmisítését.

2. Indítványozta a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (1) b./ pontja, valamint a 6; 7; 8; és 10. §-ai és kapcsolódó rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, illetve az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását és az alkotmányellenes helyzet megszüntetését.

3. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-ait a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben.

2.2.
Jogszabálytervezetek véleményezése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese – az adatvédelmi biztostól eltérően – nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabály-tervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit az előkészítést végzők azonban törvényi kötelezettség nélkül is megküldték részükre.

Előfordult, hogy az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese vizsgálatuk eredményeként, ajánlásukban valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy kiegészítését kezdeményezték. A jogszabályok tervezeteit az érintett szervek többnyire annak bizonyítékaként küldték meg az Országgyűlési Biztos Hivatalának, hogy az ajánlásnak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálták, hogy az ajánlás eredményeként született normaszöveg alkalmas lehet-e a vizsgálatok során feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására és jövőbeni megelőzésére. Volt példa arra is, hogy azon jogszabályok tervezeteit, amelyek egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozzák, ezért a jogalanyok széles körét érintik, a jogszabály-előkészítésért felelős szervek a közigazgatási körözés során az Országgyűlési Biztos Hivatalának is megküldték. A jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos visszásságok veszélyére hívták fel a kodifikációt végzők figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket. Jelentőségére tekintettel, a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslatot az országgyűlési biztos annak ellenére véleményezte, hogy azt az előkészítő Pénzügyminisztérium a közigazgatási egyeztetés során nem küldte meg számára. Az országgyűlési biztos egyetértése nem feltétele a jogszabálytervezetek elfogadásának, illetve hatályba lépésének. Ezért fenntartották a jogot arra, hogy az általuk véleményezett jogszabály hatályba lépését követően feltárt esetleges alkotmányos visszásságok megszüntetésére – ajánlásaikban – javaslatot tegyenek azok módosítására. Az országgyűlési biztos az általa véleményezett jogszabály-tervezetek további sorsát illetően azt tapasztalta, hogy észrevételeit az érintett szervek megfontolták, és a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosították.

A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslat

Noha a közigazgatási egyeztetés során a pénzügyminiszter nem bocsátotta rendelkezésére, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalból áttekintette a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló T/4319. számú törvényjavaslatot, amelynek során számos ellentmondást észlelt a törvényjavaslat, valamint az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény rendelkezései között. A költségvetési fegyelem garanciájának biztosításához kapcsolódóan az országgyűlési biztos kiemelte, hogy véleménye szerint a költségvetési fegyelem alapvető garanciája nem abban rejlik, hogy az Országgyűlés törvény alkot a már meglévő törvények betartására, hanem abban, hogy a költségvetés végrehajtását az Országgyűlés miként tudja ellenőrizni. Ezzel kapcsolatban rámutatott a közpénzügyek alapkérdései alkotmányi szabályozásának alapvető garanciális jellegére, valamint a folyamatos pénzügyi ellenőrzés fontosságára. Az országgyűlési biztos a „saláta-törvény"-készítés lehetőségének kizárása végett megfontolásra javasolt egy olyan szabályozást, amely a költségvetést (és a zárszámadást) önálló – ugyanakkor a törvényekkel azonos szintű – jogforrásnak tekinti, és ezáltal kizárja annak a lehetőségét, hogy a költségvetés (vagy esetleg a zárszámadás) egyúttal számos más egyéb törvényt módosítson. Az eljárási szabályok mellett a biztos lényeges kérdésnek tekintette a költségvetés kiegyensúlyozottságát, amellyel kapcsolatban javaslatot tett a német Finanzplan jellegű középtávú pénzügyi tervezés módszerének alkalmazására. A Törvényhozási Költségvetési Hivatal létrehozásával, közjogi helyzetével kapcsolatban az országgyűlési biztos a hivatal függetlenségének garantálása érdekében megfontolásra javasolta az elnök újraválaszthatóságának, valamint a pártban, illetve politikai mozgalomban való tagság lehetőségének kizárását. A biztos a Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat illetően alapvetően indokolatlannak tartotta, hogy a Hivatal köztisztviselőire vonatkozó szabályok szinte ésszerűtlen mértékben térnek el minden más köztisztviselőre vonatkozó szabályoktól a bérezés és a szabadságolás tekintetében. Az országgyűlési biztos mindamellett hangot adott kételyeinek egy olyan állami hivatal létrehozásával kapcsolatban, amelynek feladata nem más, mint az állam más intézményeinek a költségvetés betartására való „rászorítása", az állam által meghatározott jogszabályok más állami szervekkel való betartatása. Az országgyűlési biztos a törvényjavaslatokkal kapcsolatos véleményéről levélben tájékoztatta az Országgyűlés elnökét, az Országgyűlés illetékes bizottságait, az Állami Számvevőszék elnökét, valamint az előterjesztő pénzügyminisztert. Az Állami Számvevőszék elnöke válaszában

egyetértéséről tájékoztatta az országgyűlési biztost. A pénzügyminiszter pedig válaszában arról tájékoztatott, hogy a felvetésekre figyelemmel lesz. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot még nem fogadta el (Gy 413/2007.).

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete

A tervezetet a Külügyminisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. A tervezet 2. §-ának értelmében, a konzul felülhitelesítheti az egyéb „közhitelességgel felruházott személy" által hitelesített magánokiratot. Válaszában az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy az említett megjelölés a hatályos magyar jog fogalomrendszerében nehezen értelmezhető, ezért annak helyesbítését javasolta oly módon, hogy a konzul a „hitelesített magánokiratot" jogosult felülhitelesíteni.

A módosítás nem lépett hatályba (Gy 512/2007.).

A kisajátításról szóló törvény tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium két ízben küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleményezés céljából.

Válaszában az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy közérdekű feladatot valóban nem csak állami vagy önkormányzati szervek látnak el, azonban aggályosnak tartotta az ilyen szervezeteket kisajátítás útján való tulajdonszerzésre feljogosítani. A „terület- és településrendezés" mint kisajátítási cél meghatározását túl általánosnak tartotta a biztos, különös tekintettel a Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletére, amely kimondja, hogy a tervekben szereplő célkitűzések ugyanis adott esetben megfelelhetnek a helyi, regionális gazdasági érdekeknek, de nem feltétlenül minősülnek közérdekűnek. Felhívta az országgyűlési biztos a jogszabály-előkészítő figyelmét arra, hogy a közút, gyorsforgalmi közúthálózat, vasútvonal, víz- és csatorna –, gázszállító- és elosztóvezeték beruházásoknál az önkormányzati vagy miniszteri rendeletben megállapított nyomvonalat a kisajátító hatóság nem bírálhatja felül, így elő sem fordulhat, hogy mérlegeljen, csak a konkrét ingatlanon valósítható-e meg a beruházás.

Az országgyűlési biztos a hozzá érkezett panaszok alapján több szabályozási javaslatot tett a korábbi kezdeményezések megismétlésén kívül. Ilyenek voltak többek között az előmunkálatokkal, az OBH 3125/2003. számú jelentésben vizsgált, az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett kártalanítás nélküli vezetékjogok kérdése. Az érintettek védelmét szolgálja, hogy az ingatlanok tulajdonosait és az egyéb jogosultakat minden eset-

ben be kell vonni, és az eljáró hatóságnak biztosítania kell, hogy a szóban forgó vezeték a hatályos műszaki biztonsági előírásoknak megfeleljen. A kártalanítás kérdéséről azonban a módosítás nem rendelkezett. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2006 májusában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a villamos energiáról szóló törvény alapján bejegyezhető vezetékjogok miatti kártalanítás szabályait a tárca rendezni fogja. A tervezet azonban ezzel kapcsolatos szabályokat nem tartalmazott, és nem tett említést más ágazati jogszabályok olyan módosításáról sem, mely a fentiekben vázolt visszásságokat kiküszöbölné. Az országgyűlési biztos kifogásolta, hogy a tervezethez kapcsolódó végrehajtási jogszabály nem készült, ezért javasolta az eljárási szabályok részletezését, valamint a kártalanítási összeg kifizetésének rendjéről jogszabály készítését. Rámutatott az országgyűlési biztos arra is, hogy a tervezet nem rendelkezett arról a kárról, amely azzal keletkezik, hogy kisajátítás esetén a különböző hitelek biztosítására bejegyzett jelzálogjogok alapját képező összegek a kártalanításból kifizetésre kerülnek. Az ilyen ingatlannal rendelkező kisajátítást szenvedők újabb ingatlant (elsősorban lakásingatlant) ismét csak hitel felvételével tudnak venni, azonban azt más konstrukcióban, más feltétellel, más kamattal, ha egyáltalán hitelképes(ek) a volt tulajdonos(ok). Nem tért ki a tervezet az „előszereteti" érték megfizetésének kérdésére sem, holott arra korábban, egy országgyűlési biztosi vizsgálat ajánlása alapján az akkor hivatalban volt igazságügyi és rendészeti miniszter már ígéretet tett. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2008. január 1-én lépett hatályba, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit nem vette figyelembe (Gy 143/2007.).

A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény végrehajtásáról szóló OKM-PM együttes rendelet tervezetéről szóló előterjesztés

A tervezetet az Oktatási és Kulturális Minisztérium bocsátotta az országgyűlési biztos rendelkezésére, aki – figyelemmel arra, hogy 1995-től napjainkig a korábban hivatalban volt országgyűlési biztosok nem tettek javaslatot kifejezetten mozgóképpel összefüggő jogszabályalkotásra, módosításra, illetve hatályon kívül helyezésre – az előterjesztésben foglaltakra nem tett érdemi észrevételt. Felhívta azonban az előterjesztő figyelmét arra, hogy a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (2) bekezdésének a) pontja az előterjesztésben foglaltak mellett arra is felhatalmazza a kultúráért felelős minisztert, hogy „a moziknak a fogyatékkal élő emberek számára való hozzáférhetőségének feltételeit" is meghatározza. Erre eddig nem került sor, és e kérdés szabályozásával az előterjesztés is adós marad. Az előter-

jesztő az észrevételre – sürgetés ellenére – nem reagált, a jogszabály még nem lépett hatályba (Gy 235/2007.).

A Riasztási és Segítségnyújtási Tervről, a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok működési területéről, valamint a tűzoltóságok vonulásaival kapcsolatos költségek megtérítéséről szóló 57/2005. (XI. 30.) BM-rendelet módosításáról szóló ÖTM-rendelet tervezete

A tervezetet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos az OBH 4047/2006. számú, a tűzoltók élet- és munkakörülményeinek vizsgálatáról készült jelentés megállapításaira, továbbá az abban megfogalmazott jogszabály módosítást kezdeményező javaslataira hivatkozva rámutatott, hogy a segítségnyújtási működési körzet átstrukturálásával – az elmúlt évek gyakorlati problémáit kiküszöbölve, egységes elvek felállításával, az alul –, illetve túltervezés lehetőségét kizárva – minden településre megfelelő erő, eszköz tervezhető, így pedig a jelentésben feltárt probléma orvoslására alapvetően alkalmas lehet a módosítás. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a tervezett módosítás figyelemmel volt a vonulási távolságok változására is, ezért a módosítás nyomán valóban tovább csökkenhet az ún. tűzvédelmi fehér foltok száma. A módosítás 2007. december 1-jén hatályba lépett (Gy 364/2007.).

A felsőoktatás területét érintő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló előterjesztés

Az előterjesztést az Oktatási és Kulturális Minisztérium bocsátotta a biztos rendelkezésére, aki véleményében az előterjesztés célkitűzéseivel alapvetően egyetértett. Elvi éllel mutatott rá arra, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság már többször kifejtette – a jogállamiság egyik legfőbb kritériuma a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye pedig – egyebek mellett – a normavilágosságot és a norma stabilitását (kiszámíthatóságát) is magában foglalja. Az előterjesztés gyakorlatilag új végrehajtási rendeletet tartalmazott. A biztos szerint egy másfél éves, többször (legutóbb nyolc hónapja) módosított jogszabály – éppen a módosítások gyakorisága és mértéke miatt – alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét okozza. Ugyancsak sértheti a jogbiztonság követelményét, hogy a jogszabály-tervezet címe nem utal érdemben annak tartalmára. Az előterjesztés vezetői összefoglalójának „Előzmények” pontja szerint azt „A képzési hozzájárulásra vonatkozó részletszabályok pontosítását a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények

módosításáról szóló T/4009. számú törvényjavaslat felsőoktatási törvényt érintő rendelkezései időszerűvé teszik." Egyfelől ugyanerre a törvényjavaslatra, emellett pedig a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló T/3860. számú törvényjavaslat 12. § (6) bekezdésében foglaltakra hivatkozik a 20-23. §-okhoz fűzött indokolás. A biztos szerint folyamatban lévő, részletes vitára bocsátásra váró törvényjavaslatok nem alapozzák meg kellően a módosításokat, vagyis azok legalábbis részben időelőttiek voltak. Az előterjesztés társadalmi, gazdasági hatásaival kapcsolatban tett megállapításokat megalapozó számítások a biztos előtt ismeretlenek voltak. Kétséges azonban, hogy nem jár-e az új típusú okmányok, nyomtatványok bevezetése a felsőoktatási intézmények számára jelentős egyszeri vagy rövid távon jelentkező jelentős költséggel. A biztos javaslatát – a 2007. szeptember 24-én hatályba lépett 372/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotása során – nem vették figyelembe (Gy 387/ 2007.).

A közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításáról, valamint a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításáról szóló előterjesztés

Az előterjesztést a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium bocsátotta az országgyűlési biztos rendelkezésére. Válaszában a biztos utalt arra, hogy a Kormány 2008 végéig tartó, átfogó deregulációs program megvalósítását határozta el, amelynek hangsúlyos és már folyamatban lévő eleme a gépjárművekkel kapcsolatos ügyek anyagi –, szervezeti- és eljárási szabályainak tartalmi deregulációja. Nem derült ki az előterjesztésből sem az, hogy milyen viszonyban van a deregulációs programmal, de az sem, hogy van-e bármilyen indoka annak, hogy a deregulációt megelőzően sor kerüljön a tervezett módosításokra. Ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy a jogállamiság egyik legfőbb kritériuma a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye pedig – egyebek mellett – a normavilágosságot és a norma stabilitását (kiszámíthatóságát) is magában foglalja. Figyelemmel a közeljövőben várható újabb módosításokra, éppen a módosítások gyakorisága és mértéke miatt a véleményezett tervezet alkalmas lehet arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét okozza. Az ombudsman kitért az előterjesztés tárgya és az OBH 4091/2007. számú – a közösségi gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési gyakorlatáról folytatott – vizsgálata során a gazdasági és közlekedési minisztertől kapott tájékoztatásra, miszerint a „jármű-honosítási eljárásról" szóló új jogszabály megalkotása folyamatban van. A biztos szerint az említett jogszabály megalkotása szoro-

san kapcsolódna az előterjesztésben érintett rendeletekhez, az azonban erre vonatkozó utalást sem tartalmaz. Az említett ügyben készült jelentésben javaslatot tett a gazdasági és közlekedési miniszternek arra, hogy a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet módosításával – az Európai Bíróság C-297/05. számú ügyben hozott ítéletére is figyelemmel – szüntesse meg a közösségi járművek forgalomba helyezés előtti, a már forgalomba helyezett járművekre vonatkozó közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére irányuló vizsgálatot. Az előterjesztés megfelelő kiegészítésével, illetve módosításával a biztos javaslata megvalósítható lenne, sőt az általa javasolt módosítás valóban sürgető, az előterjesztés céljával szoros tartalmi kapcsolatban álló feladatot oldhatna meg. (Az előterjesztéshez készült vezetői összefoglaló szerint a rendelettervezetek csupán jogharmonizációs célú, a hazai jogalkotás tekintetében „technikai jellegű” módosítást tartalmaznak. A biztos javaslata pedig ugyancsak jogharmonizációs célú módosítást sürget. Ehelyütt az ombudsman mindössze a Bizottság által indított jogsértési eljárásra utalna, melyben – a miniszteri tájékoztatás szerint – a hazai forgalomba helyezési követelményeit az áruk szabad mozgásának elvét sértőnek ítélte.) A 105/2007. (XII. 23.) GKM-rendeletben nem vették figyelembe a biztos észrevételeit, azokat az előterjesztő az ún. járműhonosításra vonatkozó jogszabályok megalkotása során fogja hasznosítani (Gy 423/2007.).

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

Az előterjesztést az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg az országgyűlési biztosnak, aki az előterjesztés célkitűzéseivel egyetértett. Válaszában az ombudsman utalt arra, hogy panasz alapján folytatott vizsgálatáról készült OBH 2560/2007. számú jelentésében javasolta az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, hogy kezdeményezze a Ket. illetékességi, hatásköri vitára vonatkozó rendelkezéseinek módosítását. Nem látta indokoltnak a biztos (egyúttal pedig a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét is hordozza) az előterjesztés 11. § (2) bekezdésében megfogalmazott azon szabály, miszerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha a fellebbezés elkésett és igazolási kérelmet nem terjesztettek elő, vagy az igazolási kérelmet jogerősen elutasították. Az ombudsman szerint a közigazgatási hatósági eljárás időtartamát és költségeit egyaránt jelentősen lehetne csökkenteni azzal, ha az egyes eljárási cselekményekről az ügyfeleket valóban tudná a hatóság rövid úton értesíteni. Erre figyelemmel külön támogatta az előterjesztés 14. §-ában megfogalmazott

módosítást. Az előterjesztés 17. §-ában (Ket. 43. § (7) bekezdés) megfogalmazott kizárási szabályt előremutatónak tartotta. Egyúttal – az eljárások gyorsítása érdekében – megfontolásra javasolja ilyen esetekben általános kijelölés lehetőségének megteremtését is. Az előterjesztés nyomán nem került még sor a törvény módosítására (Gy 433/2007.).

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM-rendelet módosításáról szóló előterjesztés tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezésre az országgyűlési biztosnak, aki a folyamatban lévő deregulációs munka nyomán várható átfogó módosítás miatt felhívta a figyelmet arra, hogy nem derül ki az előterjesztésből sem az, hogy milyen viszonyban van a deregulációs programmal, de az sem, hogy van-e bármilyen indoka annak, hogy a deregulációt, illetve az átfogó módosítást megelőzően sor kerüljön a tervezett módosításokra. A biztos észrevételeit az előterjesztő nem vette figyelembe a 2/2008. (I. 12.) IRM-rendelet megalkotása során (Gy 467/2007.).

A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló kormányrendeletről, valamint a közúti közlekedésbiztonság egyes állami feladatainak teljesítéséhez szükséges pénzügyi forrásokról és azok felhasználásának módjáról szóló 188/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló előterjesztés tervezete

A tervezetet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium küldte meg az országgyűlési biztosnak. Az ombudsman az előterjesztés célkitűzéseivel – a közlekedés biztonságának javításával – egyetértett, ellenezte azonban, hogy a közlekedési szabályszegések miatt – gyakorlatilag a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmának korlátozásával – objektív alapú „közigazgatási bírság” kerüljön kiszabásra. Figyelemmel arra, hogy nagyon rövid idő állt rendelkezésre az előterjesztés véleményezésére, mindössze néhány észrevételt tett. Ezek szerint sem a T/4191. számú törvényjavaslat ismert szövege, sem az előterjesztés nem volt figyelemmel a szabályok jogos védelem során vagy végszükség esetén történő megszegésére. A törvényjavaslat 6. §-a szerint „Kormányrendelet nem írhatja elő szabálysértési bírság kiszabását azon előírás megsértése esetére, amelyre a 21. § (4) bekezdése szerinti külön

jogszabály az üzemben tartóval, illetve a 21/A. § (2) bekezdés szerinti esetben a használatba vevő személlyel szemben közigazgatási bírság kiszabását írja elő." Ezzel szemben az előterjesztés még utalást sem tartalmazott az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet III. fejezetének – részbeni – hatályon kívül helyezésére. A biztos szerint az előterjesztés nem teszi lehetővé sem a speciális, sem a generális prevenciós célokra, sem pedig az érintettek személyes körülményeire vagy gazdasági teherbíró képességére is figyelemmel lévő, differenciált szankciórendszer alkalmazását. Az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a büntetéstan általánosan elismert tétele, hogy a szabályszegések következetes üldözése és felderítése lényegesen jelentősebb visszatartó erővel bír, mint a kilátásba helyezett szankció szigorítása. Indokolt rámutatni, hogy a közlekedési kultúra színvonalának fejlesztése távolról sem pusztán szankcionálással, sokkal inkább példamutatással, következetes ellenőrzéssel lenne megvalósítható. Az ombudsman kifejtette azt is, hogy a hatályos jogszabályok betartásának következetes ellenőrzése (betartatása) sokkal inkább szolgálná a kitűzött célok megvalósítását. Álláspontja szerint sokkal hatékonyabb lenne, ha a közlekedési szabályok megsértőit – a jogállami garanciák betartásával – ténylegesen felelősségre vonnák a szabálysértési hatóságok. A 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet megalkotása során nem vették figyelembe az ombudsman észrevételeit. A kormányrendelet 2008. január 1. napján lépett hatályba, rendelkezéseit azonban csak május 1. napjától kell alkalmazni (Gy 490/2007.).

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetértett a kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás megteremtésével, a sértetti jogok bővítésével (az eljárás alá vont személyt elmarasztaló érdemi határozat megküldésével), valamint a szabálysértési őrizet megszüntetésével. Az országgyűlési biztos az OBH 3070/2007. számú jelentésében már jelezte az igazságügyi és rendészeti miniszternek a jogorvoslathoz való jog érvényesülésével kapcsolatos problémákat. Az 1999. évi LXIX. törvény 86. § (1) bekezdése szerint, ha a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, a sértett panaszt tehet a határozattal szemben. Amennyiben a bíróság szünteti meg az eljárást (93. § (1) bekezdés c) pont), a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami – különösen a bizo-

nyítottság hiányában való megszüntetés esetén – komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Az országgyűlési biztos általános helyettes már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért az OBH 4460/2002. számú jelentésében javaslatot tett az igazságügyi és a belügyminiszternek a hiányzó jogi szabályozás kidolgozására. Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXII. törvény – 2008. január 1-jétől – bűncselekményként vezette be a zaklatás tényállását a magyar jogba. A kézbesítési vélelem megdöntésére vonatkozó és a sértetti jogok bővítését eredményező törvénymódosítás 2008. január 1-jén hatályba lépett. Az országgyűlési biztosnak bíróság előtti eljárásban a jogorvoslatot szorgalmazó javaslata nem került be a tervezetbe (Gy 314/2007.).

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A tervezetet a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetért az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezésekkel, amelyekre vonatkozóan a jogszabály eddig is hasonló – az arányosság kritériumát megkövetelő – megfogalmazásokat tartalmazott, továbbra is hiányolja azonban – akár hónapokban – a minimum arányosság meghatározását, amelytől pozitív irányban bármely önkormányzat bármely üdülőingatlanra vonatkozóan eltérhet. Szükségesnek tartja továbbra is a használaton kívüli épületekre, lakóingatlanokra vonatkozó rendelkezések meghatározását, illetve a szünetelés intézményének általánossá tételét, mert így csupán adható kedvezmény marad, nem pedig az arányos díjfizetéssel összefüggésben kötelezően megszabott jogosultság. A tervezetben nem egészen világosan meghatározott az, hogy a tömegében vagy térfogatában meghatározott hulladékmennyiséget milyen módon, illetve módszerrel kívánják meghatározni a gyakorlatban, ha egyáltalán ez lehetséges. Kérdésként merült fel, hogy a kéttényezős díj bevezetésének alternatív jellege, és az ahhoz kapcsolódó bevezetésének feltételeit miért csak az „Előterjesztés” szövege, és miért nem maga a jogszabály tartalmazza mint fontos kitételt. A tervezet nem lépett hatályba (Gy 513/2007.).

A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint az adatvédelmi biztosnak. A tervezet 2. § (1) bekezdése értelmében a „törvényben meghatározott feladatkörében eljáró országgyűlési biztos, bíró, illetve ügyész, valamint nemzetközi szerződés alapján erre feljogosított más személy jogosult a határátkelőhelyre nem határátlépés céljából belépni és a feladata ellátásának időtartamáig ott tartózkodni". Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 28. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztosok feladatával kapcsolatos előkészítés teendőit az Országgyűlési Biztos Hivatala látja el. Az Obtv. idézett rendelkezésével összhangban, vizsgálataik során az országgyűlési biztosok többnyire nem személyesen, hanem az Országgyűlési Biztos Hivatalának a feladatra kijelölt, speciális szakértelemmel rendelkező köztisztviselői útján járnak el. Az országgyűlési biztosok kiemelt figyelmet fordítanak a fogvatartottak, így a határterületen tartózkodó személyek alkotmányos jogainak védelmére is. Az országgyűlési biztosok gyakorlatának szerves része, hogy a fogvatartottak elhelyezését, valamint a fogva tartás körülményeit érintő vizsgálataink egy részét előre be nem jelentett, helyszíni bejárások keretében végzik, amelyre alkotmányos feladataink maradéktalan ellátása céljából feltétlenül szükség van. Az említett okból az országgyűlési biztosok közös levélben tiltakoztak a tervezet 3. § (2) bekezdésének azon rendelkezése ellen, amely szerint a jövőben az „országgyűlési biztosok hivatalának köztisztviselője a foglalkoztatási jogviszonyát igazoló igazolvány és megbízólevele felmutatásával – előzetesen egyeztetett időpontban – léphet be a határátkelőhelyre". Miután a vizsgálat tényének, illetve időpontjának előzetes bejelentése az ellenőrzést érdemben akadályozhatja, az említett korlátozás ellentétes az országgyűlési biztosi intézmény rendeltetésével. A határterületen tartózkodó személyek alkotmányos jogainak védelme érdekében ragaszkodunk ahhoz, hogy kijelölt munkatársaink – a foglalkoztatási jogviszonyukat igazoló igazolvány és megbízólevél felmutatásával – a határterületre a jövőben is bármikor, előzetes bejelentés nélkül beléphessenek, és ott a feladataik elvégzéséhez szükséges ideig tartózkodhassanak. A leírtak alapján az országgyűlési biztosok az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését kérték annak érdekében, hogy az előterjesztő a tervezet 3. § (2) bekezdésében szereplő, a feladataik ellátását akadályozó rendelkezést törölje. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2007. október 31-én tájékoztatta az országgyűlési

biztosokat, hogy a tervezet szövegének az országgyűlési biztosok által javasolt tartalmú módosításáról intézkedett. A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 2008. január 1-jén, az országgyűlési biztosok kezdeményezésének megfelelő szöveggel lépett hatályba (Gy 317/2007.).

Az Oktatási Jogok Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól szóló OKM-rendelet tervezete

A tervezetet az Oktatási és Kulturális Minisztérium államtitkára küldte meg véleményezésre. A tárgyban a korábbi jogszabály – 40/1999. (X. 8.) OM-rendelet – hatályon kívül helyezését és új rendelet megalkotását a hivatal névváltozása, valamint a minisztérium névváltozása tette szükségessé.

Az országgyűlési biztos aggályosnak tartotta, hogy a tervezett normaszöveg alapján az oktatási jogok biztosához jogszabályokkal kapcsolatosan is előterjeszthető lenne kérelem, hiszen a jogszabályok alkotmányos szempontok alapján történő vizsgálata legfeljebb azok előkészítése során lehet kormányzati (minisztériumi) feladat. A biztos felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy ugyancsak nem egyeztethető össze az Alkotmány 2. §-ban foglalt jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, hogy az oktatási jogok biztosa a tervezet szerint határidő nélkül indítson eljárást. Úgyszintén a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlennek tartotta, hogy abban az esetben, ha az intézmény a védett jogokkal kapcsolatos sérelmet saját hatáskörében nem szünteti meg, az oktatási jogok biztosa az intézményvezetőnél kezdeményezze a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetését. A biztos álláspontja szerint ezen intézkedés csak az eljárás elhúzódásához vezet, hiszen az intézményvezető már elmulasztotta a jogsérelem orvoslását.

A jogszabály nem lépett hatályba (Gy 234/2007.).

Az egyes, a gyógyszerekkel kapcsolatos egészségügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete

A norma jelentőségével és céljával a biztos egyetértett, álláspontja szerint, különösen fontos a jogszabályok tervezett módosítása, tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos az OBH 1466/2006. számú vizsgálatának előkészítése során a hivatkozott rendelkezések – tervezetben foglalt – módosításának lehetőségét kívánta elérni. E vizsgálat a Transzfuziológiai és Hematológiai Szakmai Kollégium titkárának beadványa alapján indult, aki aggodalmának adott hangot, az általuk végzett onkológiai beavatkozások

adekvát gyógyszer rendelését megnehezítő – esetenként ellehetetlenítő – túlzottan szigorú jogi szabályozás miatt. A beadványtevő elsősorban azt kifogásolta, hogy az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 25. § (1) bekezdése olyan helyzetet teremtett, amely kifejezetten veszélyezteti a súlyos rákbetegek gyógyulási esélyeit, sőt a kezelő orvos és a beteg közötti meglehetősen sérülékeny bizalmi viszonyt is hátrányosan érinti, figyelemmel a Btk. törvényi tényállására is.

A tervezet szerint, az egyes gyógyszerek indikáción túli rendelésének szabályozni kívánt módon történő lehetősége nyílik meg, amely jelentős előrelépés az onkológusok, különösen pedig a gyermek onkológusok gyógyító munkájában. (Gy 339/2007.)

A kötelező egészségbiztosításról és az egészségbiztosítási pénztárakról, valamint a kötelező egészségbiztosítással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezet

Ezzel kapcsolatban a biztos kiemelte, hogy az egészségügyben zajló struktúra-változás valóban elengedhetetlenné tette az egészségbiztosítási rendszer működésének áttekintését, és egy korszerű, az ellátásokkal konzisztens, a szolidaritás elvét szem előtt tartó finanszírozási háttér megvalósításának megteremtését. Figyelemmel azonban a reformintézkedések várható következményeire, valamint, hogy az egészségbiztosítási rendszer struktúraváltása, de általában a hazai reform folyamatokat érintő „több biztosítós” rendszer tervezett bevezetésével a társadalombiztosítás eddigi rendjének megbontása számos, előre nem látható következményeket idézhet elő, szükséges a kialakult helyzet rövid alapjogi szempontú értékelése is.

A törvénytervezet koncepciója a szabadság és szolidaritás, valamint a verseny és az igazságosabb hozzáférés alapelvén olyan új struktúrát kíván létrehozni, mely nem csak az államra, hanem a magánszereplőkre is épít. Ez azonban aligha képzelhető el a jelenlegi rendszer alapvető megváltoztatása nélkül, amely egyúttal a szerzett jogokat is érinti. Vizsgálandó tehát, hogy minden egyes, az egészségbiztosítási és ellátási struktúrát érintő változás mennyiben jelent egyúttal korlátozást alapjogi értelemben, és ez alkotmányosan igazolható-e. Milyen új alkotmányos összefüggésbe kerül az egészségügyi, és általában a szociális ellátás alapjoga a tulajdon (vö. vásárolt jogok) alkotmányos védelmével. Milyen új biztosítási rendszer képes finanszírozni a beteg, idős, rokkant, vagy épp az egészségét megőrző biztosított ellátását, és mindezt milyen járulékfizetési kötelezettségek és milyen alanyi jogosultságok keretében? Melyek lehetnek azok a technikák,

amelyek mellett valóban szűrhető a „potyautasok” száma anélkül, hogy a szolidaritás elve sérülne? A bevallott jövedelmek és a befizetett járulékok, valamint a Pénztárak tényleges bevételének (és kiadási kötelezettségeinek) közgazdasági összefüggése nem torzítja-e majd egy-egy új biztosító piaci státuszát, költségvetési függését?

Az Alkotmánybíróság egyebek mellett hangsúlyozta, hogy *„Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (30/1992. (I. 26.) AB hat.)* Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, és másodsorban azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az *kényszerítő okból* történik és az elérni kívánt cél fontossága *összhangban van* az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával. *[20/1990. (X. 4.) AB hat.]* Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. E feltételek fennállását kell vizsgálni az egybiztosítós rendszerben megszerzett jogosultságok esetleges korlátozásaival kapcsolatban is.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége. Erre tekintettel az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha mind az egészségbiztosítási, mind pedig a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. *Egyedüli korlát, hogy a biztosítási és szolidaritási elemeket is magába foglaló rendszer egymáshoz való viszonyát nem változtathatja meg önkényesen,* [26/1993. (IV. 22.) AB határozat,] *azaz átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.*

Mindezekre, – valamint a tervezett 1 éves átmeneti időre is – tekintettel az alábbiakban összegezte a törvénytervezettel kapcsolatos észrevételeit a biztos:

Az előterjesztés szöveges részében kiemelt szakmai konszenzuson alapuló, új nyugat európai biztosítási modell létrehozása – álláspontom szerint – éppen a szakma jelenlétét nem nélkülözheti. A Nemzeti Egészségügyi Program részeként zajló struktúra-váltással összefüggésben a Nemzeti Egészségügyi Tanács, mint szakmai szervezet ezúttal ugyancsak betöltheti szándékolt szerepét. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 148.§ (1)-(3) bek.), valamint a 229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

alapján – mely a Tanács feladatköréről, szervezetéről és működéséről rendelkezik – a NET egyfajta stratégiai garanciát is jelenthet az egészségpolitikán belüli konszenzus létrejöttéhez. Ezért voltaképpen nincs indoka, hogy a jogalkotó nem ad lehetőséget a NET által gyakorolt szakmai (vö. civil) kontrollnak a Pénztárak egyes szervezetein belül, vagy az egyes pályázatok elbírálása során. (13.§ Igazgatóság, 25.§ Felügyelő bizottság, 59.§ Díjtétel Bizottság, 60.§ Fejkvóta Bizottság, 168.§ pályázatokat értékelő testület). Az egyes bizottságok munkáját a biztosítási és pénzügyi szakmán kívül akár orvos-szakmai aspektusból is segítheti a NET-ből delegált egy-egy tag. A kisebbségi tulajdonosok számára pedig kifejezetten előnyös lehet egy már létező és legitim szervezet praxisát alkalmazni.

Azzal együtt, hogy a törvénytervezet (150.§) módosítani óhajtja az Eütv. vonatkozó szakaszait (149. § (2) bek.), csupán a Tanács (NET) személyi összetétele egészül ki a Kötelező Egészségbiztosítási Pénztárak Szövetségének képviselőjével, valamint az Alapot kezelő szerv vezetőjével, azonban a fentebb említett szervezeti kontroll ezzel nem biztosított.

A továbbiakban javaslatait a szakasz szám megjelölésével, és rövid kiegészítéssel ellátva jegyezte. Végül annak a reményének adott hangot, hogy az egészségügy struktúra-változásának jelenleg folyó utolsó nagyívű lépése nem nélkülözi a kellően megalapozott és megfelelő szakmai érveket, valamint a jogállami eszközöket, de legfőképpen a társadalmi konszenzust.

Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény – számos további módosítást követően – megjelent a Magyar Közlöny 2008/24 (II. 18.) számában (Gy 342/2007.)

A tervezett otthonszülésről szóló kormány-előterjesztés tervezete

Az OBH 4570/2007. számú állásfoglalásomban megfogalmazott alapjogi érvek figyelembevételével megalkotott norma-csomag kiindulópontja lehet egy valóban korszerű, szemléletében a szülés természetes eseményét hangsúlyozó, az abban részt vevő szakemberek munkáját segítő és felelősségüket rendező szabályoknak.

Ugyanakkor, felhívta a figyelmet arra, hogy a tervezet fogalom meghatározása a tervezett otthonszülést továbbra is szakorvos és szülésznő által „levezetett” szülés-nek nevezi, holott az egészségügyi intézményen kívüli esemény önmagában jelzi a kísérésre felhívó szándékot. A szemléletváltozás alapvető feltétele a helyes terminológia használata, amely különösen érzékelhetővé és könnyen elhatárolhatóvá teszi a szülés során felmerülő komplikáció fellépésekor szükséges „szülés vezetés” közötti – álláspontunk szerint – jelentős különbséget.

A tervezet 2. §-ában a közreműködő szülész-nőgyógyász szakorvostól 10 éves szakmai gyakorlatot vár el a jogalkotó, amelyet az intézményen kívüli szülés óhaja – és e tekintetben – a természetességet jelentő szemlélet valósága nem tesz indokolttá. Önmagában a tíz év nem jelent segítő együttműködést. A kellő szakmai tapasztalatot a terület megfelelő ismerete jelenti, ami elsősorban esetszámon alapul.

A 4. §-ban a tájékozott beleegyezést elősegítő, az egészségügyi törvény szabályai szerinti kötelező tájékoztatást részletezi a tervezet. Amennyiben a háttérkórház a kötelezett, úgy a tájékoztatás hitelessége, az otthonszülésre vonatkozó, lényeges ismeretek megfelelő átadása vélhetően a teljességre való igény nélkül történhet, ezért itt indokolt a választott orvos, szülésznő, vagy dúla felkészítő együttműködése.

Ugyancsak a szemléletmód jelentősége miatt az 5. §-ban a szülés helyszínének előzetes ellenőrzése helyett javaslom a helyszín bejárása, szemléje szóhasználatot, így a segítő együttműködés és partnerség a szülő nő és az őt segítő valamennyi szakember között, a jogi norma szintjén is hangsúlyt kap.

Végül kiemelte a biztos, hogy ennek a jogszabálynak a jelentősége messze túlmutat a jog keretein, a norma szöveg kényszerű, olykor nehezen meghatározható határvonalain. Amint arra az otthonszüléssel kapcsolatos állásfoglalás is utalt, az alapjogok által artikulált értékeket önmagukban is, de valamennyi alapjoggal összhangban kell az államnak kezelni.

A jogszabály nem lépett hatályba (Gy 494/2007.)

A határon túli magyarok magyarországi egészségügyi ellátásának támogatásáról szóló miniszteri rendelet tervezet

A határon túli magyarok számára az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést korábban koordináló Segítő Jobb Egészségügyi és Humanitárius Alapítvány feladatait jelentős számban a Romániában élő magyar nemzetiségű betegek segítése tette ki. A feladathoz kötött, gyors és hatékony működés lehetővé tette a valóban rászorulók számára a hazai ellátó rendszer igénybevételét. Románia csatlakozása az Európai Unióhoz azonban új helyzetet teremtett – egyebek mellett – a magyar támogatások állami finanszírozását illetően is.

Az Új Magyarország – szabadság és szolidaritás 2006–2010 című program a nemzetpolitikai fejlődést kiemelt célként deklarálja, amely tehát a határon túl élő magyarok érdekeit a kölcsönös felelősségvállalás alapján látja érvényesíthetőnek. Ehhez megfelelő intézményi és szervezeti feltételek létrehozását szorgalmazza a magyar Kormány. Ugyanakkor mivel ez a

program hosszú távon igyekszik kielégíteni a jogos és felmerült igényeket, az átmeneti időszakra nem látok konkrét terveket, mely a zökkenőmentes modellváltást tenné lehetővé, és nem nehezítené a határon túl élő, jelentős számú magyar nemzetiségű számára – a deklarált kormányzati cél keretein belül – az eddig szabad utas magyarországi ellátási struktúra igénybevételét.

Kétségtelen, hogy a támogatási rendszer átláthatóvá tétele az igénybevevő alanyi kör összetételének, számának tervezése a magyar költségvetés számára könnyítést jelent, azonban a feladatellátás nehézkessé válhat. Nem látom kellően kidolgozottnak továbbá az Értékelő Bizottság felállítását, működését, a támogatások odaítélésének döntési mechanizmusát.

Ugyancsak szűknek tartom az ellátás költségvetésének OEP általi jóváhagyása és az ellátás igénybevétele közötti 15 napos határidőkeretet is, tekintettel arra, hogy valamely magyarországi egészségügyi ellátó igénybevételét éppen a határon túl nem, vagy rosszul működő ellátó indokolja.

A Kormányprogram szerint valamennyi határon túli magyar nemzetiségű – és egyúttal rászoruló – ember a magyar Kormány támogatását élvezi. E célkitűzés azonban a tárgyalt egészségügyi ellátás tekintetében az uniós polgárságra vonatkozó közösségi norma sérthetetlensége miatt – legalábbis – ismételt és alapos értelmezést igényel.

Mindezek alapján a jogszabály tervezet „visszalépését” alapjogi szempontból aggályosnak találtuk, annak ismételt felülvizsgálatát javasoltuk.

Az 59/2007 (XII. 29.) Eüm. rend. hatályba lépett. (Gy 486/2007.)

Az új Polgári Törvénykönyv tervezetét ugyancsak véleményezte a biztos. Tekintettel arra, hogy a kodifikációs folyamat során szinte valamennyi kérdés normaszövegbe foglalását megelőzte az aktuális könyv tartalmáról folyt egyeztetés, vita, vagy egyéb javaslattevő eszmecsere, ezúttal valóban csak az alapjogi megközelítés következhet jogrendünk Magánjogi Kódexének elemzése során. A terjedelmi korlátokra is figyelemmel csupán néhány különösen jelentős, vagy egyébként újonnan bevezetendő jogintézménnyel kapcsolatban fejtette ki röviden észrevételeit, melyet a további kodifikációs tárgyalások során részletesen vázol és vázolt.

Legfőképpen a Kódex szemléletét meghatározó elveket és célokat támogatta és méltányolta a biztos, és különösen jelentős lépésként, és az általános alapjogi kultúrát erősítő tendenciának értékelte a jogbiztonság alkotmányos érvrendszerének elfogadását a stabil magánjogi jogviszonyok korszerűsítése során. (Gy 374/2007.)

3.
A Hivatal működése és beszámolója

3.1.
A Hivatal működése

A 2007-es esztendő jelentős változásokat hozott az intézmény életében: lejárt a 2001-ben megválasztott országgyűlési biztosok mandátuma. Dr. Lenkovics Barnabásnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a megbízatása azonban mandátumának lejárta előtt lemondásukkal megszűnt. Az előbbi biztost ugyanis április 22-i hatállyal alkotmánybíróvá választották, az általános helyettest igazságügyi és rendészeti miniszterré nevezték ki május 1. napjával. Az általános ombudsmant előbb az általános helyettes, majd május-júniusban – mandátumának június 30. napjával történő lejártáig – dr. Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa helyettesítette. Július 1. napjáig a parlament nem választotta meg az állampolgári jogok új országgyűlési biztosát, az általános helyettesi státuszt pedig a 2007. július 2. napján hatályba lépő 2007. évi XXXVII. törvény megszüntette, így az állampolgári jogok országgyűlési biztosát – a hivatkozott törvénnyel módosított Obtv. 2. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a korban legidősebb külön biztos, dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos helyettesítette. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységében megszakítás nem volt, mert dr. Kállai Ernőt június 11. napján megválasztotta az Országgyűlés, így 2007. július 2. napján hivatalba léphetett. Dr. Szabó Mátét az országgyűlés szeptember 24. napján megválasztotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosává, s másnap elfoglalta hivatalát. December 12. napjával megszűnt dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos mandátuma, s mivel új adatvédelmi biztost ez ideig nem választottak, az Obtv. 2. § (4) bekezdése alapján jogkörét dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa látja el.

Az Országgyűlés 2007-ben két alkalommal is módosította az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt. Az Or-

sággyűlés 2007. május 14-i ülésnapján elfogadott és július 2. napján hatályba lépett 2007. évi XXXVII. törvény – amint azt korábban már említettük – megszüntette az általános helyettesi posztot és pontosította a biztosok helyettesi rendjét, valamint juttatásait. Ezeknél lényegesen nagyobb változásokat hozott az Országgyűlés 2007. november 26-i ülésén elfogadott és – néhány rendelkezését kivéve – december 1. napján hatályba lépett 2007. évi CXLV. törvény, amely – azonkívül, hogy több helyütt pontosította, illetve kiegészítette az Obtv. rendelkezéseit – az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében külön biztosként létrehozta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményét. A Parlament kísérletet tett az új külön biztos megválasztására, de a választás eredménytelen volt.

A 2007-es esztendőre vonatkozó költségvetési megszorítások az Országgyűlési Biztos Hivatalát is negatívan érintették. A biztosok minden költségvetési tárgyalás során jelezték, hogy a részükre biztosított létszám feladataik elvégzéséhez elégtelen, ennek ellenére többletlétszámot 2007-ben sem kaptak, sőt 5%-kal csökkenteni kellett az intézmény munkatársainak számát. Ennek következtében néhány munkatársat nyugdíjazni kellett, illetve a pillanatnyilag üres álláshelyet sem tudtuk betölteni. A költségvetési előírások korlátozzák a megbízási szerződéssel, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonyban való foglalkoztatást, így egyre kevesebb lehetőségük van a biztosoknak arra, hogy a mind bonyolultabb jogi és gazdasági problémákat tartalmazó beadványok kivizsgálásához külső szakértőket vegyenek igénybe.

1995. december 31. és 2007. december 31. között az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma – a biztosok és a hivatalvezető nélkül – az alábbiak szerint alakult:

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

A táblázat adataiból megállapítható, hogy a munkatársi létszámban emelkedés 2003-ban, illetve 2004-ben volt, ekkor ugyanis az adatvédelmi biztost felruházták hatósági jogkörrel, illetve a Magyar Államot kellett képviselnie különböző nemzetközi fórumokon, feladatokat vett át a Belügyminisztériumtól, és ezért az új feladatokhoz többletlétszámot kapott.

2007. december 31. napján az egyes szervezeti egységek – ugyancsak a

biztosok és a hivatalvezető nélküli – beosztás szerinti létszámát a következő táblázat mutatja:

A munkatársak létszáma és beosztása szervezeti egységenként:

	állampolgári jogok ogy.-i biztosa	kisebbségi biztos	adatvédelmi biztos	hivatal	összesen
főosztályvezető	4	3	5	2	14
főosztályvezető-helyettes	4	2	1	2	9
osztályvezető	2		1	2	5
felsőfokú végz. munkatárs	29	9	27	8	73
adminisztrátor	5	2	7	16	30
fizikai dolgozó	2	1	1	3	7
Összesen	**46**	**17**	**42**	**33**	**138**

(Azoknak a munkatársak a névsorárát, akik 2007-ben az általános biztos és helyettesének irodáján, illetve a Hivatalban dolgoztak, a beszámoló IV. melléklete tartalmazza.)

Az országgyűlési biztosok 2007-ben is számot adtak az őket megválasztó Országgyűlésnek előző évi tevékenységükről. A plenáris ülés előtt a Parlament 10 bizottsága részletesen megvitatta a beszámoló általános megállapításait, illetve az adott bizottság tevékenységét érintő részét. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügy bizottság meghallgatta valamennyi biztost. Az Önkormányzati és területfejlesztési, az Ifjúsági, szociális és családügyi, valamint az Oktatási és tudományos bizottság részletesen foglakozott az állampolgári és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolójával, a Honvédelmi és rendészeti, továbbá az Egészségügyi bizottság pedig az általános biztos és az adatvédelmi biztoséval. A Környezetvédelmi és a Mezőgazdasági bizottság csak az általános biztost, a Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság pedig csak a kisebbségi biztost hallgatta meg. A parlamenti bizottságokkal és az egyes képviselőkkel e találkozásokon kívül is intenzív a biztosok kapcsolata. Jelentősebb vizsgálatok lefolytatása után az arról készült jelentést az éves beszámolókon kívül is megvitatják az érintett bizottságok, illetve meghívják a biztosokat a hatáskörükbe tartozó jelentősebb törvények, törvénymódosítások javaslatainak tárgyalására is. A képviselők is több alkalommal fordultak a biztosokhoz személyesen vagy írásban a választókörzetükben lakó állampolgárok panaszaival. (2007-ben 8 országgyűlési képviselőtől érkezett beadványt re-

gisztráltunk.) A plenáris ülés május 9. napján kezdte meg az országgyűlési biztosok 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójának megvitatását, majd május 14. napján a kisebbségi és az adatvédelmi biztosét el is fogadta. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese 2006-ban elkezdte és 2007-ben befejezte a 2006-os tüntetések során a rendőrség eljárásának vizsgálatát, azonban (az annak eredményéről készült) jelentését a képviselők egy része nem tartotta megfelelőnek. Az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság önálló javaslatot terjesztett elő arról, hogy a képviselők külön szavazzanak erről a jelentésről és a beszámolóról, azonban ezt a módosító javaslatot az Országgyűlés nem fogadta el. Ezt követően a május 25. napján tartott plenáris ülésen szavaztak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének a 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójáról. A vitatott jelentés iránti nemtetszését 103 képviselő úgy kívánta kifejezni, hogy a beszámoló elfogadásáról döntő szavazás során tartózkodtak a szavazástól. (Csupán 2 képviselő szavazott nemlegesen.) A megelőző 4 év 100%-os elfogadásához képest ezért mutat más eredményt a beszámoló fogadtatása.

A beszámolók fogadtatását az alábbi táblázat mutatja:

1995-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
évekről történt beszámoló										
állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese										
99,6	99,3	95,6	96,7	96,0	99,7	100	100	100	100	65,3
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa										
99,6	98,6	95,2	89,7	95,3	97,8	100	100	100	100	99,7
adatvédelmi biztos										
95,3	88,8	82,7	87,3	90,0	100	99,7	100	99,7	99,2	79,1

A biztosok tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról döntő 44/2007. (V. 31.) országgyűlési határozat 2004 óta már negyedik alkalommal kérte fel a Kormányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi helyzetének rendezésére, arra azonban a mai napig sem került sor. Az előző évi beszámolóban részletesen taglaltuk a helyzetet, s akkor még reménykedtünk a gyors megoldásban. Időközben azonban tudomásunk szerint megszakadt az egyeztetés – mindkét fél állítása szerint a másik hibájából – az azóta már meg is szűnt Kincstári Vagyoni Igazgatóság és a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata között. Nem tudtuk megkezdeni az életveszélyes

ablakok javíttatását, cseréjét sem, mert a tulajdonosok – megkeresésünk ellenére – nem adták ahhoz írásbeli hozzájárulásukat. Megkerestük az ügyben dr. Kiss Péter kancelláriaminiszter urat is, választ azonban nem kaptunk, így segítségért ismét a tisztelt Országgyűléshez kell fordulnunk.

Az intézménynek juttatott költségvetési támogatás 2007-ben sem tett lehetővé nagyobb beruházásokat. Számítógépparkunk, -programunk kezd erkölcsileg elavulni, azonban nincs lehetőségünk teljes körű fejlesztésre. Az elmúlt évben a munkaállomások memóriájának mennyiségét sikerült a duplájára emelnünk, valamint a rendszerek és a felhasználói adatok mentését végző eszközöket cseréltük le újakra. A szerverek hűtését végző berendezés véglegesen meghibásodott, ezért azt pótolni kellett. Néhány új mobil számítógépet kellett beszerezni, mert a külső helyszíneken való munkavégzéshez arra szükség volt. A jelzett eszközök felkészítését és más kisebb fejlesztést is elvégzett az Informatikai Osztály 4 munkatársa a hivatal informatikai infrastruktúrájának és rendszereinek üzemeltetése, karbantartása és a felhasználók munkavégzésének informatikai támogatásán kívül.

A hivatal költségvetési támogatása nem követi az inflációt, a részünkre juttatott keret egyre nagyobb részét kell a székház üzemeltetésére, közüzemi díjakra, egyéb működési kiadásokra fordítani. Évről évre kisebb összeg jut könyvtárunk fejlesztésére. Az új székházba való költözéskor az volt a célunk, hogy legalább korlátozottan nyilvánossá tehessük könyvtárunkat, s létrehozzunk benne az emberi jogokkal, annak intézményeivel foglalkozó olyan gyűjteményt, amely nem csupán a mindennapi munkavégzésben segíti a munkatársakat, hanem az emberi jogokkal foglalkozó szakemberek tudományos műhelye is lehet. E terv megvalósításától azonban egyre távolabb kerülünk, hiszen a rendelkezésünkre álló összegből a napi munkához elengedhetetlenül szükséges szakmai könyveket is alig vagy csak igen kis példányszámban tudjuk megvenni, gyakran kell ún. könyvtárközi kölcsönzéssel beszerezni azokat.

Az országgyűlési biztosok közös Hivatalán belül végzi tevékenységét az Ügyfélszolgálati, valamint a Szervezési Osztály. Az előbbi ellátja az ügyfelek fogadásával, meghallgatásával, tájékoztatásával kapcsolatos teendőket. Keretében működik a Panasziroda és az Információs szolgálat is. Feladataik közé tartozik az iratok iktatása, kezelése, a statisztikai adatok rögzítése, eseti és rendszeres összesítők elkészítése. A Szervezési Osztály feladatai is igen szerteágazók. Állandó kapcsolatban vannak az Országgyűlés és a bizottságok tisztségviselőivel, közreműködnek a biztosok és a képviselők találkozásainak megszervezésében. Jelentős szerepük van az éves beszámolók megjelenteté-

sében, s a Parlamenthez való eljuttatásában. Koordinálják az intézményünkben szakmai gyakorlatukat töltő joghallgatók és államigazgatási főiskolások foglalkoztatását. Az osztályon dolgozók végzik alapvetően a biztosok és munkatársaik külföldi és hazai utaztatását is. Tevékenységük igen jelentős részét teszik ki nemzetközi ügyek, a hazai konferenciák és egyéb rendezvények szervezése, a vendégek fogadása.

2007-ben több nagyobb rendezvényre került sor. Ebben az évben alapították meg az országgyűlési biztosok a „Justitia Regnorum Fundamentum" díjat, amellyel az emberi és állampolgári jogok védelme terén kifejtett kiemelkedő emberi helytállást, szakmai tevékenységet kívánták elismerni. Az első díjak átadására június 20-án, az intézmény megalakulásának évfordulóján került sor ünnepélyes keretek között. A díjat a hajlék nélkül élőkért tett erőfeszítéseiért Vecsei Miklós, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat ügyvezetője, a kisebbségi jogsérelmek és diszkriminációs esetek felkutatásáért Berkes Béla, a Roma Sajtóközpont újságírója és Dénes Balázs, a Társaság a Szabadságjogokért egyesület elnöke kapta az információs jogok hazai erősítése érdekében kifejtett tevékenységéért. A Hivatal munkatársai szervezték meg – a Magyar ENSZ Társasággal közösen – a december 3-án a Parlament Felsőházi termében az Emberi Jogok Napja alkalmából „Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon" című tudományos konferenciát, amelyet Szili Katalin házelnök nevében Mandur László, az Országgyűlés alelnöke nyitott meg. Egy héttel később, december 10-én az országgyűlési biztosok kötetlen beszélgetést folytattak középiskolai diákokkal tevékenységükről és az emberi jogokról. A Hivatal szervezte meg január 29-én dr. Kovács Tamás legfőbb ügyész és helyettesei bemutatkozó látogatását és Szabó Máté országgyűlési biztos október 25-i találkozását a jelentősebb civil szervezetek képviselőivel. A felsoroltakon kívül a biztosok, illetve munkatársaik részvételével tartott számtalan más rendezvény megszervezésében, illetve lebonyolításában is közreműködtek a Szervezési Osztály és a Gondnokság munkatársai, ezekről azonban a biztosok saját beszámolóikban tesznek említést.

Több külföldi delegáció is járt az elmúlt évben hivatalunkban. Ezek közül az egyik legfontosabb a Kínai Országos Népi Gyűlés 7 fős delegációjának látogatása volt március 30-án. (Itt kell megjegyeznünk, hogy intézményünknek jelentős szerepe volt abban, hogy a 2000-es évek elején emberi jogi párbeszéd indult előbb Kína és Magyarország, majd közvetítésünkkel Kína és az Európai Unió intézményei között. Azóta is közreműködünk abban, hogy a tapasztalatszerzés céljából hazánkba látogató kínai állami szervek megtalálják a magyar társintézményeket.) A Sanghaji Ellenőrzési Bi-

zottság 8 fős delegációját fogadta Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos munkatársaival együtt december 10-én. Több alkalommal szervezett a Hivatal olyan találkozókat, amelyeken a biztosok vezető munkatársai fogadták a vendégeket.

A Hivatal Szervezési Osztályának a feladata, hogy az országgyűlési biztosok és munkatársaik külföldi utazásait is megszervezzék. Takács Albert, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese január 17-én Párizsban vett részt az Eltűnt és Kizsákmányolt Gyermekek Nemzetközi Központjának konferenciáján, március 28-29-én Bécsben az EBESZ által kezdeményezett konferencián, amelynek témája a gyülekezési, társulási és véleménynyilvánítási szabadság elősegítése volt a plurális társadalmakban. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztossal együtt vettek részt április 12-13-án az európai nemzeti ombudsmanok és az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa között kétévente megrendezésre kerülő kerekasztal-megbeszélésen. Október 14-16. között Strasbourg-ban került sor az Európai Unió tag- és tagjelölt országai nemzeti ombudsmanjainak VI. találkozójára, amelyen Magyarországot Szabó Máté és Péterfalvi Attila képviselte. Szabó Máté november 29-én St. Pöltenben találkozott Peter Kostelka osztrák emberi jogi biztossal, a Nemzetközi Ombudsman Intézet alelnökével. A biztosok és a Hivatal munkatársai is több nemzetközi konferencián, két- vagy többoldalú megbeszélésen, illetve tanulmányúton vettek részt külföldön, amely utazásokat a Szervezési Osztály készítette elő. Góg Laura, a Hivatal nemzetközi jogi referense tartja a kapcsolatot a nemzetközi ombudsmani szervezetekkel, valamint a nemzeti ombudsmani intézményekkel, s ennek keretében november 6-7-én nemzeti összekötőként részt vett az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa által a biztos és az emberi jogvédelemmel foglalkozó nemzeti intézmények közötti hatékony együttműködés fokozása céljából kialakított hálózat I. „Focal Points” konferencián. Szerepet vállal a magyar ombudsmanok gyakorlatának nemzetközi ismertetésében is: az elmúlt évben 8 publikációja jelent meg az European Ombudsmen Newsletter, illetve az Ombudsman Daily News különböző számaiban. (Az időközben leköszönt Lenkovics Barnabásnak és a szeptemberben hivatalba lépett Szabó Máténak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak, illetve Takács Albert általános helyettesnek és munkatársaiknak 2007-es publikációit a Beszámoló II. melléklete tartalmazza. A III. melléklet az ügyek tárgya szerinti keresést segíti elő, a IV. melléklet pedig azokat a kollégáinkat nevesíti, akik 2007. évben a biztosok és a Hivatal munkájában részt vettek.

Az V. melléklet az országgyűlési biztosok intézményének ismertségét és

társadalmi elfogadottságát felmérő Szonda Ipsos által végzett közvélemény-kutatás eredményét mutatja be.

3.2.
A 2007. év statisztikai adatai

A beszámoló első fejezete az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2007. év során végzett tevékenységének elvi szintű megállapításait, a panaszokból és a vizsgált ügyekből levonható tanulságokat, valamint a kiemelt ügyek rövid leírását és az azokban tett ombudsmani intézkedéseket tartalmazza. A második fejezet a jogalkotásra irányuló kezdeményezésekkel foglalkozik, kiemelten kezelve az Országgyűlésnek tett ajánlásokat. Számot ad a jogalkotók által véleményezésre megküldött tervezetekre adott észrevételekről s azok fogadtatásáról is. A továbbiakban az általános hatáskörű biztos és munkatársainak munkáját a jelen fejezet részét képező statisztikai táblák alapján, a számok tükrében elemezzük.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztályához érkezik az országgyűlési biztosoknak és a Hivatalnak címzett minden küldemény, de teljes körű ügykezelést csak az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és korábban a helyettes, illetve a hivatal részére végeznek. (A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa részére érkezett küldemények iktatását elvégzik, az Adatvédelmi Biztos Irodájához csak továbbítják azokat, a tényleges ügykezelés ott történik.) 2007-ben a Hivatalba érkezett küldemények száma meghaladta a 16 300-at, ebből az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez intézett panaszbeadványok száma 3981 volt, 57-tel kevesebb az előző évinél. Tekintettel arra, hogy közel fél évig nem volt általános hatáskörű biztos, ez a szám semmiképpen sem tekinthető számottevőnek. Az intézmény megalakulása óta több mint 68.000 beadvánnyal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez. 2001-től

31 444 beadvány érkezett, a legtöbb (5264) 2001-ben, a legkevesebb (3860) 2002-ben. A 2007-ben érkezett 3981 beadvány 5081 panaszt tartalmazott. 1995 óta 82 358 panaszt regisztráltunk. (Ez utóbbi számok még emelkednek, mert a folyamatban lévő ügyek intézése során kiderülhet, hogy egy beadványként nyilvántartott irat több panaszt is tartalmaz.)

A 2007. január 1-je és 2007. december 31. között érkezett ügyek és panaszok számát mutatja az alábbi táblázat:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összes
érkezett ügyek	5264	3860	4540	4992	4769	4038	3 981	31444
száma és %-a	16,7%	12,3%	14,4%	15,9%	15,2%	12,8%	12,7%	100%
panaszok száma	6416	4936	6331	6781	6407	5267	5 081	41219
és %-a	15,6%	12,0%	15,4%	16,5%	15,5%	12,8%	12,3%	100%

Az intézmény működtetésével kapcsolatos iratokat, a véleményezésre megküldött jogszabályokat és a panaszt nem tartalmazó egyéb beadványokat ún. gyűjtőszámra iktatjuk. Az ilyen ügyiratok 2007-ben meghaladták az 500-at.

Az általános hatáskörű biztosokhoz 2001 óta érkezett beadványoknak a keletkezés módja szerinti megoszlását mutatja az I. mellékletben található 1. táblázat. A táblázatból megállapítható, hogy a legtöbb panaszos írásban fordul az országgyűlési biztoshoz; levélben 2249 fő, e-mailben 975 fő kereste meg a hivatalt. Tekintettel arra, hogy évről évre több panasz érkezik hivatalunkba e-mailen, 2007. január 1-jétől ezeket is külön jegyezzük. Egy év tapasztalatából messzemenő következtetéseket ugyan még nem lehet levonni, de valószínűsíthető, hogy az elektronikus posta igénybevétele a szóbeli és írásbeli panaszok arányán nem változtat, csak a küldés módja változik. A táblázatból az is látható, hogy az ügyfelek több mint 10%-a (712 fő) minden évben személyesen fordul hivatalunkhoz sérelmével. Ezért működik az Ügyfélszolgálati Osztály keretében a Panasziroda, amelynek munkatársai előzetes időpont-egyeztetés után vagy a félfogadási időben fogadják az állampolgárokat. Az elmúlt évben 931 fő jelent meg a Panaszirodán, akik kérelmük jegyzőkönyvbe foglalását kérték. Az ügyfelek egy része a már folyamatban lévő ügyében érdeklődött, de többségük új sérelmet adott elő. Több mint 10%-uk elfogadta a munkatársaktól szóban kapott tájékoztatást. A Hivatal Információs szolgálatot is működtet, amely főleg telefonon, de személyesen is fogad ügyfeleket. 2007-ben 5600 alkalommal keresték meg az információs szolgálatot: telefonon 598-an érdeklődtek folyamatban lévő ügyükben, 4176 esetben pedig általános tájékoztatást vagy időpontot kértek személyes meghallgatásra. A személyesen megjelenő ügyfelek közül 55 fő érdeklődött korábbi beadványa ügyében, 297-en iratot adtak le, 474-en pedig általános információt kértek, vagy időpontot részletes személyes meghallgatásra. A munkaidőn túl érdeklődő ügyfeleket a portaszolgálat látja el a szükséges információval. A Panaszirodán dolgozó, illetve az információs szolgálatot ellátó munkatársaknak széles körű szakmai tapasztalattal, türelemmel és empátiával kell rendelkezniük, mert

a hozzánk fordulók nagy része már több fórumot is megjárt sérelmével, ahol – megítélésük szerint – nem megfelelően intézték ügyüket, de sok közöttük a mentálisan sérült ember is.

Vizsgáljuk a beadványokat abból a szempontból is, hogy magánszemély (esetleg család) vagy az állampolgárok valamilyen csoportja nyújtotta-e be. 2007-ről megállapítható, hogy ebből a szempontból nem történt lényeges változás az előző évhez képest, az ügyek több mint 90%-ában magánszemély, a többiben civil szervezet vagy más közösség fordult hozzánk panasszal (2. táblázat). A 3. táblázat adataiból látható, hogy amíg 2006-ban csak 6 uniós állampolgár és 27 más külföldi, addig 2007-ben 21 uniós és csak 6 más külföldi állampolgár fordult hozzánk. Ennek magyarázata talán abban kereshető, hogy egyrészt a velünk szomszédos országok nagy része csatlakozott az Európai Unióhoz, másrészt egyre több uniós állampolgár telepedett le vagy vállalt munkát Magyarországon.

2007-re is igaz az a korábbi megállapítás, hogy a városban élők számarányukhoz képest többen fordulnak az országgyűlési biztoshoz. Már az előző évben is megfigyelhető volt azonban az a tendencia, hogy emelkedett a községekben lakók „részesedése" az ügyekből: 2006-ban a beadványok 24%-a, 2007-ben pedig 25%-a érkezett községekből, ugyanakkor 2002 óta a városokban élők aránya 2%-kal emelkedett. (Az ügyek településtípusok szerinti megoszlását a 4. számú táblázat mutatja.) Ez a 2%-os városokból érkező beadványszám-csökkenés adódhat abból is, hogy kb. ilyen arányban csökkent a Budapestről érkező beadványok száma; míg 2006-ban az összes beadvány 33,7%-a (1361 ügyirat), 2007-ben 31,4%-a (1253 ügyirat) érkezett Budapestről (lásd az 5. táblázatot). Változatlan azonban, hogy a budapestiek lényegesen több panasszal fordulnak az országgyűlési biztosokhoz, mint a többi megyében élők. Az ország lakosságának 16,9%-a él a fővárosban, a panaszoknak azonban több mint 31%-a érkezik onnan. Budapesten kívül csak a Pest és Nógrád megyéből érkező beadványok aránya haladja meg az ott élő lakosok arányát. E két megyében, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében emelkedett a beadványok száma és aránya, míg a Vas megyéből érkezőké több mint a felével csökkent. (Ez utóbbira érvényes az a korábbi tapasztalat, hogy a biztosi megyelátogatás évében jelentősen megemelkedik az adott megyéből érkező panaszok száma, majd az azt követő egy-két évben visszaáll az eredeti szintre.) A legtöbb panasz számszerűen – Budapest és Pest megye után – Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből érkezett, de ha az ún. panaszkodási rangsort, azaz azt vesszük figyelembe, hogy az adott földrajzi egység százezer lakosára hány beadvány jut, akkor Budapestet (74) és Pest (46) megyét Csongrád (38) megye követi, s Bor-

sod-Abaúj-Zemplén megye (25) csak a 15. helyet foglalja el. Abszolút mértékben 2007-ben a legkevesebb panasz Vas (46), Tolna (58) és Zala (79) megyéből érkezett, s a panaszkodási rangsor utolsó három helyén ugyancsak Vas (17), valamint Békés (22) és Baranya (24) megye áll „holtversenyben" Veszprém és Tolna megyével.

Amint azt korábban jeleztük, egy-egy beadvány több panaszt is tartalmazhat, így a 2007-ben érkeztetett 3981 ügyirat 5081-et. A továbbiakban azt tekintjük át, hogy mi volt ezen panaszok tárgya, mely szervek ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeztek az eljáró hatóságok vagy közszolgáltató szervek tevékenységében. A 6. táblázat a panaszok típusonkénti megoszlását mutatja be, azaz hogy a panaszosok milyen tárgyú ügyet sérelmeztek. 2007-ben is – a korábbi évekhez hasonlóan – a legtöbb panasz egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyekben érkezett (az összes panasz 10,8%-ában), ezt követik 8,9%-os részesedéssel a polgári jogi ügyek, 8,7%-kal a büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek, majd a közüzemi szolgáltatók (7,8%) és az építési, helyiség –, lakásügyek, műemlékvédelmi tárgyú ügyek (összesen 7,7%). Az előző évhez képest a legjelentősebb – 2,3%-os – emelkedés a közszolgáltatási ügyekben következett be, de meghaladja a növekedés a fél százalékot az egészségügyi ellátást, valamint a gazdálkodó szervezetek eljárását sérelmező panaszok arányában, továbbá a szociális és hajléktalanügyekben. Ha a panasszal érintett szerveket vizsgáljuk (lásd a 7. táblázatot), első helyen változatlanul a helyi polgármesteri hivatalok (16,3%) állnak (részesedésük a helyi önkormányzati testületekkel együtt meghaladja a 20%-ot), amelyeket a bíróságok (8,7%) követnek, majd szinte fej-fej mellett a rendőrség (6,6%) és a közüzemi szolgáltatók (6,4%). Egyszázalékos vagy azt meghaladó emelkedés a gazdálkodó szervek, a közüzemi szolgáltatók és az országos hatáskörű vagy központi szervek ellen benyújtott panaszok számában volt tapasztalható.

A panaszosok évek óta a legtöbb esetben a hatóság eljárását sérelmezték, s az ilyen jellegű panaszok 2007-ben meghaladták az ötven százalékot (51,2%). A döntést sérelmezők aránya, bár 2,5%-kal emelkedtek az ilyen jellegű panaszok, ennek a felét sem érik el (21,5%). Ugyancsak növekedett – 6,9%-ról 7,5%-ra – a jogszabályok rendelkezéseit kifogásoló panaszok száma és aránya. Az eljárás elhúzódását, illetve a hatóság hallgatását az előző évhez képest kevesebbszer sérelmezték. (A 8. táblázat bemutatja a panaszok jellege szerinti megoszlást.) A 9. táblázatból megtudhatjuk, hogyan alakult a biztosokhoz az intézmény megalakulása óta benyújtott panaszok sorsa. Megállapítható, hogy 2007-ben elintézésre került valameny-

nyi 2005-ben érkezett beadvány, s a 2006-ban érkezettekből csupán 42-t nem fejeztek be. Bár a munkatársak csaknem ezerrel több panaszt intéztek el 2007-ben, mint amennyi érkezett, a tárgyév végén 1074 panasz ügyében volt még folyamatban az eljárás. (Ez csaknem 500-zal volt kevesebb az előző évinél.) Az a körülmény, hogy évről évre viszonylag jelentős panasz elintézése húzódik át a következő évre, azt mutatja, hogy a rendelkezésre álló munkatársi létszám elégtelen. Hiába kérte azonban az országgyűlési biztos a költségvetési tárgyalások során szinte minden évben a létszám növelésének engedélyezését, ehelyett 2007-ben is a létszámcsökkentést tették kötelezővé. Ilyen körülmények között az állampolgári jogok országgyűlési biztosa olyan helyzetbe kerül, hogy miközben vizsgálata során kénytelen megállapítani a vizsgálat alá vont szerv késedelmes ügyintézését, maga sem képes a hozzá benyújtott panaszok egy részét a kívánatos idő alatt elintézni. 2008-ban tovább ronthatja az időszerűséget az a körülmény, hogy több, nagy tapasztalattal rendelkező munkatárs nyugdíjba vonult, s az új, zömében friss diplomás, a közigazgatási gyakorlatot nem ismerő munkatárs még nem tudja őket teljes mértékben pótolni.

A jelen fejezetben eddig a 2007-ben az országgyűlési biztoshoz érkezett 3981 beadvány, illetve 5181 panasz jellemzőit tekintettük át a számok tükrében. Továbbiakban a 2007-ben elbírált 5992 panaszt vizsgáljuk különböző szempontok szerint. A 10. számú táblázatból megtudhatjuk, hogy 2007-ben is vizsgálat nélkül kellett elutasítani a panaszok nagy részét (69,5%-át), illetve az eljárást meg kellett szüntetni (8,6%), vagy a beadványt át kellett tenni elbírálásra az arra jogosult más szervhez (6%). Érdemi vizsgálatra a panaszoknak csupán 15,9%-ában – 951 panasz ügyében – került sor, 2-3%-kal kevesebb esetben, mint az előző években. Évek óta a panaszok negyedét-ötödét azért kell elutasítani, mert bíróság eljárását vagy döntését sérelmezik, s az ilyen ügyekre az országgyűlési biztos hatásköre nem terjed ki. (2005-ben ilyen okból való elutasításra az esetek 22,5%-ában, 2006-ban 25,7%-ában, 2007-ben pedig 22,5%-ában került sor.) A másik két leggyakoribb elutasítási ok, hogy az állampolgár bejelentése nyilvánvalóan alaptalan, illetve a leírt sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal, valamint a vélt vagy valós panasz nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése ellen irányul. E két okból 2007-ben a panaszok több mint 60%-át utasította el az országgyűlési biztos. A panaszok 10%-ának elutasítására az vezet, hogy az ügyfél nem meríti ki rendes jogorvoslati jogát, s így ügyében a biztos nem járhat el, mert nem vonhatja el más hatóság jogkörét. Elutasíthatja az országgyűlési biztos a panaszt akkor is, ha az ismételten benyújtott beadvány új adatot nem tartalmaz, a jogerős határozat

kézhezvételétől több mint egy év telt el, nem a sérelmet szenvedett személytől származik, vagy a sérelem az 1989-es Alkotmány-módosítás előtt keletkezett. Elutasítható a beadvány azért is, mert az abban leírt alkotmányos visszásságot okozó sérelem csekély jelentőségű. A vizsgált panaszokban sem állapít meg a biztos minden esetben alkotmányos visszásságot. Gyakori, hogy csak a vizsgálat eredményeképpen állapítható meg, hogy az ügy elbírálása nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe, vagy eljárásának más törvényes akadálya van. Az is előfordul, hogy más ügyben már vizsgált hasonló panaszt, s a szükséges intézkedést megtette a sérelem jövőbeni előfordulása megelőzése érdekében, vagy éppen azt állapította meg, hogy az nem okozott alkotmányos visszásságot. Ilyen esetekben általában a más ügyben készült jelentését küldi meg a panaszosnak. 2007-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese a 951 vizsgált ügyből csak 122-t fejezett be úgy, hogy az alkotmányos visszásság megállapítása mellett 1 vagy több ajánlást tett a jogsérelmet okozó szervnek vagy annak felettes szervének. (Az ajánlások számát, sorsát a későbbiekben részletezzük.) A 11. táblázatból megállapítható, hogy a vizsgálat nélküli elutasítások esetében a panaszosok tájékoztatást kapnak az elutasítás okáról, illetve arról, hogy sérelmük orvoslása érdekében mit tehetnek. Ha a panasz elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik, a beadványt oda megküldjük.

A beszámoló I. mellékletének további táblázatai annak a 951 panasznak a sajátosságait mutatják be, amelyek átjutottak az elsődleges szűrön, s a biztos további vizsgálatukat tartja indokoltnak. A 12. táblázatból megtudhatjuk, hogy míg 2006-ban a legtöbb vizsgálat (12,9%) azokban az ügyekben volt, amelyeket a panaszos építési, helyiség-, lakás- vagy műemlékvédelmi ügyben nyújtott be, 2007-ben az ilyen típusú ügyek negyedével csökkentek, s részesedésük a vizsgált ügycsoportokból 8,5%. Ezzel a harmadik helyre „csúsztak” vissza. A legtöbb vizsgálatot a közlekedési, víz- és hírközlési ügyekben folytattak a biztosok 2007-ben, arányuk az előző évhez képest megduplázódott, 6,6%-ról 13,2%-ra emelkedett. Megőrizték második helyüket a közüzemi szolgáltatók ellen benyújtott panaszok, bár részesedésük 12,4%-ról 11%-ra csökkent. Egy százalékot meghaladó volt az emelkedés az adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti és biztosítási ügycsoportban, valamint az egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyekben. Két százalékos, illetve azt meghaladó csökkenés következett be a környezet –, természetvédelmi, mezőgazdasági ügycsoportban, illetve a rendőrség, ügyészség eljárása miatt benyújtott panaszok vizsgálatában. A 12. táblázat adataiból is következnek a 13. táblázatból levonható következtetések, mely táblázat a panasszal érintett szerveket mutatja be. Nyilvánvaló, hogy az ellen a szerv ellen irányul a legtöbb pa-

nasz, amelynek hatáskörébe tartozik a panasz elbírálása, s mivel az építési, lakás-, helyiség- stb. ügyek intézése során a területi polgármesteri hivatal, illetve a jegyző jár el, ezen szervek tevékenységét vizsgálták a legtöbb esetben, az ügyek 24,1%-ában. Az előző évekhez képest lényegesebb gyakrabban, az esetek több mint 10%-ában a hatósági tevékenységet is végző gazdálkodó szervek vizsgálatára került sor. (2007-ben átfogó vizsgálatot végzett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a parkoló társaságok ellen benyújtott nagy számú panasz ügyében.) A harmadik leggyakrabban vizsgált szervek közé a közszolgáltatók (7,6%), ezek közül is elsősorban a távhőszolgáltatók (2,3%) kerültek. Az 1%-ot meghaladják a különböző közlekedési, köztisztasági és szemétszállítást végző, valamit a víz- és csatornamű-szolgáltatók.

A részletes vizsgálat alá vont panaszok esetében is kimutatjuk, hogy az eljáró szervnek milyen tevékenységét tartják sérelmesnek az állampolgárok. A 14. táblázatból kitűnik, hogy itt még nagyobb arányban, a 60%-ot is meghaladóan sérelmezik a hatóság eljárását, s ennél lényegesen kisebb arányban, 16,2%-ban magát a döntést. A jogszabályok kifogásolása meghaladja a 7%-ot.

Az Obtv. 27. § (1) bekezdés értelmében az országgyűlési biztosoknak évente be kell számolniuk az őket megválasztó Országgyűlésnek az alkotmányos jogoknak a hatósági eljárások során történő érvényesüléséről, az ezzel kapcsolatos jogvédelem helyzetéről is. A 15. táblázat bemutatja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve általános helyettese 2007-ben lefolytatott vizsgálatai során mely alkotmányos jog sérelmét állapította meg, s hány esetben. A 16. táblázat azt is kimutatja, hogy mely alkotmányos jogokat sértették meg leggyakrabban a hatóságok és közszolgáltatók. Évek óta leggyakrabban a jogbiztonság elve, az állampolgárnak a tisztességes eljáráshoz való joga sérült, ez 2007-ben az esetek több mint 40%-ában következett be. Ezt követte az elmúlt évben a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való jog közel egyforma arányban (8,5, illetve 8,2%-ban), majd a szociális biztonsághoz való jognak (6%) és a gyermekek jogainak (5,1%) sérelme. 2006-ban a tulajdonhoz való jog és a legmagasabb szintű testi épséghez és egészséghez való jog sérelme szerepelt a 2. és 3. helyen 9,1, illetve 7,3%-kal.

Már jeleztük, hogy a biztos 2007-ben a 951 vizsgált ügyből 122-ben tett ajánlást. Egy-egy ügyben azonban a biztos több ajánlást is tehet, így történt ez az elmúlt évben is. A biztos 260 ajánlást tett az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében. Az ajánlást az esetek 45,8%-ában az érintett szervhez, 20,8%-ban az érintett szerv felügyeleti szervéhez nyújtotta be (lásd a 17. táb-

lázatot). (2006-ban 77 üggyel többen tett ajánlást a biztos, de az ajánlások száma csak 13-mal volt több.) Az előző évhez képest kisebb számban és arányban (21,4%) kezdeményezte a biztos valamilyen jogszabály alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését. A legtöbbször – 27 esetben – törvény alkotására, módosítására, valamint a települési önkormányzatok (beleértve a fővárost is) rendeletének módosítására tett javaslatot, kormányrendelet módosítására csak 5 alkalommal. 11 alkalommal kezdeményezte jogszabály jövőbeni helyes értelmezését, illetve alkalmazását. A 2007. évben tett ajánlásoknak, kezdeményezéseknek, javaslatoknak több mint 50%-át a címzettek elfogadták, s csupán másfél százalékét nem. A fennmaradó 48% esetében a határidő még nem telt el, illetve folyik az egyeztetés. A táblázatból az is megállapítható, hogy a biztosok csak kivételesen – 2007-ben csak 1-1 alkalommal – kezdeményeztek ügyészi óvást vagy fegyelmi eljárást. Az elmúlt évben 3 esetben fordultak az Alkotmánybírósághoz jogszabály utólagos vizsgálatát, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését vagy az Alkotmány értelmezését kérve.

A biztosoknak a jogszabály alkotására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére tett ajánlásainak „átfutási ideje" viszonylag hosszú, ezért az intézmény megalakulása óta követjük nyomon azokat. A 18. táblázat bemutatja a jogszabályokra vonatkozó javaslatok sorsát 1995. június 01. és 2007. december 31. között. Az elmúlt csaknem 13 év alatt az állampolgári jogok országgyűlési biztos 458 esetben tett javaslatot különböző szintű jogszabály (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, települési önkormányzat rendeletének, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközének, a továbbiakban együtt: jogszabály) alkotására, s azoknak csaknem 70%-át elfogadták. Alig rosszabb az arány a 874 jogszabály módosításra vagy a 31 hatályon kívül helyezésre vonatkozó javaslatok esetében (68,4, illetve 67,7%). A jogszabályokra vonatkozó 1363 ombudsmani javaslat teljesítését csupán 24,4%-ban utasították el a címzettek, tehát kimondhatjuk, hogy azok fogadtatása kedvező. A biztosok figyelemmel kísérik azt is, hogy az elfogadott ajánlások megvalósultak-e, s időről időre felülvizsgálják, hogy – az időközben bekövetkezett változásokra figyelemmel – indokolt-e fenntartani korábbi, még meg nem valósult kezdeményezésüket. (Az ajánlások teljesüléséről az előző fejezetben részletesen volt szó.)

A 19. ábra szemléletesen bemutatja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosai által 2007. január 1-je és 2007. december 31. között elintézett panaszok milyen módon nyertek befejezését, és milyen volt a biztosok ajánlásának a fogadtatása. Az első hasábból megtudjuk, hogy az elintézett 5992 panaszból 518 esetében (8,6%) az eljárást megszüntették, 361 pa-

naszt (6%) az eljárásra jogosult szervhez áttettek, 4162 panaszt (69,5%) pedig elutasítottak, s 951 panaszt (15,9%) vizsgáltak érdemben. A vizsgált 951 panaszból 565-öt (59,4%) vizsgálat után elutasítottak, 264-et (27,8%) ajánlás nélkül, 122-t (12,8%) ajánlással fejeztek be. A 122 ajánlással befejezett ügyben összesen 260 ajánlást tettek. Az ajánlásokból 131-t (34,8%) a tárgyévben elfogadtak, 4-et (0,5%) nem fogadtak el, 125 ajánlás (64,7%) esetében a nyilatkozattételi határidő az év végén még nem járt le, így azok fogadtatása a beszámoló készítésekor még nem volt ismert.

dr. Wolf Erzsébet
hivatalvezető sk.

I. melléklet

Statisztikai táblázatok

1. táblázat
Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint

keletkezés módja	Az ügyek száma							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összesen
szóbeli panasz felvétele	876	747	931	1 082	823	723	712	5 894
beadvány	4 344	3 083	3 547	3 865	3 878	3 271	2 249	24 237
hivatalból indult	44	30	62	45	68	44	45	338
e-mail							975	975
Összesen	**5 264**	**3 860**	**4 540**	**4 992**	**4 769**	**4 038**	**3 981**	**31 444**

2. táblázat
Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint

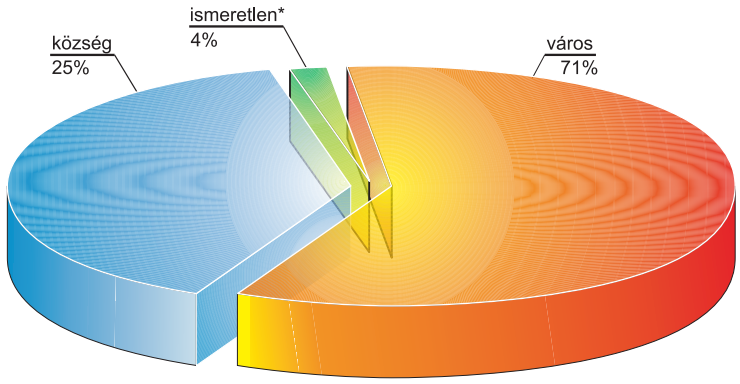
indítványozó	Az ügyek száma							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összesen
magánszemély, család	4 860	3 609	4 123	4 519	4 238	3 621	3 602	28 572
országgyűlési képviselő	2	0	6	7	18	8	8	49
más hivatal	26	23	19	38	38	19	20	183
civil szervezet	254	151	204	233	236	213	212	1 503
egyéb	122	77	188	195	239	177	139	1 137
Összesen	**5 264**	**3 860**	**4 540**	**4 992**	**4 769**	**4 038**	**3 981**	**31 444**

3. táblázat
Az ügyek megoszlása a panaszos állampolgársága szerint

Állampolgárság	2006	%	2007	%
magyar	3 417	98,8	3 432	99,1
külföldi	27	0,8	7	0,2
uniós állampolgár	6	0,2	21	0,6
nem állapítható meg	6	0,2	5	0,1
Összesen	**3 456**	**100,0**	**3 465**	**100,0**

4. táblázat
Az ügyek megoszlása településtípusok szerint

Település típusa	Érkezett ügyek				Összlakosság megoszlása			
	2006		2007					
	száma	%	száma	%	2006	%	2007	%
város	2 929	73	2 834	71	6 751 500	67	6 739 102	67
község	981	24	979	25	3 325 081	33	3 327 056	33
ismeretlen	128	3	168	4	0	0	0	0
Összesen	4 038	100	3 981	100	10 076 581	100	10 066 158	100



2007. 01. 01.–2007. 12. 31.

5. táblázat
Az ügyek megoszlása megyénként

Megye	Érkezett ügyek				Lakosságszám és %			
	2006		2007		2006		20007	
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
Budapest	1 361	33,7	1 253	31,4	1 698 106	16,9	1 696 128	16,9
Bács-Kiskun	143	3,5	144	3,6	537 862	5,3	536 290	5,3
Baranya	112	2,8	99	2,5	398 355	4,0	398 215	4,0
Békés	68	1,7	84	2,1	385 847	3,8	382 190	3,8
Borsod-Abaúj-Zemplén	185	4,6	183	4,6	725 779	7,2	718 951	7,1
Csongrád	152	3,8	162	4,1	423 585	4,2	423 751	4,2
Fejér	166	4,1	142	3,6	428 332	4,3	428 711	4,3
Győr-Moson-Sopron	112	2,8	122	3,1	441 606	4,4	442 667	4,4
Hajdú-Bihar	167	4,1	174	4,4	547 357	5,4	545 641	5,4
Heves	101	2,5	101	2,5	320 886	3,2	319 460	3,2
Jász-Nagykun-Szolnok	106	2,6	103	2,6	407 232	4,0	403 622	4,0
Komárom-Esztergom	106	2,6	105	2,6	314 783	3,1	315 036	3,1
Nógrád	68	1,7	94	2,4	214 824	2,1	213 030	2,1
Pest	520	12,9	542	13,5	1 157 564	11,5	1 176 550	11,7
Somogy	75	1,9	85	2,1	329 399	3,3	328 496	3,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	131	3,2	147	3,7	578 573	5,7	576 054	5,7
Tolna	60	1,5	58	1,5	242 946	2,4	240 966	2,4
Vas	107	2,6	46	1,2	264 361	2,6	263 251	2,6
Veszprém	88	2,2	87	2,2	365 009	3,6	363 706	3,6
Zala	75	1,9	79	2,0	294 175	3,0	293 443	2,9
Külföld	33	0,8	42	1,1	0	0,0	0	0,0
Nem ismert	102	2,5	129	3,2	0	0,0	0	0,0
Összesen	**4 038**	**100,0**	**3 981**	**100,0**	**10 076 581**	**100,0**	**10 066 158**	**100,0**

6. táblázat
A panaszok típus szerinti megoszlása

A panaszok típusa csoportosítva	száma			
	2006	%	2007	%
adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	320	6,1	304	6,0
állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekültügyek	44	0,8	36	0,7
büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	507	9,6	441	8,7
egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	610	11,7	550	10,8
egészségügyi ellátás	171	3,2	203	4,0
építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem	422	8,0	393	7,7
gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	161	3,1	191	3,8
gyermekvédelem, gyermeki jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, hadigondozási, gyámügyek	281	5,3	254	5,0
esélyegyenlőség, fogyatékkal élők ügyei	48	0,9	63	1,2
honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	138	2,6	146	2,9
föld-, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek	200	3,8	162	3,2
birtokvédelmi ügyek	131	2,5	86	1,7
kamarai, köztestületi, alapítványi, közjegyzői eljárás, ügyvédi, végrehajtási ügyek	154	2,9	160	3,1
környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság	148	2,8	126	2,5
közigazgatás, népszavazás, szabálysértés,választás, önkormányzati testületi tevékenység	288	5,5	232	4,6
közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	205	3,9	198	3,9
közüzemi szolgáltatás	292	5,5	398	7,8
oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, médiaügyek	167	3,2	145	2,9
polgári jogi, uniós, pályázati, társulati, szakértői ügyek	455	8,6	454	8,9
szociális, hajléktalan ügyek	281	5,3	307	6,0
egyéb	244	4,6	232	4,6
Összesen	**5 267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

7. táblázat
Az érintett szervek megoszlása

Érintett szerv	Érkezett panaszok			
	2006	%	2007	%
adóhatóság	85	1,6	76	1,5
Alkotmánybíróság	0	0,0	6	0,1
bevándorlási, menekültügyi szervek	34	0,6	20	0,4
bíróság	460	8,7	443	8,7
biztosító	22	0,4	41	0,8
bv.-intézmény	113	2,1	76	1,5
civil szervezet, egyház	38	0,7	38	0,7
egészségbiztosító	45	0,9	32	0,6
egészségügyi ellátó szerv	130	2,5	114	2,2
egyéb területi szerv	60	1,1	66	1,3
FÁK (Főv. Ter. Államháztart. és Közig. Inf. Szolg.), TÁH (Ter. Államházt. Hiv.)	33	0,6	33	0,6
fogyasztóvédelem	5	0,1	9	0,2
földhivatal, földművelésügyi hivatal	92	1,7	53	1,0
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	246	4,7	297	5,8
gyermek- és ifjúságvédelmi intézet, gyámhivatal	189	3,6	161	3,2
határőrség, honvédség, helyőrség	9	0,2	6	0,1
helyi önkormányzati testület	269	5,1	214	4,2
helyi polgármesteri hivatal	837	15,9	823	16,3
illetékhivatal	23	0,4	0	0,0
ingatlankezelő szervezet	11	0,2	13	0,3
kárrendezési iroda	4	0,1	0	0,0
Kormány, miniszterelnök	99	1,9	113	2,2
környezet- és természetvédelmi felügyelet, vízügyi-, katasztrófavédelmi igazgatóság	23	0,4	14	0,3
regionális közigazgatási hivatal és kirendeltsége	56	1,1	80	1,6
közjegyző	21	0,4	11	0,2
közlekedési, hírközlési felügyelet, közútkezelő	24	0,5	4	0,1
közterület-felügyelet	7	0,1	10	0,2
köztestület (kamara)	25	0,5	22	0,4

7. táblázat (folytatás)

Érintett szerv	Érkezett panaszok			
	2006	%	2007	%
közüzemi szolgáltatók összesen, ebből:	284	5,4	323	6,4
áramszolgáltató	57	1,1	60	1,2
díjbeszedő	6	0,1	4	0,1
gázmű	25	0,5	71	1,4
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	46	0,9	38	0,7
köztisztaság	20	0,4	14	0,3
távhő	11	0,2	40	0,8
hírközlés, telefonszolgáltató, posta, műsorszolgáltató	60	1,1	40	0,8
vízmű	34	0,6	44	0,9
temetkezés	10	0,2	4	0,1
egyéb közüzemi szolgáltató	15	0,3	8	0,2
külföldi hatóság, külképviselet	19	0,4	6	0,1
Miniszterelnöki Hivatal	4	0,1	5	0,1
minisztériumok	155	2,9	116	2,3
regionális munkaügyi központ	16	0,3	12	0,2
nyugdíjbiztosító, nyugdíjfolyósító	188	3,6	189	3,7
oktatási intézmény	115	2,2	72	1,4
Országgyűlés	227	4,3	247	4,9
országos hatáskörű szervek, központi állami szervek	161	3,1	229	4,5
pénzintézet	93	1,8	87	1,7
rendőrség (BRFK, helyi)	342	6,5	337	6,6
sajtó, média	31	0,6	28	0,6
szociális ellátást nyújtó intézmény	45	0,9	53	1,0
szövetkezet	26	0,5	25	0,5
társasház, magánszemély	128	2,4	114	2,2
ügyészség	97	1,8	110	2,2
ügyvéd	33	0,6	44	0,9
vámhivatal	22	0,4	17	0,3
végrehajtó	59	1,1	76	1,5
nincs, nem állapítható meg	227	4,3	157	3,1
egyéb	35	0,7	59	1,2
Összesen	**5 267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

8. táblázat
A panasz jellege szerinti megoszlás

A panaszok				
Jellege	2006		2007	
	száma	%	száma	%
eljárás elhúzódása	199	3,7	172	3,4
hatóság hallgatása	204	3,9	168	3,3
sérelmes döntés	1003	19,0	1090	21,5
károkozás	109	2,1	63	1,2
jogszabály kifogásolása	361	6,9	380	7,5
sérelmes eljárás	2573	48,9	2 603	51,2
nincs jellege	6	0,1	0	0,0
egyéb	157	3,0	98	1,9
segítség, tájékoztatás, felvilágosítás-kérés	655	12,4	507	10,0
Összesen	**5267**	**100,0**	**5 081**	**100,0**

9. táblázat
A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint

Az eljárás stádiuma	Panasz származási éve								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Összes	%
befejezett	6 416	4 917	6 299	6 768	6 405	5 209	4 049	40 063	97,6
befejezetlen	0	0	0	0	0	42	1 032	1 074	2,4
Összesen	**6 416**	**4 917**	**6 299**	**6 768**	**6 405**	**5 251**	**5 081**	**41 137**	**100,0**

	A panasz származási éve			
	2005	2006	2007	Összes
A 2007. január 1. és 2007. december 31. között befejezett panaszok száma	453	1 490	4 049	5 992

10. táblázat
A panasz befejezése szerinti megoszlás

Befejezés módja	Panasz keletkezése			Összesen	
	2005	2006	2007	Szám	%
elutasítás					
tájékoztatással	317	961	2884	4162	69,5
áttétellel	3	38	320	361	6,0
elutasítás összesen	320	999	3204	4523	75,5
megszüntetés					
névtelen beadvány	4	2	21	27	0,5
panaszos kérelmére	6	26	111	143	2,4
panaszos halála miatt	1	1	0	2	0,0
egyéb okból	26	41	134	201	3,3
vizsgálat előtt/során orvosolt panasz	20	49	76	145	2,4
megszüntetés összesen	57	119	342	518	8,6
vizsgálattal befejezett					
állásfoglalással	2	0	6	8	0,1
visszásság hiányában jelentéssel	2	4	7	13	0,2
elutasítás jelentés nélkül	38	212	311	561	9,5
elutasítás jelentéssel	0	2	2	4	0,1
jelentés ajánlással	12	52	58	122	2,0
jelentés ajánlás nélkül (orvosolhatatlan)	1	3	0	4	0,1
jelentés ajánlás nélkül (megoldódott)l	3	10	1	14	0,2
más ügyben készült jelentéssel elintézve	18	81	115	214	3,6
jelentés ajánlás nélkül (figyelemfelhívás)	0	8	3	11	0,1
vizsgálat összesen	76	372	503	951	15,9
Mindösszesen	453	1 490	4 049	5 992	100

11. táblázat
Az elutasított panaszok megoszlása

Elutasítás oka	Elutasítás módja		Összesen	
	áttétel	tájékoztatás	szám	%
elutasítás csekély jelentőség miatt	0	16	16	0,4
bíróságon folyó ügy	56	961	1 017	22,5
az 1989. évi XXXI. tv-nél régebbi	0	7	7	0,2
egy éven túli panasz	3	62	65	1,4
jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása	102	352	454	10,0
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés	13	1 389	1 402	31,0
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	2	214	216	4,8
nem hatóság vagy közszolgáltató elleni panasz	185	1143	1 328	29,3
nem a jogosulttól származó beadvány	0	18	18	0,4
Összesen	**361**	**4 162**	**4 523**	**100,0**
%	**7,98**	**92,02**	**100,0**	

12. táblázat
A vizsgált panaszok típusa szerint

A panaszok típusai	Összesen			
	2006	%	2007	%
adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	62	5,8	67	7,0
állampolgársági, idegenrend.-i, konzuli, menekült, státus ügyek	3	0,3	5	0,5
büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	60	5,6	57	6,0
egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	54	5,0	60	6,3
egészségügyi ellátás	35	3,2	29	3,0
építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem	139	12,9	81	8,5
gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	39	3,6	37	3,9
gyermekvédelem, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek	52	4,8	34	3,6
esélyegyenlőségi ügyek	10	0,9	7	0,7
föld, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek	24	2,2	16	1,7
birtokvédelmi ügyek	24	2,2	27	2,8
kamarai, köztestületi, alapítványi, ügyvédi, végrehajtási ügyek	28	2,6	13	1,4
környezet-, természetvédelem, mezőgazdaság	98	9,1	62	6,5
közigazgatás, választás, szabálysértés, önkormányzati testület	40	3,7	60	6,3
közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	71	6,6	125	13,2
közüzemi szolgáltatás	134	12,4	103	11,0
oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, média	56	5,2	47	4,9
polgári jogi, pályázati, társulati, szakértői ügyek	24	2,2	12	1,3
rendőrségi, ügyészségi ügyek	9	0,8	27	2,8
szociális, hajléktalan ügyek	64	5,9	62	6,5
egyéb	52	4,8	20	2,1
Összesen	**1 078**	**100**	**951**	**100**

13. táblázat
A vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő)	17	1,5	40	4,2
Alkotmánybíróság	0	0,0	0	0,0
Miniszterelnöki Hivatal	2	0,2	1	0,1
Belügyminisztérium/Önkormányzati és Területfejl. Min.	3	0,3	0	0,0
Honvédelmi Minisztérium	1	0,1	0	0,0
Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	2	0,2	3	0,3
Egészségügyi Minisztérium	5	0,5	8	0,8
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	2	0,2	2	0,2
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	4	0,4	8	0,8
GM Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal	0	0,0	1	0,1
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Min.	1	0,1	1	0,1
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	4	0,4	1	0,1
Közigazgatási és Elektronikus Közszolg. Közp. Hiv.	0	0,0	1	0,1
Külügyminisztérium	0	0,0	2	0,2
Oktatási és Kulturális Minisztérium	8	0,8	2	0,2
Pénzügyminisztérium	5	0,5	0	0,0
Szociális és Munkaügyi Minisztérium	1	0,1	2	0,2
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	3	0,3	7	0,7
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	1	0,1	3	0,3
Büntetés-végrehajtás Orsz. Parancsnokság (BvOP)	5	0,5	2	0,2
Egyenlő Bánásmód Hatóság	0	0,0	1	0,1
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	1	0,1	0	0,0
Gazdasági Versenyhivatal	0	0,0	0	0,0
Hírközlési Felügyelet	1	0,1	1	0,1
Kincstári Vagyoni Igazgatóság	0	0,0	3	0,3
Környezet- és Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügy.	2	0,2	0	0,0
Közlekedési Főfelügyelet	3	0,3	0	0,0
Központi Adatfeldolg., Nyv.tartó és Választási Hiv.	1	0,1	0	0,0
köztestületek, kamarák (országos)	1	0,1	1	0,1
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	4	0,4	0	0,0
Magyar Energia Hivatal	1	0,1	1	0,1
Országos Egészségbiztosítási Pénztár	18	1,6	15	1,6
Országos műsorszolgáltatók	1	0,1	3	0,3

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Országos Munkabizt.-i és Munkaügyi Felügy.	1	0,1	1	0,1
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	1	0,1	0	0,0
Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)	0	0,0	2	0,2
Pénzügyi Szevezetek Állami Felügyelete	5	0,5	1	0,1
Vám- és Pénzügyőrség Orsz. Parancsnokság	2	0,2	2	0,2
Egyéb országos hatáskörű szerv	20	1,8	12	1,3
Területi, dekoncentrált, regionális szervek				
APEH regionális és területi igazgatósága	9	0,8	14	1,5
Állategészségügyi és élelm.ellenőrző állomások	2	0,2	0	0,0
ÁNTSZ regionális vagy kistérségi intézete	3	0,3	7	0,7
Bevándorlási és Állampolgársági Hiv. regionális igazg.	2	0,2	0	0,0
Egészségbiztosítási pénztár megyei (főv.)	6	0,5	5	0,5
egyetem, főiskola	6	0,5	6	0,6
FÁK (főv. államháztartási szolgálat)	1	0,1	2	0,2
Fogy.védelmi felügyelőség megyei (főv.)	4	0,4	1	0,1
Földhivatal megyei (főv.)	3	0,3	0	0,0
Földművelésügyi hivatal megyei (főv.)	6	0,5	0	0,0
Gyámhivatal megyei (főv.)	3	0,3	2	0,2
Gyermekvédelmi szakszolgálat	2	0,2	0	0,0
Határőr-igazgatóságok	1	0,1	0	0,0
Illetékhivatal megye (főv.)	5	0,5	4	0,4
Kamara, köztestület megyei	5	0,5	1	0,1
Katasztrófavédelmi igazgatóság megyei (főv.)	2	0,2	1	0,1
Környezetvédelmi, term.véd. és vízügyi felügy.	8	0,7	7	0,7
Regionális Közigazgatási Hivatal és kirendeltsége	18	1,6	12	1,3
Nemzeti közlekedési Hatóság regionális igazgatósága	5	0,5	2	0,2
Közútkezelő közhasznú társaság	6	0,5	3	0,3
Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatal	0	0,0	3	0,3
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hiv.	0	0,0	1	0,1
Regionális munkaügyi központ	1	0,1	1	0,1
Nemzeti park igazgatóság	2	0,2	0	0,0
Növényegészségügyi és talajvéd. Állomás	3	0,3	4	0,4
Nyugdíjbiztosítási igazgatóság regionális	10	0,9	8	0,8

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei	1	0,1	3	0,3
Önkormányzat, pmh. megyei (főv.)	13	1,2	17	1,8
Rendőr-főkapitányság megyei (főv.)	10	0,9	11	1,2
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	4	0,4	9	0,9
Területi hírközlési hivatal	0	0,0	0	0,0
VPOP regionális parancsnokság nyomozó hiv.	4	0,4	4	0,4
Vízügyi igazgatóság	0	0,0	3	0,3
területi szerv, egyéb	8	0,7	7	0,7
Helyi, települési szervek				
bíróság	0	0,0	1	0,1
biztosító	10	0,9	6	0,6
büntetés-végrehajtási intézet	40	3,6	48	5,2
civil szervezet, egyház	7	0,6	4	0,4
egészségügyi intézmény	16	1,4	13	1,4
földhivatal, körzeti	8	0,7	3	0,3
gazdálkodó szerv	25	2,3	97	10,2
gyámhivatal	29	2,6	17	1,8
gyermekjóléti szolgálat	5	0,5	2	0,2
ingatlankezelő szervezet	1	0,1	2	0,2
Környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság	1	0,1	0	0,0
közjegyző	1	0,1	0	0,0
közterület-felügyelet	4	0,4	1	0,1
külföldi hatóság, szervezet	1	0,1	0	0,0
média (sajtó, rádió, TV)	5	0,5	2	0,2
oktatási intézmény	23	2,1	18	1,9
otthont nyújtó gyermekintézmények	8	0,7	5	0,5
önkormányzat (testület) (községi, városi)	111	10,0	41	4,5
polgármesteri hivatal, jegyző	253	22,9	229	24,1
polgárjogi, közmű társulás, társulat	2	0,2	1	0,1
reg. munkaügyi központ kirendeltség	0	0,0	1	0,1
pénzintézet	17	1,5	12	1,3
rendőrkapitányság	27	2,4	24	2,5
szociális ellátást nyújtó intézmény	16	1,4	21	2,2

13. táblázat *(folytatás)*

Panasszal érintett szerv	2006	%	2007	%
szövetkezet	2	0,2	5	0,5
társasház	6	0,5	8	0,8
ügyészség	2	0,2	2	0,2
végrehajtó	12	1,1	7	0,7
VPOP helyi szervei	0	0,0	2	0,2
egyéb szerv	24	1,8	5	0,5
áramszolgáltató	8	0,7	4	0,4
díjbeszedő	2	0,2	0	0,0
gázmű	8	0,7	5	0,5
hírközlés, telefonszolgáltató, posta	12	1,1	8	0,8
kéményseprő	3	0,3	0	0,0
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	16	1,4	13	1,4
Közüzemi szolgáltatók				
köztisztaság, szemétszállítás	23	2,1	11	1,2
műsorszolgáltató	9	0,8	3	0,3
távhő	2	0,2	22	2,3
temetkezés	15	1,4	1	0,1
víz- és csatornamű	12	1,1	13	1,4
egyéb közüzemi szolgáltató, közműtársulás	1	0,1	1	0,1
Összesen	**1106**	**100,0**	**951**	**100,0**

14. táblázat
A vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

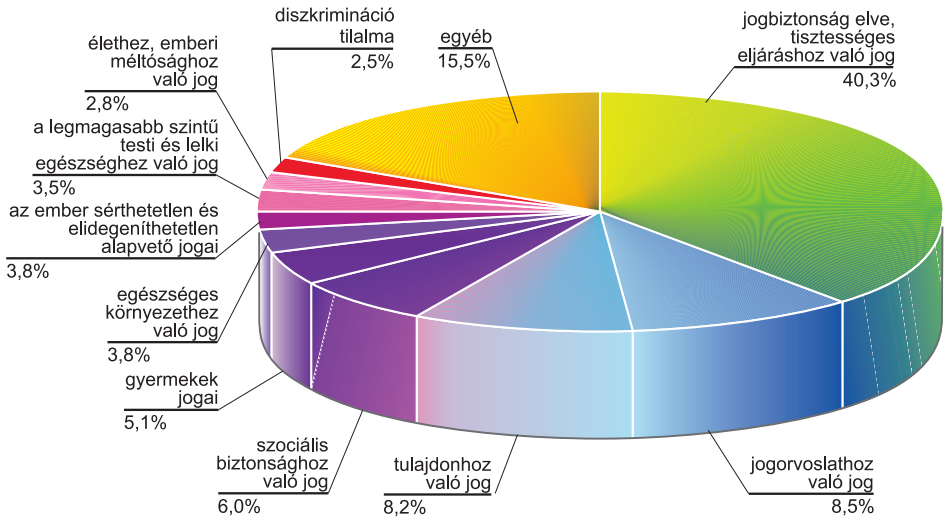
Panasz jellege	Összesen			
	2006	%	2007	%
eljárás elhúzódása	40	3,7	38	4,0
hatóság hallgatása	71	6,6	43	4,5
jogszabály kifogásolása	58	5,4	70	7,4
károkozás	29	2,7	4	0,4
sérelmes döntés	169	15,7	154	16,2
sérelmes eljárás	625	58,0	581	61,1
segítség, tájékoztatás, felvilágosítás-kérés	62	5,7	52	5,5
egyéb	24	2,2	9	0,9
Összesen	**1078**	**100,0**	**951**	**100,0**

15. táblázat
Az érintett alkotmányos jogok megoszlása

Az érintett alkotmányos jogok	Összesen			
	2006	%	2007	%
2. § (1) jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	190	37,7	127	40,4
2. § (2) népszuverenitás gyakorlása	0	0	1	0,3
4. § szakszervezetek, érdekképviseletek	0	0	1	0,3
8. § (1) az ember elidegeníthetetlen jogai	6	1,2	12	3,8
9. § (1)-(2) piacgazdaság, vállalkozás joga	2	0,4	1	0,3
12. § (1) a szövetkezetek önállósága	1	0,2	0	0,0
13. § (1)-(2) tulajdonhoz való jog	46	9,1	26	8,3
15. § házasság, család védelme	5	1,0	4	1,3
16. § ifjúság védelme	1	0,2	3	0,9
17. § szociális gondoskodás	2	0,4	1	0,3
18. § egészséges környezethez való jog	26	5,2	12	3,8
42. § önkormányzáshoz való jog	0	0,0	1	0,3
44/A. § képviselő-testület rendeletalkotási joga	13	2,6	3	0,9
54. § (1)-(2) élethez, emberi méltósághoz való jog	26	5,2	9	2,8
55. § (1)-(3) személyes szabadsághoz való jog	0	0	3	0,9
57. § (1) bíróság előtti egyenlőség	3	0,6	3	0,9
57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetetlensége	3	0,6	1	0,3
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	36	7,1	27	8,6
58. § (1) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog	0	0	2	0,6
59. § (1) jóhírnév, magántitok, személyes adatok védelme	2	0,4	0	0,0
60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallásszabadság	0	0	2	0,6
61. § (1)-(2) véleménynyilvánítási és sajtószabadság	5	1,0	1	0,3
62. § (1) a békés gyülekezési jog	0	0,0	1	0,3
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	11	2,2	5	1,6
67. § (1)-(3) gyermekek, szülők jogai	23	4,5	16	5,1
70. § (1)-(4) választójog, közügyek vitelére, közhivatal	6	1,2	0	0,0
70/A. § (1)-(3) diszkrimináció tilalma	17	3,4	8	2,5
70/B. § (1)-(4) munkához való jog	6	1,2	5	1,6
70/C. § (1) érdekvédelmi szervezet alakításának joga	0	0,0	1	0,3
70/D. § (1)-(2) egészséghez való jog	37	7,3	11	3,5
70/E. § (1)-(2) szociális biztonsághoz való jog	30	5,9	19	6,1
70/F. § (1)-(2) művelődéshez való jog	2	0,4	8	2,5
70/I. § arányos közteherviselés	5	1,0	2	0,6
Összesen	**504**	**100**	**316**	**100**

16. táblázat
A leggyakrabban érintett alkotmányos jogok

Az érintett alkotmányos jogok	Összesen			
	2006	%	2007	%
jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	190	37,7	127	40,3
jogorvoslathoz való jog	36	7,1	27	8,5
tulajdonhoz való jog	46	9,1	26	8,2
szociális biztonsághoz való jog	30	5,9	19	6,0
gyermekek jogai	23	4,5	16	5,1
egészséges környezethez való jog	26	5,2	12	3,8
az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai	0	0,0	12	3,8
a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog	37	7,3	11	3,5
élethez, emberi méltósághoz való jog	26	5,2	9	2,8
diszkrimináció tilalma	17	3,4	8	2,5
egyéb	60	12,0	49	15,5
Összesen	**504**	**100,0**	**316**	**100,0**



17. táblázat
A 2007. évi ajánlások eredményessége

Ajánlások, javaslatok, kezdeményezések	A címzett válasza				
	elfogadta	elutasí-totta	függőben	Összesen	%
kezdeményezés az érintett szervnek	70	3	46	119	45,8
ajánlás a felügyeleti szervnek	29	0	25	54	20,8
	javaslat				
törvényalkotásra, módosításra, hatályon kívül helyezésére	9	0	18	27	10,3
kormányrendelet alkotására stb.	1	0	4	5	1,9
miniszteri rendelet alkotására stb.	3	0	9	12	4,6
önkormányzati rendelet alkotására stb.	8	0	2	10	3,8
állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására stb.	2	0	0	2	0,8
fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására	0	0	15	15	5,8
ügyészi óvás kezdeményezése	0	1	0	1	0,4
fegyelmi eljárás kezdeményezése	0	0	1	1	0,4
kezdeményezés a helyes jogalkalmazásra	9	0	2	11	4,2
alkotmánybírósági eljárás indítványozása	0	0	3	3	1,2
Összesen	**131**	**4**	**125**	**260**	**100**
%	**50,4**	**1,5**	**48,1**	**100**	

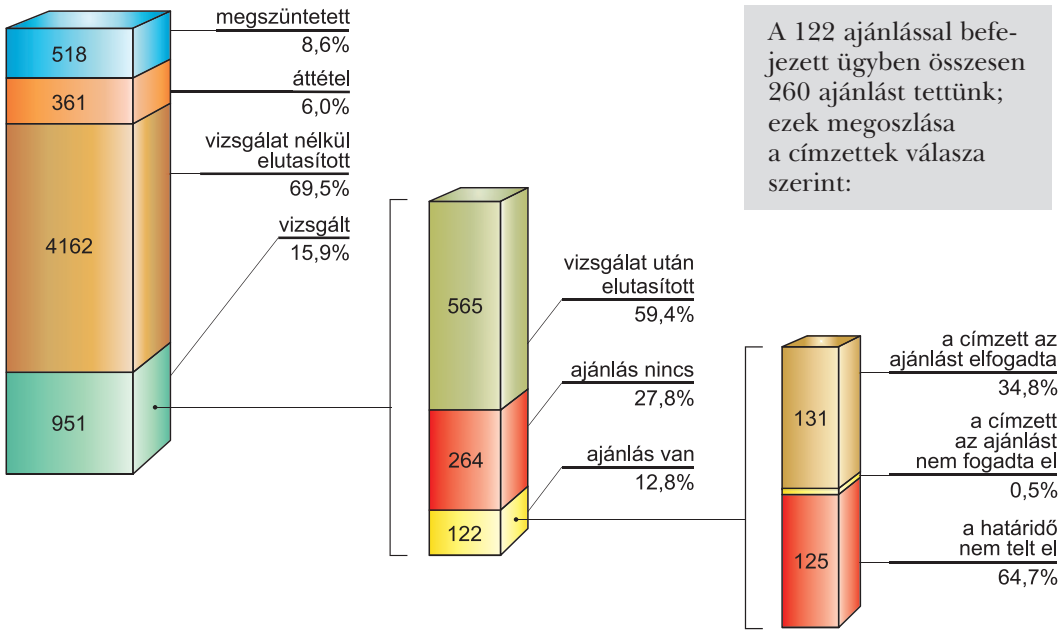
18. táblázat
A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása
1995. 06. 30. – 2007. 12. 31. között

Javaslatok	A címzett válasza				
	elfogadta	elutasí-totta	függőben	Összesen	%
jogszabály alkotására					
törvény	90	29	13	132	9,7
kormányrendelet	57	15	3	75	5,5
miniszteri rendelet	96	27	10	133	9,8
fővárosi közgyűlés rendelete	2	0	0	2	0,1
önkormányzati rendelet	18	16	0	34	2,5
állami irányítás egyéb jogi eszköze	56	25	1	82	6,0
jogszabály módosítására					
törvény	210	92	17	319	23,4
kormányrendelet	111	53	11	175	12,8
miniszteri rendelet	115	26	10	151	11,1
fővárosi közgyűlés rendelete	4	6	15	25	1,8
megyei közgyűlés rendelete	1	0	0	1	0,1
önkormányzati rendelet	119	31	4	154	11,3
állami irányítás egyéb jogi eszköze	38	8	3	49	3,6
jogszabály hatályon kívül helyezésére					
törvény	2	0	3	5	0,4
kormányrendelet	5	1	1	7	0,5
miniszteri rendelet	2	0	2	4	0,3
önkormányzati rendelet	4	0	0	4	0,3
állami irányítás egyéb jogi eszköze	8	3	0	11	0,8
Összesen	**938**	**332**	**93**	**1 363**	**100,0**
%	68,8	24,4	6,8		100,0

Az azonos jogszabályra vonatkozó, többször megismételt ajánlásokat is tartalmazza.

19. ábra

A 2007. évi befejezések megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint



A 122 ajánlással befejezett ügyben összesen 260 ajánlást tettünk; ezek megoszlása a címzettek válasza szerint:

II. melléklet

Konferenciák

2007-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és munkatársai az alábbi nemzetközi, illetve hazai konferenciákon, valamint szakmai fórumon vettek részt:

Lenkovics Barnabás

2007. április 2-án, Budapesten – „A pozitív adóslista alkotmányossági háttere” címmel – a Nemzetközi Bankárképző Központ által szervezett, Pozitív Adóslista Konferencián előadást tartott.

Szabó Máté

2007. október 5-én, Pécsett – „A tiltakozás kultúrája a magyar civil társadalomban” címmel – a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar és a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület által szervezett, „A demokrácia deficitje avagy a deficites hatalomgyakorlás” című konferencián előadást tartott.

2007. október 11-én, Tutzingban – „Civil társadalom Magyarországon” címmel – a Délkelet-Európai Társaság szervezésében a 46. főiskolai héten előadást tartott.

2007. november 7-én, Győrben – „A gyülekezési jog aktuális gyakorlata” címmel – a Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium szakmai szimpóziumán előadást tartott.

2007. november 9-én, Bécsben – „Tüntetések és alapjogok Magyarországon” címmel – a Bécsi Egyetem Politikatudományi Intézete által szervezett, a „Konszolidáció és dekonszolidáció az új EU tagállamokban” előadássorozat keretében.

2007. november 13-án, Münsterben – „Transznacionális civil társadalom Kelet és Közép-Európában” címmel – a Münsteri Egyetem Politikatudományi Intézete által szervezett a „Transznacionális civil társadalom Európában” című előadássorozat keretében előadást tartott.

2007. november 21-én, Budapesten – „Tüntetések, gyülekezések Magyarországon” címmel – Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrség Tudo-

mányos, Technológiai és Innovációs Tanácsa által szervezett, „A tömegmozgások rendőri kezelése az emberi jogok tükrében” című konferencián előadást tartott.

2007. november 23-án, Budapesten – „A szocializmuskritika irányzatai a magyar ellenzék gondolkodásában (1968-1988)” címmel – a 25 éves Magyar Politikatudományi Társaság 2007. évi közgyűlésén – a Bibó István díj átadásakor – előadást tartott.

2007. december 3-án, Budapesten – „Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált világban” címmel – a Magyar ENSZ Társaság valamint az Országgyűlési Biztos Hivatala által rendezett „Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon” című konferencián előadást tartott.

2007. december 6-án, Brémában – „A magyar ellenzék politikai gondolkodásának típusai” címmel – a Brémai Egyetem Kelet-Európai Kutatóintézete által szervezett „Kelet és Közép-Európai ellenzéki mozgalmak” című konferencián előadást tartott.

Munkatársak részvétele szakmai fórumokon, konferenciákon

Győrffy Zsuzsanna 2007. április 24-én – „A gyermeki jogok érvényesülése a hazai gyermekvédelemben” – címmel a Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálata, Szociális és Munkaügyi Minisztérium által szervezett „Hátrányos helyzet és gyermekvédelem. Tíz éves a gyermekvédelmi törvény” című konferencián előadást tartott.

2007. szeptember 25-én „Országgyűlési biztosi tapasztalatok a gyermeki jogok sérelme terén” címmel, a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala által szervezett, gyámhivatali munkatársak értekezletén előadást tartott.

Litkey-Juhász Orsolya 2007. április 26-án Szombathelyen tartott előadást a XVII. Nemzetközi Köztisztasági Fórum és Kiállítás keretében, „Hulladékgazdálkodással kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok 2006. évben” címmel.

Hajas Barnabás 2007. június 8-án – „Parlament – az ombudsman partnere?” címmel – a Koszovói Ombudsman Hivatala, az Egyesült Államok Pristinai Irodája és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet által rendezett Regionális Ombudsman Konferencián előadást tartott.

Halász Zsolt 2007. november 5-én – „A magyar intézményrendszer szerepe az Európai Uniós támogatások lebonyolításában” – címmel a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar által szervezett „Verseny és versenyképesség” című konferencián előadást tartott.

Publikációk

Lenkovics Barnabás

A pozitív adóslista alkotmányossági háttere, in: *Hitelintézeti Szemle* 2007.

Szabó Máté

A tiltakozás kultúrája Magyarországon (monográfia). Rejtjel Kiadó: Budapest 2007.

A „forró ősz" 2006-ban Budapesten – értelmezési kísérlet politológiai-politikai szociológiai szempontból, in: Sándor Péter–Vass László–Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról: kormányzat, közpolitika, közélet.* DKMKA: Budapest 2007. 1241–1262. o. (könyvrészlet)

Partizipation und Zivilcourage – die neue Ungarn jenseits des Autoritarismus, in: Aron Buzogany-Rolf Frankenberg (Hrsg.): Osteuropa: *Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.* Nomos: Baden-Baden 2007. 277–291. o. (részlet)

Legal and Political Environment of the NGO's in Hungary, in: *Jogelméleti Szemle* 2007/1.

A forró ősz 2006-ban Budapesten, in: *Rendészeti Szemle* 2007/4. 53–83. o.

Gyülekezési törvény-hozzászólás, in: *Fundamentum* 2007/1. 39–46. o.

A civil társadalom a politikai gondolkodás történetében és a mai diskurzusokban, in: *Civil Szemle* 2007/1. 144–149. o. (könyvismertetés)

Donatella della Porta et al.: Policing transnational protest [A transznacionális tiltakozások rendőri kezelése], in: *Rendészeti Szemle* 2007/3. 125–133. o. (könyvismertetés)

Pokol Béla: Politikaelmélet. Századvég 2006, in: *Magyar Tudomány* 2007/6. 836-839. o. (könyvismertetés)

Martin Klimke–Joachim Scharloth (Hrsg.): 1968: Handbuch, in: *Kommentár* 2007/3. 118–125. o. (könyvismertetés)

– Tölgyessy Péter [társszerző]: Demokratikus átmenet és globalizáció. Bayer József–Jody Jensen (eds.): From Transition to Globalisation. Budapest, MTA 2007, in: *Magyar Tudomány* 2007/11. 1509–1511. o. (könyvismertetés)

Munkatársaink publikációi

Hajas Barnabás (szerk., társszerk. Schanda Balázs): *Alkotmányjogi jogszabálygyűjtemény II.* Budapest, Szent István Társulat 2007. (kézirat lezárva 2007. szeptember 15.)

Hajas Barnabás – Kilényi Géza: F*ejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 199.

Hajas Barnabás: A bíróságok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 127–146. o.

Hajas Barnabás: Az ügyészség. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 145–158. o.

Hajas Barnabás: A helyi önkormányzatok. In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 159–190. o.

Hajas Barnabás: A minősített időszakok In: Kilényi Géza – Hajas Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet.* Egyetemi jegyzet. Budapest, Szent István Társulat 2007. 191–198. o.

Hajas Barnabás: Az Országos Rádió és Televízió Testületről. In: Ádám Antal (szerk.): *„PhD Tanulmányok 6."* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája 2007. 205–222. o.

Halász Zsolt: *Pénzügyi Jog II.* (szerk.: Halustyik Anna). Budapest, Szent István Társulat 2007 alábbi fejezetei:

I. A számviteli szabályozás alapjai

II. A társasági adó

II./ 2. A személyi jövedelemadóval kapcsolatos közösségi szabályozás

V./ 10. Betétbiztosítás, befektetővédelem

VI./ 2. Az Európai Központi Bank

VI./ 3. A Magyar Nemzeti Bank

Litkey-Juhász Orsolya: Hulladékkereskedelem, in: *Jegyző és Közigazgatás,* IX. évf. 3.

Juhász Zoltán: A bírósági végrehajtás alkotmányossága – Az ombudsman gyakorlata a bírósági végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben, in: *Themis* (Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata) 2007/2., 30–43. o.

Oktatás, vizsgáztatás

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

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén adjunktus, e minőségében tagja a záróvizsga bizottságnak is. A HEFOP-3.3.1-P.-2004-09-0146/1.0 azonosító számú „A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése – A felsőfokú közigazgatási szakemberképzés szerkezeti és tartalmi megújítása – a felsőfokú végzettségűek gyakorlatorientált alapképzése, át- és továbbképzése széles társadalmi érdekképviseleti támogatottsággal, a megújuló közszolgálat igényei szerint” címet viselő pályázat keretében tananyagfejlesztést, képzési koordinációt végzett. A Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán európai és magyar közigazgatási jogot, valamint közszolgálati jogot oktatott.

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

Haraszti Katalin a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán rendszeresen részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság munkájában. Szemináriumvezetőként részt vett az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék munkájában, valamint az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének munkájában, ahol az Igazságügyi Igazgatási Szakon alkotmányjogot oktatott, továbbá az említett tárgyból vizsgáztatott. A Közigazgatási Alapvizsga Bizottság tagjaként, a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ Oktatási és Módszertani Igazgatóságának felkérésére – alkotmányjog tantárgyból – vizsga-előkészítő előadást tartott. 2007. április 18-án a „Magyar parlamentarizmus alapvető intézményei és működése – az ombudsmani jogvédelem sajátosságai” címmel az ELTE Társadalomtudományi Kar Politikatudományok Tanszék Politológia Szak hall-

gatóinak előadást tartott. 2007. szeptember 3-4-én, Sarlóspusztán, a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett és az Európai Menekültügyi Alap által finanszírozott Menekültügyi Továbbképzés és Szakmai Találkozó oktatási programjában trénerként közreműködött.

Somosi György főosztályvezető-helyettes és Győrffy Zsuzsanna osztályvezető az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság tagjaként a közigazgatási alapvizsgáztatásban vett részt.

Garamvári Miklós főosztályvezető Pajcsicsné Csóré Erika főosztályvezető és Kovács Zsolt főosztályvezető-helyettes az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában vett részt cenzorként.

III. melléklet

Tárgymutató

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
adó, közteherviselés	5019/2005, 1494/2006, 1495/2006, 4045/2006, 4633/2006, 5407/2006, 1183/2007, 1242/2007, 2047/2007, 2151/2007, 2492/2007, 4091/2007, 5217/2007
akadálymentesítés	5312/2006
alapítvány	1737/2006, 2560/2007,
állampolgárság, külföldi állampolgár	4139/2006, 2793/2007
állategészségügy	3072/2007
anyakönyv	4164/2006
beruházás	5096/2006, 2368/2007
bentlakásos intézmény	4401/2006, 1316/2007
birtokvédelem, birtokháborítás	2033/2006, 5096/2006, 5115/2006, 1447/2007, 1473/2007, 1665/2007
büntetőeljárás	3360/2006
csapadékvíz, csatorna	5724/2005, 5096/2006, 1772/2007
diszkrimináció	2860/2006, 4361/2006, 1232/2007
ebtenyésztés	3072/2007.
egészségbiztosítás	1387/2006, 1242/2007, 1976/2007, 2793/2007, 4087/2007, Gy 114/2007
egészségügy, közegészségügy, népegészségügy	5002/2005, 1387/2006, 3397/2006, 4139/2006, 5312/2006, 1242/2007, 1316/2007, 1976/2007, 2145/2007, 2793/2007, 3072/2007, 4087/2007

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
építés, bontás, tervezés	4359/2005, 4554/2005, 5991/2005, 1116/2006, 2033/2006, 2354/2006, 2776/2006, 2991/2006, 3180/2006, 4250/2006, 4729/2006, 5096/2006, 5447/2006, 1447/2007, 1651/2007, 2284/2007, 3912/2007, 4729/2007
esélyegyenlőség	5312/2006, 2793/2007, 3072/2007, 4087/2007
fogva tartás, büntetés-végrehajtás (bv.)	3360/2006, 3465/2006, 4525/2006, 2832/2007,
fogyatékkal élő, mozgáskorlátozott	4401/2006, 5312/2006, 2492/2007, 4087/2007
föld	4728/2005, 2033/2006, 3397/2006, 4528/2006, 4633/2006, 1651/2007, 3912/2007,
gépjármű	1494/2006, 1495/2006, 2492/2007, 4091/2007
gondozás, gondnokság, gyám	2797/2006, 4020/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4632/2006, 4930/2006, 5292/2006, 1316/2007, 1266/2007, 1685/2007, 2500/2007, 3650/2007, 3711/2007, 4177/2007, 4347/2007, 4467/2007, 4644/2007
gyermek, fiatalkorú	5002/2005, 5910/2005, 2043/2006, 2197/2006, 2490/2006, 2915/2006, 3397/2006, 3802/2006, 4005/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4632/2006, 5292/2006, 1266/2007, 1625/2007, 1685/2007, 2007/2007, 2145/2007, 2368/2007, 2853/2007, 3117/2007, 3550/2007, 3650/2007, 3369/2007, 4177/2007, 4347/2007, 4467/2007, 4644/2007
gyógyszer	1387/2006, 1976/2007
hajléktalan	2641/2006, 2560/2007

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
hulladékgazdálkodás, -szállítás	1567/2007, 2047/2007, 2338/2007
illeték, illetékbélyeg	6119/2005, 1494/2006, 4164/2006, 4528/2006, 4633/2006, 5407/2006, 1004/2007, 2492/2007, 3251/2007
informatika	4091/2007
intézetbezárás	2464/2007, 4570/2007
jogalkotás	4728/2005, 5444/2005, 4005/2006, 4525/2006, 2793/2007, 3912/2007, 4263/2007, 5217/2007
kamara	3702/2007
kártalanítás	3912/2007
kegyeleti jog, temetkezés, hagyaték	5444/2005, 3810/2006, 4633/2006, 3810/2007
kereskedelem	5019/2005
költségvetési fegyelem	Gy 413/2007
környezet- és természetvédelem	4728/2005, 5444/2005, 1387/2006, 2354/2006, 2751/2006, 3397/2006, 4698/2006, 4729/2006, 5096/2006, 5115/2006, 1004/2007, 1232/2007, 1447/2007, 1651/2007, 2151/2007, 2479/2007, 4091/2007
közgyógyellátás	1976/2007, 3650/2007
közigazgatási hivatal	4359/2005, 1495/2006, 2354/2006, 2776/2006, 2797/2006, 3810/2006, 4155/2006, 4226/2006, 4361/2006, 4528/2006, 4729/2006, 4930/2006, 5447/2006, 1316/2007, 1567/2007, 1651/2007, 1960/2007, 2047/2007, 2368/2007, 2540/2007, 3912/2007, 3969/2007, 4729/2007

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
közlekedés, útépítés, parkolás	1495/2006, 1599/2006, 2751/2006, 4005/2006, 4525/2006, 5447/2006, 1232/2007, 4087/2007
közműfejlesztés	2751/2006
közoktatás, felsőoktatás, művelődés	4905/2005, 5002/2005, 2197/2006, 2860/2006, 3465/2006, 3802/2006, 5312/2006, 1685/2007, 2793/2007
közszolgáltató, közüzem	2751/2006, 2151/2007, 2338/2007, 3711/2007
lakhatás	4359/2005, 2641/2006, 4139/2006
munka, foglalkoztatás	1737/2006, 2860/2006, 4045/2006, 4314/2006, 1183/2007, 1242/2007, 2813/2007
nyugdíj, társadalombiztosítás	1387/2006, 4045/2006, 1242/2007, 1862/2007, 2793/2007, 4087/2007
ösztöndíj	4139/2006, 4525/2006
pályázat	5312/2006, 2151/2007
pénzintézet, hitel	2797/2006, 2958/2006
polgármesteri hivatal, önkormányzat	4359/2005, 5002/2005, 5724/2005, 2033/2006, 2197/2006, 2751/2006, 2776/2006, 3180/2006, 3802/2006, 3810/2006, 4155/2006, 4164/2006, 4226/2006, 4361/2006, 4401/2006, 4698/2006, 4719/2006, 4761/2006, 4930/2006, 5096/2006, 5115/2006, 5447/2006, 1004/2007, 1567/2007, 1625/2007, 1651/2007, 1960/2007, 1976/2007, 2047/2007, 2145/2007, 2151/2007, 2338/2007, 2368/2007, 2492/2007, 2500/2007, 2560/2007, 3072/2007, 3251/2007, 4705/2007, 5217/2007

Az ügyek tárgyszavai	A jelentések iktatószámai (OBH)
rendőrség	1280/2006, 1916/2006, 3405/2006, 4005/2006, 4435/2006, 4704/2006, 2135/2007, 3251/2007, 5219/2007
sajtó, média, műsorszolgáltató	5910/2005, 2043/2006, 2915/2006, 3405/2006, 2007/2007, 5219/2007
szociális ellátás, szociális otthon	1316/2007, 1976/2007, 2560/2007, 3650/2007
szolgalmi jog	3912/2007
szülés, szülétésház, otthon szülés	4570/2007
tájékoztatás	4728/2005, 5724/2005, 5910/2005, 6119/2005, 1494/2006, 1495/2006, 2197/2006, 3405/2006, 4045/2006, 4250/2006, 4314/2006, 4435/2006, 1183/2007, 1976/2007, 4467/2007, 4644/2007
távfűtés, gázártámogatás	2151/2007
tulajdon, vagyon	4359/2005, 4728/2005, 5991/2005, 6048/2005, 1599/2006, 2032/2006, 2751/2006, 2776/2006, 2797/2006, 4155/2006, 4698/2006, 5096/2006, 5115/2006, 5447/2006, 1447/2007, 1473/2007, 1665/2007, 2151/2007, 2492/2007, 3912/2007, 4091/2007
vasúti mellékvonal	1232/2007
vám, jövedék	5019/2005, 4091/2007
végrehajtás	4359/2005, 4554/2005, 1116/2006, 1494/2006, 2033/2006, 2354/2006, 2776/2006
véleménynyilvánítás, vallásszabadság	5002/2005, 4361/2006, 4704/2006, 1685/2007, 5219/2007
vízum	4139/2006
zajkibocsátás, zajhatás	2033/2006, 1473/2007, 4705/2007

A tárgymutatóban megadott ügyszámok egy része csak a CD-mellékleten lévő Példatárban található meg.

IV. melléklet

Munkatársaink

Az országgyűlési biztos munkatársai

Dr. Balsai Józsefné
Dr. Bassola Eszter
Bencsik Károly
Dr. Bene Beáta
Dr. Bíró Sára Györgyi
Dr. Borza Beáta
Dr. Burger Georgina
Dávidné dr. Bódis Cecília
Dzielszky Károly
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Garamvári Miklós
Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Gubucz Ágnes
Dr. Győrffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Halász Zsolt
Dr. Haraszti Katalin
Dr. Harsányi Ágnes
Dr. Izafé Éva
Dr. Juhász Zoltán
Dr. Jutasi Balázs György
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva
Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kisfaludi Nóra
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Kovács Orsolya Ágota
Dr. Kovács Zsolt
Dr. Kováts Beáta
Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Litkei-Juhász Orsolya
Magyar Gizella
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Nagy Tiborné
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Radványiné Kecskés Katalin
Rendes Imréné
Dr. Seres Péter
Dr. Sipos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szabó-Tasi Katalin
Dr. Szilágyi Julianna
Tomolák Katalin
Tóth Andrásné
Dr. Várady Eszter
Dr. Zemplényi Adrienne

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai

Dr. Andrásné Bognár Ildikó
Balogh Mihályné
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Duris Imréné
Farkas István
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Dr. Góg Laura
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Heizerné Hegedűs Éva
Hidvégi Valéria
Jutasiné Diós Berta
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Kovács Attila
Kovács Erika
Kővári Árpádné
Lévai Tamás
Listárné Nagy Éva
Makács Tamásné
Móré Piroska
Müller Zsolt
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Petri Istvánné
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Ilona
Széles Lászlóné
Szokolainé Sirmer Mária Magdolna
Tordai Miklósné
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wieszt Erzsébet
Dr. Wolf Erzsébet

V. melléklet

A Szonda Ipsos felmérése

Az Országgyűlési Biztos Hivatala első alkalommal 1998-ban rendelt meg felmérést az országgyűlési biztosok intézményének ismertségéről. A biztosok 10 esztendővel az első felmérés után az intézmény ismertségének és társadalmi beágyazódásának változását kívánták az újabb kutatással felmérni. A közvélemény kutatás eredménye teljes terjedelmében megtalálható az OBH internetes oldalán.

Szonda Ipsos

Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet

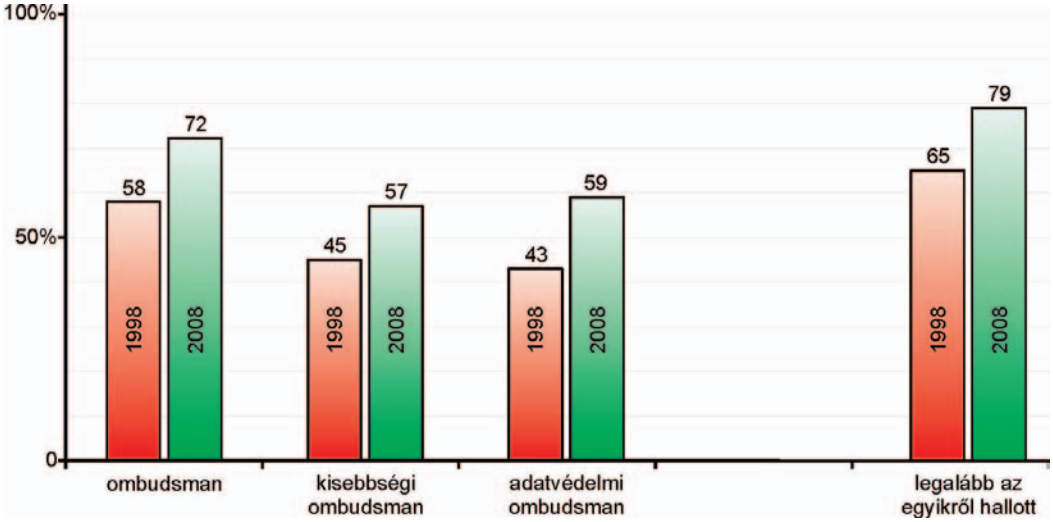
Ipsos

Összefoglaló

A kutatás körülményei	Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa megbízásából a Szonda Ipsos 2008. február 15. és 21. között személyes megkérdezésen alapuló kérdőíves közvélemény kutatást végzett 1000 magyarországi állandó lakhelyű felnőtt személy körében.
Az ombudsmani intézmény aktív ismertsége	Az ombudsmani tisztséget 1998-ban 15%, 2008-ban 32% említette mint olyan intézményt, amelyhez az állampolgár fordulhat, ha valamely intézmény részéről jogsérelem éri.
Az ombudsmani intézmény teljes ismertsége	Az ombudsmani tisztséget 1998-ban 65%, 2008-ban 79% ismerte legalább hallomásból. Az általános ombudsmani tisztség a legismertebb: 72% hallott már róla. Az adatvédelmi és a kisebbségi biztos teljes ismertségi mutatója 59, illetve 57%-os, a zöld ombudsmané pedig 17%-os.
Hajlandóság az ombudsmani rendszer igénybevételére	A felnőtt lakosság 11%-a gondolja egészen biztosnak, további 28%-a pedig valószínűnek, hogy megkeresné az ombudsmant problémájával, ha jogsérelem érné.
Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának lakossági bizalom-indexe	Az index értéke 52 pont, a harmadik legmagasabb 18 intézmény sorában.
Vélemények az ombudsman intézményéről	Az ombudsmanok munkájával kapcsolatos lakossági vélekedések kevéssé differenciáltak. A válaszadók legnagyobb csoportja egyetértett a pozitív állításokkal és elvetette a negatív állításokat. Jelenleg kevesebb a pozitív várakozás, feltételezés az ombudsmanok működésével kapcsolatban, mint 1998-ban volt.

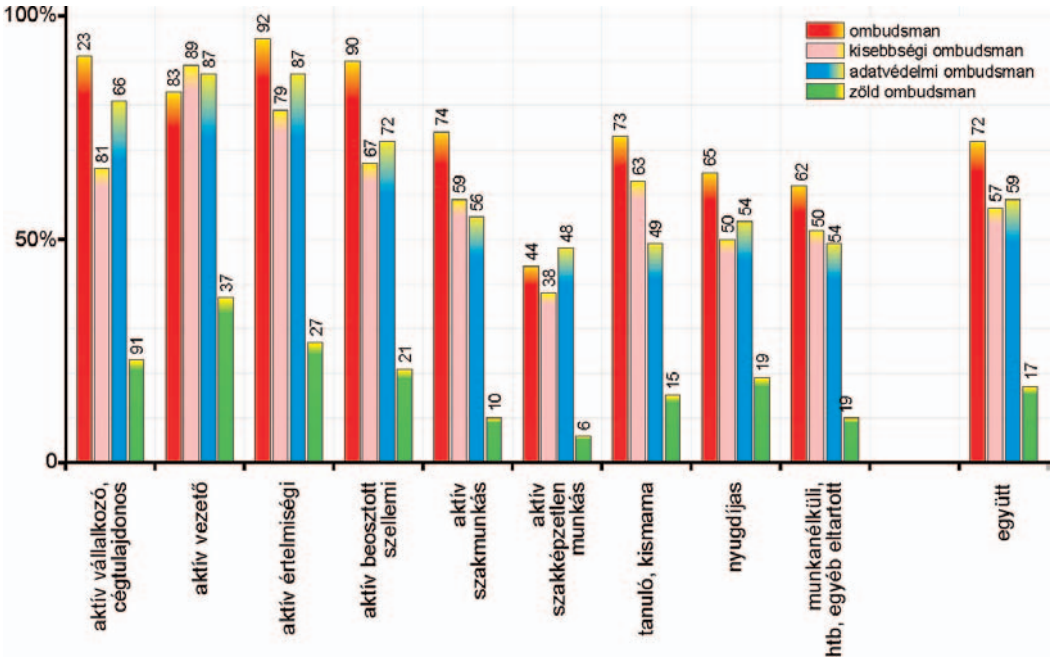
Hallott-e már...?

rákérdezésre adott válaszok, teljes ismertség



Teljes ismertségi mutató

rákérdezésre adott válaszok foglalkozás szerint



4.
A Beszámoló CD-melléklete

4.1.
A Beszámoló 1–3. fejezeteinek elektronikus változata

4.2.
Példatár

Válogatás az országgyűlési biztosok jelentéseiből

A 2005-BEN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 4359/2005.
A tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a végrehajtásra nem képes panaszosok kérelme ellenére mellőzi a kötelezettség építésügyi hatósági elrendeléséről szóló döntést.

A panaszos a szülei tulajdonában álló ingatlan ügyében fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert a pincebeomlással veszélyeztetett ingatlan helyreállítása érdekében Szava Község Önkormányzatától nem kapnak segítséget. Egyidejűleg azt is kifogásolta, hogy a siklósi jegyző az ingatlan használatát megtiltotta, és kötelezte a tulajdonosokat a beomlással veszélyeztetett ingatlan felújítására vagy bontására.

A 2007. március 14-én lezárt vizsgálat megállapította, hogy a pincebeomlással veszélyeztetett ingatlan ügyében a több mint két éve kiadott építéshatósági intézkedést követően – amelyben az építési hatóság azonnali hatállyal megtiltotta a panaszosok ingatlanának használatát – mintegy két évig intézkedés nem történt. A panaszosokon kívül más ingatlantulajdonosok is érintettek a településen. A panaszos házaspár ingatlana sérült a legsúlyosabban, az ingatlan használata, lakhatása lehetetlen, a helyreállítási költségek igen magasak, ezért kérték a helyi önkormányzat anyagi támogatását.

Az ügyben kifogásolható, hogy az építési hatóság figyelmen kívül hagyta a panaszosok jelzését, mely szerint nincs anyagi lehetőségük az ingatlan helyreállítására, és kifogásolható a helyi önkormányzat ezzel kapcsolatos

döntése is. Az építési hatóság az épület használatának megtiltását 2004-ben rendelte el, és csak a biztos megkeresésére, 2006-ban döntött annak végrehajtásáról. Az eltelt hosszú időre figyelemmel a hatóság bizonytalanságot teremtett, továbbá nem vette figyelembe a közigazgatási hivatal által is bemutatott jogszabályi lehetőséget, tehát a kötelezettség hatósági úton történő teljesíthetőségét. A döntés mellőzte – még elutasítás szintjén is – a panaszosok kérelmének elbírálását, holott Szava Község Önkormányzatának közvetítésével az építési hatóság tudomására jutott, hogy a kötelezettek nem képesek a helyreállítási, de még a bontási költségeket sem viselni. A közigazgatási határozatban kellett volna arról rendelkezni, hogy az építési hatóság milyen döntést hozott a kötelezettség hatósági úton történő esetleges végrehajtásáról.

Szava Község Önkormányzata az anyagi támogatásra vonatkozó kérelem tárgyában hozott ugyan döntést, de ez semmilyen kapcsolatot nem mutat a kötelezettség hatósági úton történő teljesítésének elősegítésével kapcsolatban, holott erről – a közigazgatási hivatal álláspontjával egyezően – valóban a végrehajtást elrendelő építési hatóság rendelkezhet, amit az előző pontban foglaltak szerint a hatóság elmulasztott. Ennek elősegítéseként lett volna elvárható a helyi önkormányzat döntése. A végrehajtást foganatosító helyi önkormányzat által kiadott „anyagi támogatás kérésének elutasítása” tárgyú határozata azonban minden tényállást, jogszabályi hivatkozást nélkülöz, ezért a döntés nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek, a panaszosok kérelmére vonatkozó pontos válasznak. A közigazgatási hivatal ezen utóbbi döntése jogszerűnek minősítette, ezzel szemben az országgyűlési biztos megállapítása az, hogy a döntés a közigazgatási eljárási szabályok előírásainak nem felel meg, mert a panaszosok kérelmére nem ad megfelelő választ.

Az önkormányzat döntéséből nem olvasható ki, hogy a döntés a szociális igazgatásról szóló törvény mely támogatási formája tárgyában, esetleg a lakáscélú támogatással kapcsolatos helyi rendelet alapján, vagy valamely más támogatási forma szabályainak figyelembevételével került elutasításra, ami így mellőzi a fentiekben jelzett anyagi és alaki követelményeket.

A vizsgálat megállapította, hogy Siklós város jegyzőjének mint a végrehajtást elrendelő építési hatóságnak azon eljárása, amelyben a végrehajtásra nem képes panaszosok esetében az ilyen irányú kérelem ellenére mellőzte a kötelezettség építésügyi hatósági elrendeléséről szóló döntést, valamint Szava Község Önkormányzat polgármesterének a közigazgatási eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával hozott döntése a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság

követelménye és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoztak.

Az ombudsman kezdeményezésében felkérte Siklós város jegyzőjét, mint építési hatóságot, hogy határozattal döntsön a kötelezettség építésügyi hatósági elvégeztetése tárgyában (bontás, felújítás, pincetömedékelés stb.), tekintettel arra, hogy évek óta rendelkezésére áll az az információ, amely szerint a kötelezettek jövedelmi, vagyoni helyzete a végrehajtási kötelezettség teljesítését nem teszi lehetővé.

Az építési hatóság a kezdeményezést elfogadta, és kiegészítő határozatában felhívta Szava község jegyzőjét az elrendelt kötelezettség hatósági úton történő teljesítésére.

OBH 4554/2005.

Jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a bíróság által megerősített kötelezést tartalmazó határozatát évekig nem hajtatja végre, és a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz, ha kereskedelmi hatósági eljárásban több évig nem hoz érdemi döntést.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az építésügyi hatóság a budakalászi ingatlanával szomszédos közterületen engedély nélkül létesített építmény bontását elrendelő, 2003-ban hozott határozata végrehajtásának kikényszerítése érdekében – tekintettel arra, hogy azt a kötelezett a panasz benyújtásáig nem hajtotta végre – nem intézkedett. Csatolta a pomázi építési iroda 2005-ben kiadott, a kötelezettnek írt felszólítását, amelyben rámutat arra, hogy jogerős ítélet született a bontás kérdésében, de ennek ellenére gyakorlatilag új teljesítési határidőt biztosított a kötelezett részére.

A biztos az eljárása során a pomázi jegyzőtől és a közigazgatási hivatal vezetőjétől kért tájékoztatást. A rendelkezésre álló iratokból, elsősorban a csatolt bírósági ítéletből az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszban említett ingatlanra, melyet építtető közterület-használati engedély alapján birtokolt, engedély nélkül bővítmény került elhelyezésre. Az elsőfokú hatóság kétszer megismételt közigazgatási eljárás után hozta meg a kérdéses bővítmény bontásával kapcsolatos határozatát, amelyet a megyei közigazgatási hivatal a fellebbezési eljárás során helybenhagyott. A bírósági ítélet rámutatott arra, a bővítmény eredményeképpen a szomszédos épület és az élelmiszerüzlet között nincs meg az előírt tűztávolság, ezért a keresettel támadott közigazgatási határozat megalapozott volt.

A jogerős bírói ítéletet a kijelölt pomázi építésügyi hatóság 2005 áprilisában kapta meg. A panaszos ügyészségi vizsgálatot kezdeményezett egy hónappal később, amelynek alapján az ügyészség felszólalással élt az intézke-

dés elmulasztása miatt. A pomázi építésügyi hatóság 2005 augusztusában tette meg első intézkedését a végrehajtás kikényszerítése érdekében (felszólította a kötelezettet a teljesítésre). Figyelemmel arra, hogy az elhúzódó bírósági eljárás miatt a közigazgatási határozatokban megjelölt teljesítési határidők leteltek, új határidő kitűzése vált szükségessé. A kötelezett ezt követően megkezdte a bontást, majd abbahagyta. A hatóság ezért a még el nem bontott épületrész lebontásához és a bontási törmelék elszállításához meghatározott költség előlegezésére kötelezte az építtetőt, amely kötelező határozatot a hatóság saját hatáskörben visszavont, jogszabálysértésre hivatkozva. Ezt követően, miután a bontási kötelezettségének az építtető nem tett eleget, a pomázi jegyző végrehajtási bírságot szabott ki, majd az ombudsmani vizsgálat alatt újabb végrehajtási bírság kiszabására is sor került. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy bár az elsőfokú hatóság huzamos ideig nem intézkedett a végrehajtás kikényszerítése érdekében, de a mulasztását pótolta, így nem kezdeményezett további intézkedést.

A panaszos emellett az épületben működő üzlet működését is kifogásolta. Az építésügyi hatóság a panaszos által tett – az üzlet működését sérelmező – beadványt a helyi (budakalászi) kereskedelmi hatóságnak továbbította. A helyi jegyző egy helyszíni szemle alapján tett megállapításairól levélben értesítette az építésügyi hatóságot és a panaszost, de határozatot nem hozott.

A vizsgálat megállapította, hogy a budakalászi jegyző a panaszolt kereskedelmi tevékenység ügyében huzamos ideig nem intézkedett érdemben a panaszos beadványai alapján, és ezzel a mulasztással a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okozott. A megállapított visszásság jelenleg is fennáll, hiszen a budakalászi jegyző mint elsőfokú kereskedelmi hatóság a vizsgálat befejezéséig sem hozott érdemi döntést az ügyben, és ezzel a panaszost, de a tevékenységet folytatót is megfosztja a jogorvoslat igénybevételének lehetőségétől.

A biztos felkérte Budakalász jegyzőjét, hogy soron kívül folytassa le a panaszos által kezdeményezett eljárást és hozzon érdemi határozatot. Felkérte a vizsgált eljárásokban részt vevő mindkét szerv vezetőjét, hogy a jövőbeni szabályos eljárások érdekében intézkedjenek hivatalukban mind az anyagi, mind az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására. A jegyző tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos és a kifogásolt tevékenységet gyakorló vállalkozó egyezséget kötött a hatóság előtt, amelyet még a vizsgálat befejezése előtt határozattal jóváhagyott. A biztos a választ tudomásul vette, és az ügyet lezárta.

OBH 4905/2005.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az Egyetem, ha a felvételi döntést jelentős késedelemmel, csak a panaszos telefonos és írásbeli érdeklődését követően postázza.

A panaszos a felsőoktatási felvételi eljárásával összefüggő sérelmei miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Beadványa szerint felvételi kérelmét a jogszabályokban meghatározott módon és időben beadta, a felvételi eljárás befejezése után SMS-ben, illetve az interneten arról értesült, hogy felvételt nyert. Ezt követően – miután írásbeli értesítést nem kapott – telefonon többször érdeklődött az Egyetemen, a felvételével kapcsolatban azonban nem kapott egyértelmű választ. A panaszos csak a 2005. augusztus 26-án postára adott értesítésből szerzett hivatalos tudomást arról, hogy nem vették fel.

A panaszos 2005. évben érettségizett. Mivel matematika tantárgyból az év végi jegyét kérte, osztályzata a felsőoktatási eljárásban a szerzett pontszámok megállapításánál nem volt figyelembe vehető. Az oktatási dékánhelyettes tájékoztatta a biztost, hogy az Egyetem 2005. július 18-ig elvégezte a jelentkezők eredményének rögzítését és ellenőrzését. Ekkor észlelték az OFIK által elkövetett rögzítési hibát. A felvételi ponthatárok megállapítása (2005. július 26.) után nyomtatták ki – az OFIK által az Egyetem rendelkezésére bocsátott elektronikus adatbázis alapján – a felvételi döntésről szóló értesítő leveleket. Ez a levél a panaszos esetében is elkészült, de a végső ellenőrzés során kiderült, hogy az OFIK az Egyetem által kért korrekciót nem végezte el. Ez alapján a panaszos „felvett” státusszal szerepelt az adatbázisban. A tévesen rögzített adatok miatt az Egyetem a GÓLYA programon keresztül megfellebbezte a felvételi döntést. Ez az eljárás viszonylag hosszadalmas, amelyet az Egyetem igyekezett meggyorsítani. Ennek ellenére csak 2005. augusztus 17-én, a GÓLYA programon keresztül értesült a fellebbezés elfogadásáról.

A megkeresett szervektől kapott tájékoztatásokban tapasztalható ellentmondásokat – az adatbázisok adattartalma, az érintett szervek közötti kommunikáció stb. – a biztos feloldani nem tudta, vizsgálata során az eljárást részletesen sem sikerült rekonstruálnia. Megállapította azonban, hogy az Egyetemnek a felvételről szóló döntést az akkor hatályos felsőoktatásról szóló törvény értelmében kellett volna meghoznia. A Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató szerint a ponthatár megállapítására 2005. július 27. napján került sor, és az ezt követő napon kellett volna a felvételi döntést a panaszosnak is megküldeni. Ezt az Egyetem nem vitatottan elmulasztotta, és a

felvételi döntést jelentős késedelemmel, a panaszos telefonos és írásbeli érdeklődését követően, csak 2005. augusztus 26-án postázta.

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, aminek viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben, az Egyetem döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy jogszabály szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az Egyetemnek alkotmányos kötelessége lett volna, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz a felvételi ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Mivel ezt az Egyetem elmulasztotta, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos a visszásság orvoslása érdekében ajánlást nem tett, és kezdeményezést sem fogalmazott meg, mivel a határidő elmulasztása az eljárást érdemben nem befolyásolta, de felkérte a Pannon Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar dékánját, hogy a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel a felvételi eljárásban eljáró munkatársai figyelmét a határidők pontos betartására és annak kiemelkedő – sokszor garanciális – jelentőségére.

A dékán a biztos felkérésének eleget tett.

OBH 5002/2005.

A lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okoz az óvoda nevelőtestülete, ha a hitoktatásra javasolt gyermekek névsorát közzéteszi.

Az Alcsútdobozi Református Egyházközség lelkésze a helyi önkormányzati óvodában tartandó hitoktatás szervezése ügyében fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte az óvodai hit- és vallásoktatás délutáni időpontját, az abban részt vevő gyermekek névsorának összeállítását.

A biztos a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során a következőket állapította meg. Az alcsútdobozi óvodában hitoktatást szerveztek az óvodások számára. A 2004 szeptemberében az óvodába beíratott 54 gyermekből 25 szülője jelezte, hogy gyermekét református, 15 szülő a római katolikus hitoktatásra kívánja járatni. A református hitoktatásban részesülő gyermekek adatait tartalmazó „létszámjelentő adatlapon” azonban összesen 46 gyermek neve szerepelt, köztük olyanok is, akiket még nem írattak be az óvodába. Az óvoda vezetője 2004. november 11-én az óvónők, valamint a panaszos és a római katolikus hitoktató részvételével megbeszélést tartott, amelynek témája a katolikus vallású gyermekeknek a református, valamint a reformá-

tus vallású gyermekeknek a katolikus hitoktatáson történő részvétele volt. Az óvónők szóvá tették, hogy a református hitoktatások alatt a gyermekek szétdobálják a játékokat, a csoport magas létszáma és a fegyelem hiánya balesetveszélyes helyzetet eredményez. Az óvónők indítványozták, hogy a hitoktatás lehetőleg az 5-6 éves gyermekek számára szerveződjön, és az 15 óra 30 perckor kezdődjön. Az óvoda vezetője javasolta, hogy a nevelőtestület a panaszos közreműködésével, annak „foglalkozásaihoz" egy névsort állítson össze. Miután a panaszos ettől elzárkózott, a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorát az óvoda állította össze. A panaszos 2004. november 28-án, az óvoda vezetőjének írott levelében kifejtette, hogy a nevelőtestület „jogtalanul, elfogadható magyarázat nélkül, hatáskörét túllépve határozta meg református hitoktatásban résztvevők névsorát, megsértve ezzel a szabad vallásgyakorlás jogát". A panaszos 2004. december 2-án a polgármesterhez fordult és az ügy vizsgálatát kérte.

A panaszos 2004. december 8-án, a Vértesaljai Református Egyházmegye jogtanácsosának kíséretében felkereste az óvoda vezetőjét. A panaszos által is aláírt jegyzőkönyv szerint a jelenlévők megállapodtak abban, hogy a református hitoktatás kedd délelőttönként 11 óra és 11 óra 45 perc között, két csoportban történik majd. A panaszos 2004. december 17-én levélben fordult az óvoda vezetőjéhez, akivel közölte, hogy december 8-án mindösszse a hitoktatás törvényes kereteinek visszaállításában egyeztek meg, és felszólította, hogy az őt érintő, megalapozatlan vádaskodásait és kijelentéseit írásban vonja vissza. Az óvoda vezetője a levélre nem reagált. 2005. január 27-én a panaszos a polgármesterhez fordult, és kérte, hogy az ügy kerüljön a képviselő-testület elé. A polgármester 2005. január 28-án tájékoztatta a panaszost, hogy a december 2-án kelt levelének kézhezvételét követően a jegyzőt az óvodai hitoktatás körül felmerült problémák kivizsgálására és rendezésére utasította. A polgármester emlékeztette a panaszost, hogy 2004. december 8-án a felek a vitát közös megállapodással rendezték, továbbá jelezte, hogy a képviselő-testület a 2004. december 16-i ülésén „napirenden kívüli tájékoztatás keretében foglalkozott" a témával. A panaszos 2005. január 31-én ismét kérte, hogy az ügyet a képviselőtestület tűzze napirendre. A panaszosnak tudomására jutott, hogy 2005 májusában a polgármester és a jegyző bekérette magához a „református gyülekezet gondnokát", akitől eltávolításának lehetőségeiről tájékozódtak. Ezért 2005. augusztus 30-án egy újabb levélben a panaszos az eltávolításával kapcsolatos híreszteléseksről kért tájékoztatást a polgármestertől. A panaszos 2005. szeptember 7-én a jegyzőhöz és a polgármesterhez intézett újabb levelében ismételten kérte az ügy kivizsgálását. Miután a 2005. január 28-át követően

küldött leveleire a panaszos nem kapott választ, az országgyűlési biztoshoz fordult.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvtv.) 17. § (1) bekezdése deklarálja, hogy az „egyházi jogi személy elláthat minden olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára". A közoktatás rendszerén belül az állami, önkormányzati nevelési-oktatási intézmények képviselik az államot, így az ő feladatuk, hogy a világnézetileg, vallásilag semleges nevelést-oktatást biztosítsák. Az Lvtv. 17. § (2) bekezdése lehetővé teszi azt is, hogy „az egyházi jogi személy az állam által fenntartott nevelési és oktatási intézményekben – a tanulók és a szülők igényei szerint – nem kötelező jelleggel (fakultatív tantárgyként) vallásoktatást" tartson. A közoktatási intézmény, valamint az egyházi jogi személy együttműködésének kereteit közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.) szabályozza. Az állami nevelési-oktatási intézmény a rendelkezésre álló eszközökből köteles biztosítani a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, azonban a hit- és vallásoktatás tartalmának meghatározása, a hitoktató alkalmazása és ellenőrzése, továbbá a hit- és vallásoktatással összefüggő igazgatási cselekmények végzése az egyházi jogi személy feladata. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 2. § (6) bekezdése értelmében az óvodában folyó hit- és vallásoktatás idejének meghatározásához az óvodaszék véleményét is be kell szerezni. Miután az – egyházi fenntartású közoktatási intézményektől eltérően – az önkormányzati fenntartású óvodában a hit- és vallásoktatás nem része a nevelési programnak, azt az óvodai foglalkozásoktól elkülönítve, az óvodai életrendet figyelembe véve kell megszervezni, azonban időpontját tekintve, az intézmény nyitva tartási ideje alatt bármikor megtartható.

Az óvoda vezetője nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, amikor a fakultatív református hit- és vallásoktatást az addigi délelőtti időpont helyett délután javasolta megtartani.

Miután a fakultatív református hitoktatásban részesülők adatait tartalmazó „létszámjelentő adatlapon" az óvodai nevelés-oktatás alatt álló 25 gyermek mellett további 21 olyan gyermek adata is szerepelt, akik nem jártak óvodába, az országgyűlési biztos az óvodások, valamint az óvodai nevelés alatt nem álló jelentkezők névsorának összeállítását külön vizsgálta. Az óvoda, valamint a gyermek, illetve a szülei közötti „közoktatási jogviszony" az óvodai felvétel időpontjában keletkezik, vagyis a Kötv., illetve végrehajtási

rendeletei által szabályozott, az óvoda, valamint a gyermek számára megállapított jogok és kötelezettségek is ettől az időponttól irányadóak. A gyermek gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogának gyakorlását a szülő irányíthatja, vagyis a szülő dönthet arról, hogy gyermeke a fakultatív hit- és vallásoktatásra jelentkezik-e. Az óvoda mindössze a hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket, így különösen a helyiségek rendeltetésszerű használatát, valamint a jelentkezéshez és működéshez szükséges feltételeket köteles biztosítani. Az önkormányzati óvoda sem a hit- és vallásoktatásra történő jelentkezés megszervezésének, sem a résztvevők kiválasztásának módjába nem szólhat bele. A lelkiismeret- és vallásszabadság az óvodai nevelés-oktatás alatt nem álló gyermeket is megilleti, tehát az ő szüleinek is joguk van ahhoz, hogy gyermekük erkölcsi és vallási neveléséről döntsenek. Az ő esetükben azonban a hit- és vallásoktatás tárgyi feltételeiről nem az óvoda köteles gondoskodni. Amennyiben az óvoda a nevelése-oktatása alatt nem álló gyermekek számára is lehetővé teszi, hogy az intézményben folyó fakultatív hit- és vallásoktatáshoz csatlakozzanak, „gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről”. Az egészséges és biztonságos nevelés-oktatás feltételeinek ellenőrzése az óvodának a fakultatív hit- és vallásoktatáshoz szükséges tárgyi feltételek biztosítására vonatkozó törvényi kötelezettségéhez kapcsolódik, így annak gyakorlása nem tekinthető az egyházi jogi személyt a hitoktató alkalmazásával összefüggésben megillető ellenőrzési jogba történő beavatkozásnak. A nevelőtestület azonban még baleset-megelőzési, illetve balesetvédelmi okból sem szólhat bele abba, hogy a gyermek mely egyházi jogi személy által szervezett hit- és vallásoktatásban részesüljön.

Az óvoda nevelőtestülete a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának meghatározásával és közzétételével megsértette az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében előírt, az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettségét, továbbá az Alkotmány 60. § (1)–(3) bekezdésében biztosított lelkiismereti és vallásszabadsággal, valamint az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okozott.

Az Alkotmány 64. § értelmében a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé”. A panaszos 2004. december 2-án levélben fordult a polgármesterhez, illetve a képviselő-testülethez, amelyben az óvoda vezetőjének a hitoktatás délutáni időpontjá-

val, valamint a református hitoktatásra javasolt gyermekek névsorának összeállításával kapcsolatos döntéseinek vizsgálatát kérte. Arról, hogy a panasz vizsgálatára vonatkozó törvényi kötelezettségének az önkormányzat mely szerve vagy tisztségviselője útján, milyen eljárásban köteles eleget tenni, valamint arról, hogy az esetleges törvénysértés feltárása esetén az óvoda működésének törvényességét milyen intézkedésekkel köteles helyreállítani, sem az Alkotmány, sem más jogszabály nem rendelkezik. A panaszos 2004. december 8-án, a Vértesaljai Református Egyházmegye jogtanácsosának kíséretében felkereste az óvoda vezetőjét, és a találkozón – a polgármester megbízásából – a jegyző is jelen volt, ami azt bizonyítja, hogy a panasz vizsgálatáról a polgármester haladéktalanul intézkedett. A törvényesség helyreállításával az önkormányzat mint fenntartó a közoktatási törvényből eredő kötelezettségeinek eleget tett. A kérelem vagy panasz előterjesztéséhez való jogból azonban nem vezethetők le az egyes állami szervek előtt folyó eljárásokban résztvevők konkrét jogosultságai és kötelezettségei. Az Alkotmányból nem következik, hogy a panaszosnak az általa képviselt egyházi jogi személyt megillető jogszerű állapot helyreállításán túl a jogsértést elkövetőjének személyes felelősségre vonására, továbbá egyéni sérelmeinek a képviselőtestület általi orvoslására is alanyi joga volna.

Sem a polgármester, sem a képviselő-testület nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot azzal, hogy az óvodai fakultatív református hit- és vallásoktatás törvényes kereteinek helyreállítást követően a kérdést a testület nem tűzte napirendre, és az óvoda vezetőjének személyes felelősségre vonásáról sem intézkedett.

Miután az óvoda nevelőtestülete által, a hit- és vallásoktatás megszervezése során okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságokat az alcsútdobozi önkormányzat az egyházi jogi személy közreműködésével már a vizsgálat megindulása előtt orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 5444/2005.

A panaszos tíz évvel korábban született, és még a születése napján elhunyt gyermeke ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz azzal, hogy gyermeke eltemetésének körülményeiről semmilyen információval nem rendelkezik, és sem a kórház – amelyben gyermeke elhunyt –, sem pedig a korábbi törvények szerint köztemetésre kötelezett illetékes önkormányzat nem közli vele, hogy ki és milyen körülmények között temette el gyermekét. Tekintettel arra, hogy a haláleset és az azt követő eljárás a biztos ha-

táskörén kívül esett, annak alkotmányos jogokat érintő vonatkozását nem vizsgálta. A konkrét ügytől elvonatkoztatva vizsgálta meg azonban, hogy a jelenlegi szabályozási környezet elégséges biztonságot nyújt-e, hogy hasonló eset ne fordulhasson elő napjainkban.

A panaszos legújabb iratszolgáltatás iránti kérelmének valamennyi megkeresett szerv maradéktalanul eleget tett.

A vizsgálat feltárta, hogy a tíz évvel ezelőtt történt eseményekkel kapcsolatos iratanyagokból nem állapítható meg, hogy a gyermek holttestét ki és milyen körülmények között temette el. Nem vitatható azonban, hogy korábban, a selejtezési eljárásokat megelőzően létezhetett olyan irat, amely a temetés körülményeit pontosan megvilágította. Mindazonáltal az sem vitatható tény, hogy az elhunyt személyére nézve az összes hamvasztással foglalkozó temetkezési vállalkozás azt a kijelentést tette, hogy nyilvántartása szerint az elhunytat nem hamvasztotta el. Mindezért a biztos megvizsgálta és értékelte egy jelenkori analóg helyzet szabályozottságát.

Feltárta, hogy a hatályos jogszabályok betartása esetén nem fordulhat elő olyan eset, hogy a holttestet eltemető, illetve azt vállaló személy kiléte utólag ne legyen megállapítható. A jogbiztonság követelménye így nem sérül, a jogállami szerveződés alapvető követelménye, hogy az intézményes garanciát biztosítsa, teljesül. Megállapította azt is, hogy az önkormányzat köztemetésekkel kapcsolatos eljárási, iktatási és nyilvántartási rendje a jogszabályokban foglaltaknak megfelelő, alapjoggal kapcsolatban nem okoz visszásságot. A vizsgált kórház eljárása és iktatási rendszere is megfelelt a hatályos jogszabályokban foglaltaknak, így azzal kapcsolatban sem állapítottak meg alapjogot érintő visszásságot. Érvelt azonban amellett, hogy a személyben rejlő garancia minden esetben olyan bizonytalansági tényező, amelyet jogalkotási eszközzel nem lehet kiküszöbölni.

Felhívta az érintett kórház figyelmét, hogy lehetősége van a jogszabálynál alacsonyabb szabályozási szinten belső szabályzatokkal, illetve nyilvántartási rendszer és ahhoz kapcsolt személyes felelősségi szabályok kialakításával az adminisztratív feladatot ellátó személy esetleges tévedéseit kiküszöbölni, ezért felhívta a kórház igazgatójának figyelmét, hogy fontolja meg egy pontosan nyomon követhető nyilvántartási rend és a jelenleginél részletesebb halottkezelési szabályzat kialakításának szükségességét.

OBH 5910/2005.

A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okoz az ORTT, ha nem jár el az olyan ügyekben, amelyekben a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelke-

zések megsértése valószínűsíthető, ha a műsorszám korhatári besorolásának vizsgálat során nem vesz igénybe pszichológust vagy pszichiátert, illetve ha az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér figyelmen kívül hagyásával kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését. A panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, ha az érintett állami szerv a közérdekű panaszt vagy bejelentést nem a Panasztv. előírásai szerint intézi el.

Egy társadalmi szervezet elnöke azt sérelmezte, hogy egy műsorszolgáltató által bemutatott műsorszám egyik jelenetében fiatalok kábítószeres cigarettával kínálták egymást, majd látható volt, ahogy élvezettel „elszívták a jointot". A panaszos ezt követően az ORTT panaszbizottságához fordult, amely hatásköre hiányában a beadványt áttette az ORTT-hez. Az ORTT a műsorszám megtekintése után nem indított a sérelmezett műsorszámmal kapcsolatban tartalmi vizsgálatot, mert nem tartja indokoltnak a magasabb korhatári besorolást, „mert a műsorrész nem lépte túl semmilyen szempontból a II. kategóriába sorolt műsorszámok esetében elfogadható mértéket".

A hatósági ellenőrzés indokolatlanságával kapcsolatban az ORTT arra is hivatkozott, hogy a filmet Svájcban a 10 éven, Finnországban pedig a 7 éven felülieknek besorolást kapta. Az ORTT a panaszos beadványát közérdekű bejelentésnek tekintette, a panasszal érintett ügyben ezért nem hatósági határozatot hozott, hanem azt olyan – a hatósági eljárást megelőző – testületi döntésként hozta meg, amellyel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Az ORTT helytállóan hivatkozott arra, hogy a nem ügyféltől származó bejelentés alapján a Ket. 29. § (1) bekezdése alapján nem indult hatósági eljárás. A panaszos beadványának elintézése során azonban nem volt figyelemmel a Panasztv. rendelkezéseire. (Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a Panasztv. szerint kötelesek elintézni.) Mindez pedig alkalmas volt arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az ORTT határozatával nem rendelte el a műsorszám tartalmi vizsgálatát. Ezzel szemben a panaszosnak küldött tájékoztatás érdemben értékelte a bemutatott műsorrészt, továbbá azt is megállapította, hogy a műsorszolgáltató a műsorszámot megfelelően klasszifikálta. Az országgyűlési biztos szerint annak eldöntése, hogy a műsorszolgáltató helyesen sorolta-e az adott műsorszámot valamely kategóriába, kizárólag a műsorszám tartalmi vizsgálata alapján lett volna megállapítható, ezért a műsorszolgáltatási szerződés megsértését valószínűsítő beadvány alapján az ORTT-nek el kellett volna rendelnie a műsorszám tartalmi vizsgálatát, melynek nyomán –

az eljárás eredményéhez képest – a klasszifikáció helytálló vagy akár téves voltát is megállapíthatta volna. Az ORTT ezzel objektív alapjogvédelmi kötelezettségét nem teljesítette a gyermekek fejlődésének védelme érdekében, vagyis nem járt el hivatalból olyan ügyben, melyben a panaszos a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértését valószínűsítette, így mulasztásával a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Sem az ORTT, sem annak szervezeti egységei nem kértek fel (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiáter szakorvost annak vizsgálatára, hogy az adott műsorszámban bemutatott kábítószer-fogyasztás okozhatott-e például morális bizonytalanságot a nézőkben vagy azok meghatározható korcsoportjában, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem tett eleget.

Önmagában egy műsorszám külföldi klasszifikációja meglehetősen komoly fenntartásokkal fogadható el a magyarországi besorolás indokaként. Amennyiben a műsorszolgáltató a klasszifikáció során, vagy az ORTT a műsorszám tartalmi vizsgálata során kizárólag, illetve elsősorban az alkotás külföldi korhatári besorolására alapozva hozza meg döntését, eljárása – éppen az országonként jelentősen eltérő szociális, kulturális és szocializációs háttér miatt – alkalmas lehet arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

Az országgyűlési biztos vizsgálata nem terjedt ki arra, hogy a panasszal érintett műsorszám gyakorolt-e bármilyen hatást a kiskorúak személyiségfejlődésére, felhívta azonban a figyelmet arra, hogy Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben radikálisan megemelkedett a drogot kipróbáló és a drogfogyasztó kiskorúak száma. A tiltott szerek kipróbálásának indokaként a kiskorúak a kíváncsiságot jelölték meg; a tiltott szerek kipróbálására egyre fiatalabb korban kerül sor, átlagosan 14-15 éves kor között, nem ritkák azonban az ennél, esetenként 12 évesnél is fiatalabban valamilyen kábítószert kipróbáló gyermekek.

Mindezek alapján a kábítószer-fogyasztás bemutatását indokolt különleges óvatossággal vizsgálnia mindenkinek. A vizsgálódás tárgya elsősorban nem az kell hogy legyen, hogy az adott műsorszám egy drog fogyasztásának technológiáját részleteiben bemutatja-e vagy sem, hanem hogy a műsorszám vagy annak részlete a kábítószer-fogyasztással kapcsolatban milyen üzenetet hordoz. Így különösen: kitűnik-e belőle, hogy a kábítószer-fogyasztás illegális, milyen káros következményei lehetnek, hogy a kábítószerek je-

lentős része kábítószer-függőséghez vezethet, hogy a leszokás milyen gyötrelmekkel járhat. Ha azonban a kábítószer-fogyasztás bemutatásának nincs dramaturgiai jelentősége, vagy a bemutatás célja nem tűnik ki a műsorszámból, a drogfogyasztással kapcsolatos személyes és társadalmi problémákat nem jeleníti meg, vagy semleges vagy éppen pozitív színben tünteti fel (függetlenül attól, hogy a drogfogyasztás technikáját, technológiáját bemutatja-e), alkalmas arra, hogy a kiskorúak személyiségfejlődését hátrányosan befolyásolja. Amennyiben e kérdést nem kellő körültekintéssel vizsgálják a klasszifikáló műsorszolgáltatók, valamint az ORTT, eljárásukkal a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozhatnak.

A feltárt visszásságok megelőzése érdekében az országgyűlési biztos 2007 augusztusában kezdeményezte az ORTT elnökénél gyakorlata megváltoztatását, valamint a Klasszifikációs Állásfoglalás kiegészítését kezdeményezte.

OBH 5991/2005.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyféli jogállás elismerését más – a törvényben meghatározottakon túli – feltételhez köti. A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfeleknek nem kézbesíti a határozatát, akik annak hiányában elesnek a jogorvoslat lehetőségétől.

Egy somogyhatvani lakos az országgyűlési biztoshoz intézett panaszában azt sérelmezte, hogy a telke szomszédjában egy vállalkozó hat hektáros halastó létesítésére kapott hatósági engedélyt anélkül, hogy a környező telkek tulajdonosait az engedély kiadásáról értesítették, illetve a kiadott engedéllyel szembeni tiltakozásukat figyelembe vették volna.

A vizsgálat megállapította, hogy a halastó megépítésére – 2005. október 31-i érvényességi idővel – adott vízjogi létesítési engedélyt a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelet. Az engedélyezési eljárás során építésügyi szakhatóságként a szigetvári jegyző járt el. Az engedély, amely alapján a vállalkozó megkezdte az építkezést, 2003. november 19-én emelkedett jogerőre. A halastó építése alatt, 2004 nyarán és 2005 őszén a környező telkek tulajdonosai közül többen – akik a halastó létesítéséről az építési munkák megkezdéséből értesültek – panasszal fordultak az engedélyt kiadó vízügyi hatósághoz attól tartva, hogy telkük egy része a halastó létesítése miatt elmocsarasodik, művelésre alkalmatlanná válik. A panaszokat a felügyelet azzal utasította el, hogy az általa

kiadott vízjogi létesítési engedély mind műszakilag, mind jogilag megalapozott tervdokumentációra épült, a vállalkozó az építkezést jogszerűen kezdte meg és folytatja. A vízjogi létesítéssel kapcsolatos jogszabályok ugyanis nem írják elő a vízügyi hatóság számára, hogy a tóépítés engedélyezése során az érintett ingatlanok tulajdonosait értesítsék, vagy tőlük bármiféle hozzájáruló nyilatkozatot beszerezzenek. A panaszosoknak szóló válaszlevelében a felügyelet kitért arra is, hogy a helyi lakosok érdekeiket az engedélyezés során építési hatóságként eljárt szigetvári főjegyzőnél érvényesíthetik, mivel a lakosok szándékai és elképzelései a helyi építési szabályzatban rögzítettek, amelynek alapján az építésügyi hatóság a létesítési engedélyhez szakhatósági állásfoglalását kiadta. A halastó üzemeltetésére a kivitelező 2006 decemberében kapott vízjogi üzemeltetési engedélyt. Az üzemeléssel kapcsolatosan a vízügyi hatósághoz kifogás vagy panasz nem érkezett.

A biztos rámutatott arra, hogy az engedélyezési eljárás idején hatályban lévő államigazgatási eljárási törvény alapján államigazgatási ügynek kell tekinteni minden olyan ügyet, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. A vízjogi létesítési engedély nem tartozott azok közé a törvényben meghatározott eljárások közé, amely során az államigazgatási eljárási szabályokat nem kellett volna alkalmazni. E szabályok pedig egyértelműek abban a tekintetben, hogy az eljárás során ügyfélként kell figyelembe venni azokat a személyeket, akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A helyes jogértelmezés alapján tehát a vízjogi engedélyezési eljárásban is el kellett volna ismerni a létesítmény által érintett ingatlan közvetlen szomszédjában lévő ingatlanok tulajdonosainak ügyféli jogállását függetlenül attól, hogy az engedély kiadásához a jogszabály megköveteli-e a jóváhagyásukat vagy sem. Hiszen az ügyféli jogállás elismeréséről szóló döntés során egyetlen kérdés tehető fel, mégpedig hogy a határozattal szemben a hatósághoz forduló személynek van-e olyan joga vagy jogos érdeke, melyet az ügy érint.

Az időközben hatályba lépett közigazgatási eljárási törvény szerint is hasonló megoldásra kell jutni. Egyes közigazgatási eljárásokban – ezek közé kell sorolni a vízjogi létesítési engedély kiadására irányuló eljárásokat is – ugyanis az ún. „hatásterület” fogalmának fokozottabban érvényesül a környező telkek tulajdonosainak ügyfél-minősége. A létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.

A biztos megállapította azt is, hogy a hatóság értesítési kötelezettsége is az általános eljárási rendelkezéseken alapszik. Az a személy ugyanis, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti – annak érdekében, hogy ügyféli jogállásából eredő jogait gyakorolni tudja –, jogosult arra is, hogy a jogait érintő közigazgatási eljárásról megfelelő időben értesüljön. Ezért a határozatot az ilyen a személyekkel akkor is közölni kell, ha az eljárásban közvetlenül nem vettek részt.

A biztos felkérte a környezetvédelmi minisztert, hogy az általa megfelelőnek ítélt módon hívja fel a vízügyi hatóságként eljáró szervek figyelmét arra, hogy eljárásuk során az ágazati jogszabályokon kívül a közigazgatási eljárásokra vonatkozó általános szabályokat is alkalmazzák. A címzett az ajánlást elfogadta.

OBH 6119/2005.

A vezetékjogi engedély elleni bármely fellebbezés szükségszerűen a teljes határozat megtámadását jelenti. Amennyiben a fellebbezési díj kiszámítása – mint a vezetékjogi eljárásban is – komoly szakmai ismereteket igényel, azt összegszerűen meg kell jelölni az alaphatározat rendelkező részében. A költségmentességi kérelem teljes vagy részleges elutasítását érdemben indokolni kell. A túlságosan magas eljárási illetékek, díjak a jogorvoslati joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozzák.

A panaszosok a Magyar Műszaki Biztonsági Hivatal (MMBH) eljárását sérelmezték, amely a telküket érintően elektromos légvezeték elhelyezése céljából vezetékjogot engedélyezett egy áramszolgáltató társaságnak.

A biztos elfogadta az MMBH jogutóda, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (MKEH) álláspontját, amely szerint a vezetékjogi eljárás egy adott vezeték teljességéhez kapcsolódik és egységes, és ezért egy – bármely ügyfél által benyújtott – fellebbezés szükségszerűen a teljes vezetékjogi engedélyt érinti.

A jogbiztonsággal való joggal összefüggésben azonban visszásnak találta a biztos, hogy az MMBH által kiadott vezetékjogi engedély rendelkező része a fellebbezési díjat nem jelölte meg. A közigazgatási határozatok akkor felelnek meg a jogállamiságból levezethető jogbiztonság alkotmányos elvének, ha azok egyértelműek, világosak, áttekinthetőek, és az ügyfeleknek kellően pontos iránymutatást adnak jogaik és kötelezettségeik tekintetében. Nem kizárt, hogy bizonyos közigazgatási eljárásokban elegendő a fellebbezési illeték, díj mértékére utalni azzal, hogy a pontos összeget az ügyfélnek kell kiszámítania. Vezetékjogi eljárás esetén azonban az esetenként változó fellebbezési díj kiszámítása komoly szakmai ismereteket igényel, amely

semmiképpen sem várható el az állampolgártól. A biztos a visszásság megállapítása ellenére nem élt kezdeményezéssel. Tekintettel ugyanis arra, hogy az MMBH a panaszosok kifogását követően – eleget téve az Áe. 2. §-ában foglalt együttműködési kötelezettségének – azonnal tájékoztatást adott a fellebbezés díjának összegéről, a panaszosokat az MMBH mulasztásából eredő hátrány nem érte. Ezenkívül pedig a MKEH vezetője – a biztos jelzését megköszönve – leszögezte, hogy megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben a jogszabályra való utalás mellett minden határozat pontosan és összegszerűen határozza meg a fellebbezési díjat.

Az MMBH a panaszosok – fellebbezés benyújtásával egyidejűleg előterjesztett – teljes költségmentességi kérelmét elutasította, és csak 80%-os költségmentességet engedélyezett, de sem ez a határozat, sem pedig a panaszosok fellebbezése nyomán hozott másodfokú döntés nem indokolta a részbeni elutasítást. A biztos leszögezte, hogy a költségmentességben való részesülés nem alkotmányos alapjog, nem is alanyi jog, hanem csupán törvényi rendelkezésen, továbbá az eljáró hatóság mérlegelése alapján kivételesen adható kedvezmény (1283/B/1993. AB-határozat), mindezek ellenére azonban rendkívüli jelentősége van, hiszen alkotmányos jogok gyakorlását segíti elő. Ezért különösen fontos, garanciális jelentősége van annak, hogy a költségmentességi kérelem – teljes vagy részbeni – elutasítása esetén a hatóság számot adjon döntése okairól, a mérlegelés folyamatáról. Az indokolás elmulasztása a jogállamisághoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz.

A biztos az időközben megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel (az Áe. helyébe a Ket. lépett, a költségmentesség részletes szabályairól pedig jelenleg külön jogszabály, a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról szóló 180/2005. (IX. 9.) Kormányrendelet szól) kezdeményezéssel nem élt. Nyomatékosan felhívta azonban a figyelmet a költségmentességi tárgyú határozatok érdemi indokolásának fontosságára és alkotmányos jelentőségére.

A konkrét ügyben 189 400 Ft fellebbezési díjat állapított meg a hatóság (még a részleges költségmentesség engedélyezése után is 37 880 Ft-ot). A díjat ráadásul a panaszosoknak egy olyan határozat – a telküket érintő vezetékjogi engedély – megtámadásáért kellett megfizetniük, amely nem is az ő kezdeményezésükre, érdekükben vagy esetleges jogsértésük, mulasztásuk nyomán született.

A biztos álláspontja szerint az illetékek, díjak mértéke bizonyos esetekben alkotmányos (például a jogorvoslati) jog gyakorlását veszélyeztethetik. Amennyiben a fellebbezési díj túlságosan magas, az ügyfelek nagy része visz-

szariad: mérlegelve ugyanis az anyagi kockázatot (a fellebbezés díját csak akkor kapják vissza, ha megállapítást nyer, hogy az elsőfokú határozat jogszabálysértő volt), és azt, hogy a költségmentesség a hatóság mérlegelésétől függő, kivételes intézmény, sokan akkor sem élnek fellebbezéssel, ha határozott meggyőződésük, hogy a hatóság jogellenes döntést hozott. A biztos leszögezte, hogy az egyes eljárási illetékek, díjak mértékének nincs egyértelmű alkotmányossági mércéje, úgy vélte azonban, hogy a jogalkotó elmulasztotta legalább mérlegelni, hogy a vezetékjogi eljárás díjai az eljárásban érintett állampolgárok számára esetleg túlságosan, riasztóan magasak lehetnek, és ezáltal a jogorvoslathoz való alkotmányos jog érvényesülését negatívan befolyásolhatják. Ezért a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal egyes műszaki biztonsági közigazgatási eljárásainak és igazgatási jellegű szolgáltatásainak díjairól szóló 129/2005. (XII. 29.) GKM-rendelet felülvizsgálatát javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek.

A gazdasági és közlekedési miniszter a javaslatot elfogadta. A tárca tájékoztatása szerint az érintett jogszabály módosításának közigazgatási szakmai előkészítése jelenleg folyamatban van.

A 2006-BAN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 1116/2006.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz, ha a hatóság nem tesz meg mindent határozata végrehajtása érdekében.

A panaszos lakásának egyik helyiségében üzemelő parapet-konvektor égéstermékének kivezetése az épület mellett található – egy oldalon nyitott – légaknába történt, amíg azt a szomszédos építkezés során be nem falazták. Az építési hatóság az építkezés megkezdése után – közel két évvel ezelőtt – észlelte, hogy életveszély alakulhat ki, ezért kötelezte az építtetőt az égéstermék-kivezetés szabályszerű átalakítására. Az átalakítás nem történt meg. A hatóság szerint az építtető kötelezettségteljesítési szándéka bizonyított volt, az égéstermék-kivezetés átalakítását éppen a panaszos nem tette lehetővé. Miután a Gázművek Rt. lezárta a konvektort, a hatóság a végrehajtási eljárást okafogyottá nyilvánította.

A biztos vizsgálata azt állapította meg, hogy a hatóság nem járt el megfelelő körültekintéssel és alapossággal, és nem tette meg a szükséges lépéseket jogerős határozata végrehajtása érdekében. E mulasztásával pedig az ügyfelek jogbiztonsághoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a hatóság nem egy polgári jogi megállapodás megkötésére kötelezte a feleket, és nem is ennek a létrehozásában kellene közreműködnie vagy esetleg a megállapodást végrehajtatnia. Az égéstermék-kivezetés átalakítását – miután erről az építési engedélyben még nem rendelkezett – az építési tevékenység megkezdése után rendelte el, amire az életveszély lehetséges kialakulása miatt feltétlenül szükség volt. A helyiség fűthetőségét szerzett jognak tekintve azonban nem a panaszost kötelezték a fűtés megszüntetésére, hanem az építtetőt az átalakításra. Ezért igaz ugyan, hogy a konvektor lezárásával az életveszély kialakulásának a lehetősége – egyelőre – megszűnt, a hatóság határozatát azonban mégsem hajtották végre, a probléma nem oldódott meg véglegesen. A biztos leszögezte, a végrehajtás nem okafogyott, az alaphelyzet – tehát az, hogy az építkezés következtében a panaszos egyik helyiségének fűtési rendszerét át kell alakítani, és ezt a hatóság jogerős határozattal el is rendelte – jelenleg is fennáll.

A biztos kiemelte, hogy a végrehajtás a felek aktív együttműködését igényli, amennyiben valóban több műszaki megoldás van, a legcélszerűbb valóban az, ha a felek maguk választják ki a számukra legmegfelelőbbet, ezenkívül pedig a tervezés, valamint a munkálatok elvégzése maga sem képzelhető el együttműködés nélkül. Kezdeményezte, hogy a jegyző ér-

demben vizsgálja meg, hogy melyik érintett fél hibája a végrehajtás elmaradása, és vele szemben haladéktalanul tegye meg a szükséges és megfelelőnek tartott végrehajtási intézkedéseket.

A jegyző a kezdeményezésben foglaltakkal egyetértve, annak eleget tett. Válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az építtetőt a korábbi hatósági kötelezésben megszabott – a Fővárosi Gázművek Rt. és a FOKÉTÜSZ Kft. szakmai véleményének megfelelő – műszaki átalakítások tovább folytatására kötelezte. A jegyző és a panaszos tájékoztatása alapján a biztos arról is értesült, hogy a másodfokú építésügyi hatóság határozatával jóváhagyott használatbavételi engedélyt a panaszos bíróság előtt megtámadta, és a per jelenleg is folyamatban van.

A jegyzői intézkedést és a bírósági eljárásról szóló tájékoztatást a biztos tudomásul vette.

OBH 1280/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha eljárását olyan jogszabály alapján függeszti fel, amely annak megindulásakor még nem volt hatályban.

A panaszos nagybátyja halála körülményei miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének, illetve a sérelem közvetlen veszélyének gyanúja, a biztos 2006. február 14-én vizsgálatot rendelt el.

A panaszos nagybátyját 2005. szeptember 2-án az utcán találták meg és onnan szállították be a fővárosi kórház szájsebészeti részlegére, ahol a sérüléseinek – így többek között arccsonttörés, haematoma – megfelelően kezelték. Alkoholbeteg lévén, alkoholmegvonás okozta delírium lépett fel a betegnél, s így konzíliumot követően 2005. szeptember 5-én áthelyezték őt a kórház Pszichiátriai Osztályára. A panaszos nagybátyja 2005. szeptember 6-án hajnali 4 óra 30 perckor a kórházban hunyt el.

A beadványhoz mellékelt, illetve a vizsgálat során beszerzett iratok szerint az ügyben 2005. szeptember 14-én az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 13. § (1) bekezdése alapján indult államigazgatási eljárás a Budapest V. kerületi Rendőrkapitányság Rendkívüli Haláleseti Osztályán. A haláleset az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 218. § (3) bekezdése szerint rendkívüli halálesetnek minősült, ezért a holttest hatósági boncolását rendelték el. Az igazságügyi orvosszakértő 2005. szeptember 15-én kezdte meg a holttest boncolását a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Igazságügyi Orvostani Intézetében. Tekintettel arra, hogy a szakértő a boncolás során észlel-

tek alapján nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a sérülések bántalmazás során keletkezhettek, a bántalmazás körülményeinek vizsgálatát és az igazságügyi boncolás elrendelését kérte. Az igazságügyi orvosszakértői boncolást a Rendkívüli Haláleseti Osztály 2005. szeptember 15-én rendelte el. 2005. szeptember 16-án az ügyet az elhunyt lakóhelye szerint illetékes Budaörsi Rendőrkapitányságra tették át. Az eljárás során bevont szakértő a szakvéleményt a határozat meghozataláig nem terjesztette elő, ezért annak megérkezéséig a Budaörsi Rendőrkapitányság 2005. november 14-én hozott határozatával az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 32. § (6) bekezdése alapján felfüggesztette. Eszerint olyan ügyfajtákban, amelyekben a szakvélemény elkészítése hosszabb időt vesz igénybe, jogszabály lehetővé teheti, hogy az eljáró hatóság a szakértő kirendelésekor, illetve a szakvélemény kérésekor az eljárást a szakvélemény megérkezéséig felfüggessze. A Ket. hatályba lépését szabályozó 173. § szerint a törvény – bizonyos, az ügyet nem érintő kivételekkel – 2005. november 1-jén lépett hatályba. A Ket. átmeneti rendelkezéseiben a 171. § (1) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseit a hatályba lépése után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni. Eszerint tehát a vizsgált ügyben az eljárás megindulásakor nem a Ket. szabályai voltak alkalmazandóak, hanem az Áe. rendelkezései szerint kellett volna eljárni.

Vizsgálata eredményeképp az országgyűlési biztos 2007. augusztus 27-én kelt jelentésében azt is megállapította, hogy az Áe. nem adott lehetőséget a szakvélemény megérkezéséig az államigazgatási eljárás felfüggesztésére. Az Áe. szerint az ügy érdemi eldöntését nem érintik a szakvélemények. A Ket. ugyanis a 32. § (6) bekezdésében már külön nevesíti az eljárásnak a szakértői vélemény elkészüléséig történő felfüggesztését.

A biztos felhívta a budaörsi rendőrkapitány figyelmét arra, hogy a határozatok meghozatala során a jövőben fordítson különös figyelmet a jogbiztonság követelménye érvényesülésére, különösen arra, hogy az általa vezetett hatóság a megfelelő, hatályos jogszabályi helyekre hivatkozva hozza meg a döntését az egyes eljárásokban.

A rendőrkapitány a jelentés megállapításait helytállónak tartotta. Az ügy vizsgálatát követően a rendőrkapitány megállapította, hogy adminisztrációs hiba történt, és ezért az ügyben felelős előadót szóban figyelmeztette. A jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében a rendőrkapitány intézkedett annak érdekében, hogy a jövőben a hasonló ügyek vizsgálatát centralizáltan a Bűnügyi Technikai és Helyszínelő Alosztály végezze.

A rendőrkapitány intézkedéseit az országgyűlési biztos 2007. szeptember 12-én kelt levelében elfogadta.

OBH 1387/2006.

Nem állapítható meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki joggal összefüggésben alkotmányos visszásság, ha az állam a törvényben meghatározottak szerint az engedélyezett program finanszírozását biztosította.

Több állampolgári panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz az intravénás immunglobulin kezelések finanszírozásának beszüntetése miatt. A biztos a tényállás tisztázása érdekében megkereste az egészségügyi minisztert, az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) elnökségét.

A panaszosok a „Recurrens spontán vetélők immunterápiás multicentrikus klinikai programjá”-ban vettek részt, amely az Országos Gyógyintézeti Központban engedélyezett protokoll szerint történt, és amit az ott működő Bizottság bonyolított le. Az egészségügyi miniszter 2001. évtől a programhoz összesen 9 millió Ft-ot engedélyezett az egészségbiztosításról szóló 43/1999. (III. 3.) Kormányrendelet 45. §-a alapján. Ennek a keretösszegnek felhasználása a 2004. évi kezelésekkel bezárólag megtörtént.

Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése deklarálja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte az Alkotmány e rendelkezését. „Az 54/1996. (XI. 30.) AB- határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog olyan alkotmányos állami feladatvállalást jelent, amely alapján az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles.” Az Eütv. pontosan definiálja az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért. A 141. § (1) bekezdése értelmében az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az ehhez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk megőrzése, védelme és fejlesztése, valamint szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása. Az állam felelőssége körében az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, az egészségügyi kutatási tevékenység támogatása, szervezése és koordinálása.

Az Alkotmánybíróság az 54/1996 (XI. 30.) AB-határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/D. §-a „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialaku-

lását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek az egészséges életvitellel összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak."

A kutatás célja, hogy a kutatás alanyának állapotához, betegségéhez kapcsolódó tudományos ismeretek gyarapításával belátható időn belül hozzájáruljon olyan eredmények eléréséhez, amelyek hasznosak a kutatás alanyának vagy más hasonló korú és azonos betegségben szenvedő, illetőleg hasonló jellegzetességeket mutató és hasonló egészségi állapotú személy számára.

Az immunológiai eredetű habituális vetélők immunterápiájának programja sikeresen befejeződött. Az Egészségügyi Tudományos Tanács Tudományos és Kutatásetikai Bizottsága 2007. szeptember 27-i ülésén a beszámolót értékelte, bírálta és elfogadta.

A szakmai eredmények meggyőzőek, és az immunterápia hatékonyságát alátámasztják. Ezen terápia új, járható utat nyit az eddigi szigorú protokoll előírásainak megfelelően az immunológiai eredetű habituális vetélők kezelésére, a várható vetélés elkerülésére. A témavezetőnek a beszámolóról az értékelést és az elfogadásáról szóló ETT TUKEB-határozatot megküldték. Ennek kézhezvételét követően a kutatócsoport kezdeményezheti az Országos Gyógyszerészeti Intézetnél a törzskönyvezést és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál az eljárás befogadást.

Mindebből következően az országgyűlési biztos megállapította, hogy valamennyi panaszos a „Recurrens spontán vetélők immunterápiás multicentrikus klinikai programjá"-ban vett részt, amely az Országos Gyógyintézeti Központban engedélyezett protokoll szerint történt. A panaszosok előtt ismert volt, és ezt aláírásukkal meg is erősítették, hogy egy szigorú protokoll szerint zajló kutatási programban vesznek részt, amely azonban nem a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető egészségügyi szolgáltatás igénybevételét jelenti. Megállapította továbbá azt is, hogy a programhoz az Eütv. rendelkezései szerint nyújtott az állam támogatást.

A vizsgálat alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel.

OBH 1599/2006.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a közlekedési szolgáltató, ha a meghatalmazottja jogosulatlanul bevonja az utas által felhasznált utazási utalványt.

Az országgyűlési biztos azért indított vizsgálatot, mert a panaszos azt kifogásolta, hogy egy távolsági buszjáraton utazva a személyazonosító igazolványa hiánya miatt az ellenőr elvette tőle az élettársa tulajdonát képező nyugdíjas utazási utalványt, továbbá hogy az élettársi viszonyukat igazoló okmányt is kért tőle.

A panaszos arcképes igazolvánnyal nem tudta igazolni személyazonosságát, az általa felmutatott kedvezményre jogosító utazási utalványon pedig férfinév szerepelt. A panaszos szerint egyéb igazolvány hiányában a nyugdíjas törzslapjával tudta csak magát igazolni, de az ellenőr az élettársi viszonyt igazoló okmányt is kért tőle. Az ellenőr az utazási utalványt bevonta, azaz a panaszostól elvette.

Az országgyűlési biztos megkeresésére az érintett Tisza Volán Zrt. vezérigazgatója az a tájékoztatást adta, hogy az eljárás – és ezzel együtt az utalvány bevonása – megfelelt a törvényi előírásoknak, illetve a Volán társaságok meghirdetett díjszabása rendelkezéseinek.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztériumtól kapott tájékoztatás szerint az élettársi viszony igazolásának jogszabályi háttere nem teljeskörűen rendezett, ezért erről elegendő szóban nyilatkoznia az ellenőrzés alá vont utasnak. E nyilatkozat mellett az utalvány jogszerű használatának igazolására az utasnak rendelkeznie kell a személyazonosság és az életkor igazolására alkalmas okmánnyal, valamint az utazási utalvánnyal.

A vonatkozó kormányrendelet, a Díjszabás és a Volán társaságok Utazási feltételei alapján a panaszos jogszerűen vette igénybe élettársa utalványát, az ellenőrzés során azonban fényképes igazolvánnyal nem tudta igazolni személyazonosságát és korát. Annak ellenére, hogy mindkét adat szükséges lenne az utalvány jogszerű használatához.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy az ellenőrzést végző személy nem kérhet az utastól az élettársi viszonyra vonatkozó igazoló okmányt. Ezen viszonyt saját szóbeli nyilatkozatával igazolhatja.

Az a tény, hogy a megfelelő személyazonossági igazolás nélkül a kedvezményes jegy az utazás szempontjából érvénytelennek számít, a fentiek alapján nem elegendő ahhoz, hogy a Volán vagy annak megbízottja az utazási utalványt bevonja. A *'bevonás'* intézménye nyilvánvalóan a hamis vagy megrongálódott utazási igazolványoknak az utas birtokából való kivonására jött létre, azon célból, hogy azzal ismételten utazást kezdeményezni, visszaélni ne lehessen. Az utazási utalványt nem a Volán bocsátja ki, hanem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság. A vonatkozó szabályok alapján az eredeti tulajdonos az utalványt jogszerűen adta át az élettársának. A panaszos csupán a személyi igazolványát nem tudta felmutatni, ez a

körülmény azonban a fenti szabályozás szerint a *'bevonás'* alkalmazását, az anyagi értékkel rendelkező utalvány elvételét, és ezzel együtt a tulajdontól való megfosztást nem teszi lehetővé.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Tisza Volán Zrt. a meghatalmazottján keresztül a panaszos által felhasznált utazási utalvány bevonásával a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot idézte elő.

Az országgyűlési biztos felkérte a Tisza Volán Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jövőben a nyugdíjasok utazási utalványa igénybevétele esetén az ellen-őrzés alá vont utastól ne kérjenek az élettársi viszony igazolására szolgáló okmányt, valamint a személyazonosság igazolására szolgáló fényképes igazolvány hiánya esetén ne alkalmazzák a 'bevonás' gyakorlatát, illetve tegyék egyértelművé az utazási feltételek erre vonatkozó pontjait.

OBH 1656/2006

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az APEH, ha az adótartozást megállapító határozat meghozatala során nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét.

A panaszos által irányított betéti társaság – amelynek a panaszos volt a beltagja – felszámolási eljárás alá került. Ezzel összefüggésben az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal átfogó adóellenőrzést indított a társaságnál, amely alapján jelentősebb összegű adóhiányt állapított meg. Az adóhatóság adóhiányt megállapító határozatában a felszámolás alatt lévő betéti társaságot jelentős összegű adótartozás, késedelmi pótlék és adóbírság megfizetésére kötelezte. A panaszos a határozatot nem kapta kézhez, a felszámoló pedig lemondott a fellebbezés jogáról, így a határozat jogerőssé vált. A felszámolási eljárás jogerős befejezését követően az adóhatóság előbb első-, majd másodfokon is a panaszost mint a felszámolással megszűnt betéti társaság helytállni köteles volt beltagját a betéti társaság adótartozásának megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos – 2007 novemberében – az Alkotmánybíróság határozatai alapján rámutatott, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslathoz való jogról szóló, egymással összefüggő rendelkezései – a jogállamiság elvével összhangban – milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata szerint „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) szerint adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy maga az Art. írja elő. Nem minősül adózónak a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy. Az Art. szerint a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat. Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető – többek között – a gazdasági társaság adótartozásáért a rá vonatkozó szabályok szerint a helytállni köteles tag.

Az országgyűlési biztos szerint az Art. hivatkozott rendelkezéseiből egyértelműen következik, hogy a betéti társaság beltagja mint a társaság adó- és egyéb tartozásaiért helytállni köteles tag a szóban forgó esetben adó megfizetésére kötelezett személynek minősül, aki számára a felszámoló képviseleti jogosítványaitól függetlenül a törvényi rendelkezések alapján – „saját jogon" – biztosítani kell az adózót megillető jogokat, így a jogorvoslathoz való jogot is. Visszásságot eredményez, ha az APEH e tekintetben nem biztosítja a jogorvoslathoz való jogot.

Az országgyűlési biztos ezért felkérte az APEH elnökét, hogy az adóhatóság vegye fel a kapcsolatot a panaszossal, kérje ki a szóban forgó határozatban foglaltakkal kapcsolatos nyilatkozatát (kifogásait), és amennyiben a panaszos nyilatkozatában foglaltakat megalapozottnak találja, vizsgálja felül határozatát.

Az APEH elnöke válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az egyedi panaszügyben hivatalból felülvizsgálatot rendelt el. Ugyanakkor általánosságban – a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleményére hivatkozva – nem ért egyet az ombudsmani állásponttal.

Az országgyűlési biztos figyelemmel az APEH elnökének válaszára várhatóan törvénymódosítási kezdeményezéssel fog az Országgyűléshez fordulni.

OBH 1737/2006.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz és a végzett munka után járó jövedelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az állam által finanszírozott program keretében foglalkoztatott munkavállaló hónapokon keresztül nem kapja meg a munkája után őt megillető munkabért.

A panaszos azt sérelmezte, hogy munkáltatója, amely a nonprofit szektorbeli munkavállalás elősegítését szolgáló program keretében foglalkoztatta, hónapok óta nem fizette ki a munkabérét. Tekintettel arra, hogy a

program állami finanszírozású, azaz közpénzek felhasználásáról van szó, az országgyűlési biztos megállapította a hatáskörét. Az ügyben tájékoztatást kért a szociális és munkaügyi minisztertől, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) Főváros – Pest megyei Munkaügyi Felügyelőség igazgatójától, valamint a legfőbb ügyésztől.

A miniszter tájékoztatása szerint a kormányzati létszámcsökkentésről és a létszámcsökkentés alapjául szolgáló intézkedési tervek elkészítéséről szóló 2263/2003. (X. 27.), és a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1106/2003. (X. 31.) Kormányhatározatok által előírt programban csak a non-profit szektor szereplői nyújthattak be pályázatot. A támogatási megállapodásokat a munkaügyi központok kötötték, s ők ellenőrizték az előírt feltételek teljesítését is. A program alapján az alkalmazotti bruttó bért nem a munkáltató alapítvány fizette, hanem – a megfelelő dokumentumok beérkezését követően – az állam, ezzel támogatva a nonprofit szervezeteket.

A panaszos munkáltatójánál több vizsgálatot is folytattak, mivel az Alapítvány a megállapodásban vállalt elszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségének – a megállapodásban előírt módon és határidőben – nem tett eleget, azt többszöri hiánypótlásra történő felhívásra sem pótolta, mulasztását hitelt érdemlő módon nem igazolta. A Fővárosi Munkaügyi Központ Ellenőrzési Osztálya megállapította, hogy Alapítvány járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, sőt jelentős mértékű köztartozást is felhalmozott. Az OMMF elnökének tájékoztatása szerint munkaügyi ellenőrzésre is sor került, ahol megállapították, hogy a munkaszerződés és bejelentés nélküli foglalkoztatás, valamint a munkaidő-nyilvántartással kapcsolatos szabálytalanságok mellett a munkabér védelmére vonatkozó előírásokat is megszegték, ezért a munkaügyi szabálytalanságok megszüntetésére és a munkaügyi bírság megfizetésére kötelezte az Alapítványt.

A legfőbb ügyész arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy megvizsgálta az Alapítvány működésének törvényességét, és az általa észlelt jogszabálysértések miatt az Alapítvány képviselőjéhez 10 pontból álló felszólalást nyújtott be.

Tekintettel arra, hogy az OMMF illetékes szerve a késedelmes munkabér kifizetése tárgyában az Alapítvány irodáiban ellenőrzést végzett, és saját hatáskörében megtette a szükséges és lehetséges intézkedéseket, továbbá arra, hogy a legfőbb ügyész felszólalást nyújtott be a törvényességi ellenőrzés során feltárt jogszabálysértések megszüntetésére, az országgyűlési biztos külön intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 2033/2006.

A megalapozatlan döntésekkel és így az elhúzódó eljárással súlyosan sérül a jogállamiságból eredő jogbiztonság és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog.

A budakalászi panaszos a lakásával szomszédos lakás engedély nélküli bővítésével kapcsolatos hatósági eljárást sérelmezte. Előadta, hogy a polgármesteri hivatal döntéseit a másodfokú hatóság rendszeresen megsemmisíti.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és tájékoztatást, valamint az iratok megküldését kérte a jegyzőtől. A rendelkezésére bocsátott iratok alapján a biztos megállapította, hogy a panaszos bejelentésére az építésügyi hatóság 2002 novemberében helyszíni szemlét tartott, amelyen rögzítette, hogy a panaszos szomszédja a garázsát és pincéjét tárolásra használja. Ugyanakkor a panaszos 2003. márciusi birtokvédelmi kérelmére hozott jegyzői határozat indokolási része arra mutatott rá, hogy a szomszéd a garázs és pince helyiségét engedély nélkül lakóhelyiségnek használja, ezért az abból kiszűrődő zajhatás megszüntetésére kötelezte a panaszos szomszédját.

A panaszos ismételt beadványára, amelyben a lakóházon folytatott belső átalakítási munkákat sérelmezte, a jegyző arról tájékoztatta, hogy az építtetők a garázs és pince átalakítását 1990-91-ben végezték el, majd ezt követően – 2003 novemberében – fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezte az építtetőket. A másodfokú hatóság az ügyben négyszer hozott új eljárást elrendelő határozatot.

A megismert tényállás alapján nyilvánvaló, hogy a jegyző két eljárásban ellentétes tényállást állapított meg évekkel ezelőtt.

A panaszos jelezte, hogy zajpanasza továbbra is fennáll, majd 2005 áprilisában ismételten kérte a háborítatlan birtoklás biztosítását. A vizsgált panasz alapját képező határozatok meghozatalának idején az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) volt hatályban, amely kimondta, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Ezért az országgyűlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos bejelentése, miszerint a kötelezettek a határozatnak nem tettek eleget, illetőleg a 2005-ben megismételt birtokháborítás megszüntetésére irányuló kérelme, tartalma szerint végrehajtási kérelem. Mindezek figyelembevételével az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kifogásolt birtokháborítási ügyben a budakalászi jegyző huzamos ideje nem intézkedik a panaszos végrehajtási kérelmei alapján, és ezzel a mulasztással a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz. Rá-

mutatott a biztos arra is, hogy a megállapított visszásság jelenleg is fennáll, hiszen a budakalászi jegyző mint elsőfokú birtokvédelmi hatóság a mai napig nem intézkedett határozata végrehajtásának teljesítése érdekében.

A birtokvédelmi eljárásban a jegyző észlelte azt az engedély nélküli belső lakás-átalakítást, amelyet építésügyi hatósági eljárásban először nem tapasztalt, majd megállapította, hogy több mint tíz éve létesült, ami miatt az Étv.-ben foglaltak szerint hatósági intézkedésnek nincs már helye. Ezt az álláspontot felülvizsgálva hozta meg az elsőfokú építésügyi hatóság a minden esetben megsemmisített határozatait, a jogszabályokban előírt csatolandó mellékletek hiánya, valamint a döntések indokolásában részletezett hibák kijavítása nélkül. Különösen súlyos anyagi jogi hibának értékelte a biztos, hogy az építésügyi hatóság az építkezéssel érintett ingatlan tulajdoni helyzetét nem tisztázta több mint két éven keresztül, és a lakást úgy kezelte, mintha önálló ingatlan volna, a panaszos pedig csupán szomszédként lépne fel az eljárásban. Bár az építtetők 2004 áprilisában, majd 2005. december 19-én kelt beadványukban jelezték, hogy társasházban építkeztek, valamint az iratokban fellelhetők a földhivataltól bekért tulajdoni lapok, a hatóság ennek ellenére nem vonta be az eljárásba a tulajdonostársakat.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a budakalászi jegyző évek óta tartó eljárása, a tényállás teljes körű tisztázásának elmaradása és megalapozott döntés hiánya nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

A jegyző hol birtokvédelmi, hol építésügyi eljárás keretében intézkedett, a panaszos által indított birtokháborítási eljárásban hozott határozat végrehajtásának elmulasztása miatt nem hozott végrehajtási intézkedést, sőt, a 2005-ben előterjesztett panaszosi kérelmet új birtokvédelmi kérelemnek tekintette, és a folyamatban lévő építésügyi eljárásra tekintettel a birtokháborítási eljárást megszüntette.

Figyelemmel arra, hogy a birtokvédelmi eljárásokba hozott döntések felülvizsgálata bíróságra tartozik, így azok felülvizsgálatára nincs hatásköre a biztosnak, arra azonban szükségesnek látta felhívni a jegyző figyelmét, hogy a végrehajtási kérelem elbírálása nem keverhető össze egy építésügyi eljárás megindítására irányuló beadvánnyal.

Megállapította továbbá a biztos, hogy a megalapozatlan döntésekkel – az első bejelentés 2002-ben történt, a legutóbbi új eljárás lefolytatását a másodfokú hatóság 2006 szeptemberében rendelte el – súlyosan sérült a panaszos tulajdonhoz fűződő alkotmányos joga is. A terasz szakszerűtlen kivitelezése miatt ugyanis a panaszos lakásának állaga is veszélyeztetett. A vizsgálat során küldte meg a budakalászi jegyző az elrendelt új eljárásban

meghozott határozatát, amiben kötelezte az építtetőket, hogy az engedély nélkül létesített terasz-építményt 2007. augusztus 30-ig bontsák le, a garázs szobakénti használatát szüntessék meg, és alakítsák vissza a helyiség garázsfunkcióját.

A biztos a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszűntetése érdekében felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül intézkedjen a panaszos birtokvédelmi kérelmére hozott határozat végrehajtásáról, valamint intézkedjen hivatalában az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról, különös tekintettel az eljárási határidőkre. A jegyző azon tájékoztatását, hogy jelenleg folyamatban van a határozata elleni fellebbezési eljárás, az országgyűlési biztost tudomásul vette és az ügyet lezárta.

OBH 2043/2006.

A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy – jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – nem tudják az állami szervek alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni a kiskorúak személyiségfejlődésére negatív hatást gyakorló pornográf és pedofil tartalmú teletext SMS Chat üzenetek miatt.

Több panasz érkezett, amelyek a TV2 teletext SMS Chat szolgáltatásán megjelenő prostitúcióra, gyermekprostitúcióra és pedofiliára utaló tartalmakat sérelmeztek.

Az ORTT-től kapott dokumentumok alapján 2007 szeptemberében az országgyűlési biztos megállapította, hogy a TV2 társkereső SMS Chat szolgáltatásán megjelenő üzenetek jellemzően nem a hagyományos értelemben vett társkeresésre irányultak, hanem alkalmi – esetenként ellenérték fejében létrejövő – szexuális kapcsolat létesítését célozták. Előfordultak olyan üzenetek is, amelyek szerint azok küldője kiskorúakkal (is) kíván szexuális kapcsolatot létesíteni.

A Médiatv. értelmében kiegészítő műsorszolgáltatás: a rádió-, illetőleg televízió-műsorszolgáltatással egyidejűleg, kiegészítő műszaki megoldás segítségével, ugyanazon a műsorelosztó, műsorszóró csatornán továbbított, a műsorszolgáltatáshoz szorosan kapcsolódó többletinformáció. Ebből egyértelműen következik, hogy a kiegészítő műsorszolgáltatásnak a műsor tartalmához kell szorosan kapcsolódnia, vagyis nem önmagában a technológia, hanem sokkal inkább a tartalom, amely meghatározza azt, hogy a konkrét esetben kiegészítő műsorszolgáltatásról van-e szó. Ennek megfelelően – a hatályos szabályozásra figyelemmel – önmagában az, hogy az SMS Chat megjelenik a teletexten, nem fogja automatikusan azt

eredményezni, hogy kiegészítő műsorszolgáltatásnak kell tekinteni. A TV2-nek is létezik ugyan olyan SMS Chatje, amely szorosan kapcsolódik a műsorszolgáltatáshoz. Ezekben az esetekben vitán felül kell állnia, hogy kiegészítő műsorszolgáltatással állunk szemben, amely megalapozza az ORTT hatáskörét. Mindezekre tekintettel legalábbis meglehetősen kétséges, hogy az ORTT mennyiben rendelkezik a panaszokkal érintett ügyben hatáskörrel, így van-e bármilyen lehetősége érdemben fellépni a pornográf és pedofil tartalmú üzenetekkel szemben, ugyanis azok csak technológiailag kapcsolódnak a műsorszolgáltatáshoz, azonban ahhoz „szorosan kapcsolódó többletinformációt" nem hordoznak.

Az sem lehet azonban kérdéses, hogy a kiskorúak személyiségfejlődésére a pornográf és pedofil tartalmú üzenetek negatív hatással vannak, vagyis a gyermekek védelemhez való jogából fakadóan az államnak és az állami szerveknek intézményvédelmi kötelezettsége is lenne. A panasszal érintett esetekben a problémát az okozza, hogy nincs olyan állami szerv, amelynek aggálytalanul fennállna a hatásköre. Mindez pedig – kizárólag a jogi szabályozás hiányára visszavezethető okból – a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, amiért az állami szervek nem tudják a 8. § (1) bekezdéséből fakadó alapjogvédelmi kötelezettségüket teljesíteni.

Az országgyűlési biztos javasolta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, hogy az új médiaszabályozás kialakításakor legyen figyelemmel a műsorszolgáltatással egyidejűleg, kiegészítő műszaki megoldás segítségével, ugyanazon a műsorelosztó, műsorszóró csatornán továbbított olyan tartalmakra vonatkozó szabályok kialakítására, amelyek nem kapcsolódnak szorosan a műsorszolgáltatáshoz.

Az új médiaszabályozás kidolgozása jelenleg is folyamatban van.

(Kapcsolódó ügyszám: OBH 3278/2006.)

OBH 2197/2006.

A művelődéshez való joggal és a nevelés szabad megválasztásával, ezen belül a gyermekek és szüleik szabad iskolaválasztáshoz fűződő jogaival összefüggő visszásságot okoz az intézményfenntartó önkormányzat, ha a tervezett iskolabezárásról csak azt követően tájékoztatja az érintett gyermekek szüleit, amikor a többi, a beiskolázás szempontjából figyelembe vehető iskolában már lezajlottak a szülők tájékoztatása céljából meghirdetett nyílt napok és szülői értekezletek.

A biztos egy fővárosban élő szülő beadványa alapján indított vizsgálatot, aki azt sérelmezte, hogy az önkormányzat átalakította az ún. „Ovi-suli"

programját, amiről a szülőket csak akkor értesítette, amikor a kerületi általános iskolákban a beiskolázási eljáráshoz kapcsolódó szülői értekezletek és nyílt napok már lezajlottak. Az Ovi-suli program keretében az egyik kerületi óvodában egy általános iskola közreműködésével olyan nevelési programot alakítottak ki, amelynek keretében a gyermekek az óvoda befejezése után az általános iskola 4. osztályáig ugyanabban az épületben tanultak tovább úgy, hogy a gyerekeket a korábban velük foglalkozó – két diplomával rendelkező – óvodapedagógus tanította az első két osztályban.

A fenntartó úgy döntött, hogy a továbbiakban nem támogatja ezt a programot, hanem az óvodát az Országos Óvodai Programnak megfelelő pedagógiai programmal működteti tovább. Az épületet fokozatosan az óvoda rendelkezésére bocsátja, lehetőséget biztosítva az iskolának a fokozatos kivonulásra. A képviselőtestület az ügyben 2006. február 16-án hozott határozatot, a szülők tájékoztatására a határozathozatalt követően került sor. A program átalakítása során az önkormányzat a Közoktatási törvényben foglalt előírásoknak megfelelően járt el.

Az iskolaválasztás elősegítése érdekében a kerületben a nagycsoportos óvodások szülei január 12-én ingyenesen megkapták a kerületi általános iskolák beiskolázási tájékoztató füzetét, ezért a polgármester álláspontja szerint az iskolaválasztás során az Ovi-suli program átalakítása miatt a szülőket és a gyermekeket nem érhette hátrány. Az általános iskolák által szervezett nyílt napok és szülői értekezletek azonban már lezajlottak, amikor az érintett gyermekek szülei az Ovi-suli program átalakításáról, tehát az általános iskolai részben való továbbtanulás lehetőségének megszüntetéséről szóló tájékoztatást megkapták.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a közoktatási törvény által biztosított nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga magában foglalja a szülő jogát arra, hogy a gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének leginkább megfelelő iskola kiválasztásához szükséges tájékoztatást megkapja, igénye szerint gyermeke leendő tanáraival, azok nevelési módszereivel személyesen is megismerkedjen. A vizsgált esetben azonban az intézményfenntartó önkormányzat megfelelő időben történő tájékoztatásának hiányában az Ovi-suli programban részt vevő gyermekek szülei abban a téves feltevésben voltak, hogy gyermekük általános iskolai oktatása a program keretében megoldott, ezért nem szükséges más iskolák nevelési-oktatatási programját megismerniük. Amikor pedig a program átalakításáról értesültek, az iskolaválasztásról szóló felelősségteljes döntés meghozatalához szükséges információkat már nem tudták teljeskörűen beszerezni. A biztos szerint ez a jogsérelem elkerülhető lett

volna, ha a szülőket a nevelési program átalakításának tervezetéről már annak elhatározásakor – azaz január hónap folyamán – tájékoztatják. A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság kiküszöbölése érdekében felhívta az érintett önkormányzat képviselő-testületének figyelmét arra, hogy a jövőben, a kerületi közoktatási nevelési program esetleges átalakításakor az érintett gyermekek szüleit a tervezett változtatásokról, megfelelő időben tájékoztassa.

A címzett a figyelemfelhívással egyetértett.

OBH 2641/2006.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a köztéri padokon a karfák elhelyezése kifejezetten arra irányul, hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek, és ilyen visszásság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlététnek „városképi kérdésre" adott válaszként próbálja megfogalmazni. Ugyanilyen, továbbá a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is okozzák a hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai.

Egy szociális munkás azt sérelmezve fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy egyes fővárosi kerületi önkormányzatok a köztéri padokra közbülső karfákat szereltek fel annak érdekében, hogy onnan a hajléktalanokat távol tartsák.

Az országgyűlési biztos 2007 decemberében befejezett vizsgálata során megállapította, hogy három fővárosi kerületben kerültek közbülső karfák kihelyezésre 5-10 köztéri padon. A padok középső karfával történő felszerelését több polgármester az ott élő lakók kérésével indokolta. Egy másik polgármester szerint az intézkedés célja az volt, hogy a padot eredeti rendeltetésének megfelelően ülésre, és ne alvásra, fekvésre használják az emberek. A polgármester azt is kifejtette, hogy e kérdésben csak azt a véleményt tudják képviselni, hogy a közterület rendjének, tisztaságának, biztonságának megőrzése kötelező feladatuk. Válaszában kitért arra is, hogy az intézkedés arra is alkalmas, hogy a hajléktalanokat megóvják az őket érő esetleges agressziótól.

A válaszok alapján a biztos megállapította, hogy a hajléktalanok számáról az egyes kerületekben és a fővárosban ellentmondásos adatok állnak rendelkezésre.

Több kerület ellátási szerződést kötött ezzel (is) foglalkozó szervezetek-

kel a hajléktalanok ellátására. Jellemző, hogy a kerületek a Szoctv.-ben meghatározott feladatokon túl, szerteágazó intézkedésekkel törekszenek a hajléktalanok ellátásában részt venni (vagy ilyen intézkedések megvalósítását tervezik).

Válaszukban a polgármesterek kisebb részben tudtak csak a hajléktalanok (re)integrációja érdekében tett érdemi intézkedésről beszámolni. Vizsgálata során az ombudsman a sajtóból értesült arról, hogy egyes kerületekben – a közbiztonsági és a köztisztasági helyzet javítására hivatkozva – rendészeti jellegű intézkedésekkel kívánják a hajléktalanok közterületi jelenlétét visszaszorítani. A biztos az elmúlt tizenkét év ombudsmani vizsgálatainak tapasztalatait is összefoglalta.

Megállapította, hogy a közbülső karfával felszerelt köztéri padok elhelyezése az alkotmányos jogok szempontjából önmagában nem kifogásolható, azonban a rendelkezésére álló polgármesteri válaszokból vagy képviselői nyilatkozatokból megismerhető információk szerint az említett padok elhelyezésének nem esztétikai indokai voltak, hanem kifejezetten arra irányultak, hogy azokon hajléktalanok ne feküdhessenek. Ezt a „technikai megoldást” olyan alkotmányosan indokolhatatlan, mentalitásában pedig embertelen megoldásnak tartja a biztos, amely az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Vizsgálata során szerzett tapasztalatai alapján felhívta a figyelmet a következőkre is:

Az utcára szorult embereket – akikről messziről lerí, hogy kilátástalan helyzetbe kerültek – is megilleti az emberi méltóság alapjoga.

Az emberi méltósághoz való jog fogalmával kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy „a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. […] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”

Ebből következően megengedhetetlennek, egyúttal pedig az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Továbbá alkotmányosan sem indokolható semmiféle, a hajlék nélkül élő emberek életszükségleteit tovább nehezítő intézkedés.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellá-

táshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog sérthetetlensége.

A hajléktalanellátásban munkát végzők már többször felhívták a figyelmet arra, hogy égető szükség lenne a hajléktalanná válás megelőzése érdekében több (elsősorban szociális és lakásügyi) jogszabály módosítására. Követve a korábbi ombudsmanok gyakorlatát, a biztos szerint az emberi méltósághoz való joggal, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyének megelőzése érdekében nem pusztán néhány jogszabály módosításra, hanem a társadalomban és a közgondolkodásban egyaránt paradigmaváltásra, a kérdés komplex megközelítésre van szükség! Mindenkinek tisztában kell lenni azzal, hogy a hajléktalanellátásban dolgozók emberfeletti és önfeláldozó (egyúttal nélkülözhetetlen) munkája ellenére a kérdés komplex, széles társadalmi és politikai összefogáson alapuló, a sikeres gyakorlatot követő kezelése nélkül Budapesten sincs esély arra, hogy a vizsgált problémában akár hosszú távon érdemi javulás álljon be.

A hajléktalanság problémáját egy több pillérű (megelőzés – krízishelyzetek enyhítése – reintegráció – utókövetés), a lakhatást, egészségügyi ellátást, foglalkoztatást és a képzést is szem előtt tartó rendszer lenne képes leginkább kezelni.

Kiemelt jelentőségűek tehát a hajléktalanná válást megelőző (jog)intézmények, ugyanis ezek az esetek döntő többségében nem csak emberségesebb, de egyúttal lényegesen olcsóbb megoldásokat eredményezhetnének. Kétséges, hogy a hatályos jogszabályi környezet és a szociális ellátórendszer valóban képes-e a hajléktalanná válás esélyét érdemben csökkenteni. A leginkább érintett fővárosban a lakhatás és a foglalkoztatás kérdését már e ponton is célszerű lenne egységes szemléletben kezelni, ugyanis bármelyik elvesztése már rövid úton is hajléktalansághoz vezethet.

A krízishelyzetek enyhítésében az elmúlt néhány évben a javulás határozott jeleit lehetett tapasztalni. A hajléktalanok helyzetének kilátástalanságán azonban sem az említett új ellátási formák, sem pedig az ellátásban dolgozók nem tudnak érdemben enyhíteni, ugyanis jelenleg nem vagy alig működnek a hajléktalan létből történő kikerüléshez szükséges intézkedések Magyarországon, és a rendszeres és legális munkavégzés nélkül nem megoldható a lakhatás, az utcán élve pedig gyakorlatilag kizárt megfelelő és legális munkához jutni. A lakhatás, a foglalkozás és a versenyképes szakképzettség hiánya öngerjesztő módon nemhogy kizárja a kitörés reményét, de egyre mélyebb és kilátástalan helyzetbe taszítja a hajléktalanokat.

A nehéz helyzet ellenére vannak olyan sikeres kezdeményezések, műkö-

dő modellek, amelyek a tényleges reintegráció gyakorlati megvalósíthatóságát önmagukban is alátámasztják. Elengedhetetlen a hajléktalanná vált emberek számára a munka világába és ezen keresztül a társadalomba történő visszailleszkedésének olyan összetett – a lakáspolitika, szociálpolitika és foglalkoztatáspolitika összehangolásával megvalósuló – programok létrehozása, amelyek a hajléktalanságból való kitörés reális esélyét nyújtják.

A hajléktalanság megelőzését, valamint a hajléktalanok társadalomba történő visszailleszkedését szolgáló intézkedések hiányosságai – döntően a jogi szabályozásra visszavezethető okból – az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozzák magukban. Ezt a helyzetet az adminisztratív kirekesztés gyakorlata az emberi méltóság sérelmére nehezíti. A visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az ombudsman a főpolgármesternek, valamint valamennyi kerületi polgármesternek kezdeményezéseket, a Kormánynak, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek pedig ajánlásokat fogalmazott meg.

A címzettek a kezdeményezéseket és az ajánlásokat részben elfogadták, részben pedig a válaszadásra nyitva álló határidő meghosszabbítását kérték. A meghosszabbított határidő még nem telt le.

OBH 2751/2006.

Nem állapítható meg közszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos mulasztás, ha az önkormányzat a tulajdoni viszonyok rendezetlensége miatt nem tud eleget tenni a helyi közutak fenntartására és a közvilágítás biztosítására vonatkozó alapvető kötelezettségének.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a solymári önkormányzat – többszöri ígérete ellenére – évek óta nem hajlandó megfelelő, szilárd burkolatú utat építeni és a közvilágítást biztosítani az utcájukban.

Az országgyűlési biztos jelentésében utalt az önkormányzati önállóságnak az Alkotmány 44/A. §-ában biztosított elvére, valamint arra, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el. Nincs jogszabály, amely arra kötelezne egy önkormányzatot, hogy valahol szilárd burkolatú utat létesítsen. Hangsúlyozta azonban, hogy a helyi közút fenntartása és a közvilágítás az Ötv. 8. (4) bekezdése alapján az önkormányzati feladatoknak, közszolgáltatásoknak abba a minimális körébe tartoznak, amelyek – az Ötv. indokolása, valamint a törvényhez fűzött kommentár szerint is – elengedhetetlenül szükségesek a helyi

közösség alapfokú ellátásához, és amelyekről ezért – nagyságától, teherbíró képességétől függetlenül – minden települési önkormányzat köteles gondoskodni. A szükséges infrastruktúra-, közműfejlesztés költségeit azonban az önkormányzat nem köteles egyedül viselni, azok – legalább egy részének – áthárítására a hatályos jogszabá-lyok (például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 28. §, illetve a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény) lehetőséget adnak.

A konkrét ügyben a biztos a panaszosok tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot nem tárt fel. Megállapítást nyert ugyanis, hogy az ügyben a tulajdoni viszonyok rendezetlensége a fő gond: jelesül az, hogy az utca a valóságban nem ott húzódik, ahol az ingatlan-nyilvántartás szerint lennie kellene. Ez pedig a közszolgáltató (közútkezelő) önkormányzat magatartásától független, neki fel nem róható, külső körülmény.

Visszásság megállapításának hiányában a biztos nem élhetett kezdeményezéssel, felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a tulajdonviszonyok rendezése – azon túlmenően, hogy az az érintett lakók, valamint közvetve az egész helyi közösség érdeke is – az előfeltétele annak, hogy az út minőségével és a közvilágítás hiányával kapcsolatos gondok megoldására remény legyen.

Felkérte a polgármestert, hogy a tulajdonos önkormányzat képviseletében tegye meg a szükséges és lehetséges lépéseket az ügyben.

A biztos végezetül hangsúlyozta, hogy útépítésre, útfelújításra, illetve közvilágítás létesítésére vonatkozó kezdeményezéssel a tulajdonviszonyok rendezését követően sem élhet. Mivel a jelenlegi jogszabályi környezetben az önkormányzat az esetleges fejlesztések költségeit részben az érintett lakókra terhelheti, esetleges fellépése minden érdekelt ingatlantulajdonosra kihatással lenne: azokra is, akik nem fordultak hozzá, és esetleg nem is szeretnék/tudnák vállalni az áthárított költségeket.

OBH 2776/2006.

A jogbiztonsággal és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha az ügyintézési határidőt többszörösen túllépve intézkedik. A tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérül, ha az építésügyi hatóság nem szerez érvényt bontást elrendelő határozatának, és ezáltal módot ad arra, hogy az építtető befejezze az engedély nélküli építkezést.

A panaszosok a XIX. kerületi jegyző mint elsőfokú, valamint a Fővárosi Közigazgatási Hivatal mint másodfokú építésügyi hatóság eljárását és döntését kifogásolták. Sérelmezték, hogy az említett hatóságok elfogultak ve-

lük szemben, rendszeresen túllépik a számukra törvényben meghatározott ügyintézési határidőt, míg a tulajdonostársuk által kezdeményezett ügyekben szinte azonnal intézkedtek. Érthetetlennek tartották, hogy amíg az ő kizárási indítványukat a másodfokú hatóság elutasította, addig a jegyző kérelmére a felettes hatóság kijelölt más eljáró szervet. Kifogásolták továbbá, hogy a hatóságok nem tesznek eleget kioktatási kötelezettségüknek, valamint sérelmezték a közigazgatási bíróságok eljárását és döntését is. Beadványukhoz CD-ROM-ot és 41 lapból álló írásos mellékletet csatoltak.

Az országgyűlési biztos megkereste az eljárásra kijelölt XVIII. kerületi építésügyi hatóságot, majd a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalt.

A biztos a panasznak a hivatalához érkezését megelőző, több mint egy évvel korábban hozott döntéseket és eljárásokat az Obtv. 17. § (4) bekezdése, míg a bírósági eljárásokat és döntéseket sérelmező részét a 29. §-a alapján nem vizsgálta. A panaszosoknak az ügyintézési határidők túllépését kifogásoló panasza vonatkozásában azonban megállapította, hogy az megalapozott. A XIX. kerületi építésügyi hatóság a 2003 áprilisában jogerőre emelkedett bontást elrendelő határozata végrehajtását felfüggesztette, amely döntést a másodfokú hatóság már 2004. március 12-én megsemmisített, így a kötelezést kimondó határozat végrehajthatóvá vált. Az első érdemi végrehajtási intézkedés ennek ellenére 2006 áprilisában történt. A végrehajtási bírságot kiszabó hatóság azonban ekkor már az eljárásra kijelölt XVIII. kerületi jegyző volt. A XIX. kerületi építésügyi hatóság késedelmes eljárása a jogbiztonsággal és az ezzel összefüggő tisztességes eljárás követelményével kapcsolatban visszásságot okozott.

Figyelemmel arra, hogy az eljárásból kizárt hatóság nem szerzett érvényt a bontást elrendelő határozatának, az építtetőnek módjában állt, hogy befejezze az engedély nélküli építkezést. A biztos megállapította, hogy a mulasztással sérült a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog is, hiszen a panaszos tulajdonostárs a fennmaradáshoz és továbbépítéshez nem járult hozzá. Megállapításra került az is, hogy a (kijelölt) hatóság a mai napig sem szerzett érvényt a 2005. október 25-én a bíróságtól hozzá érkezett – 2003-ban hozott, de csak 2005-ben végrehajthatóvá vált – bontási határozatnak.

A panaszosoknak a kizárási indítványukkal kapcsolatos részében rámutatott a biztos, hogy az ügyben eljáró új hatósági vezető értékelte mind a panaszosok, mind a jegyző elfogultsági kérelmét, és az eljárásra más hatóságot jelölt ki. Erre való tekintettel a biztos külön intézkedést nem kezdeményezett. Az ügy lezárása érdekében a biztos felkérte a Budapest, XVIII.

kerületi Önkormányzat jegyzőjét, hogy soron kívül intézkedjen az előtte folyamatban lévő végrehajtási eljárásban. Felkérte továbbá a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a szükséges végrehajtási intézkedések megtételének biztosítása érdekében soron kívül intézkedjen a folyamatban volt bírósági eljárás miatt nála lévő iratoknak az elsőfokú hatósághoz történő visszaküldése iránt.

Felkérte továbbá a vizsgált eljárásokban részt vevő mindkét szerv vezetőjét, hogy a jövőbeni szabályos eljárások érdekében intézkedjenek hivatalukban mind az anyagi, mind az eljárási jogszabályok maradéktalan betartatásáról. A megszólított szervek a kezdeményezést elfogadták, a XVIII. kerületi építésügyi hatóság megtette a szükséges végrehajtási intézkedést.

Az országgyűlési biztos a válaszokat elfogadta, az ügyet lezárta.

OBH 2860/2006.

A munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha az egyenértékű szakképesítések között nem szerepelnek olyan végzettségek vagy végzettséget adó oktatási intézmények, amelyek eleget tesznek a személy- és vagyonvédelmi és magánnyomozói szakmák által támasztott, azok ellátásához szükséges foglalkozási követelményeknek.

A panaszos sérelmezte, hogy személy- és vagyonőri, valamint magánnyomozói képesítésként nem fogadható el a vám- és pénzügyőri szakképesítés.

Az országgyűlési biztos a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a panaszban foglaltakkal kapcsolatban álláspontja kifejtésére kérte az igazságügyi és rendészeti, valamint a pénzügyminisztert.

A személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenységet a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 6. § (1) bekezdésének értelmében a rendőrség által kiállított, személyre szóló igazolvány birtokában lehet végezni. Az igazolvány kiállításának egyik feltétele, hogy a kérelmező a külön jogszabályban meghatározott szakképesítéssel rendelkezzen. A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 24/1998. (VI. 29.) BM-rendelet (a továbbiakban: R.) 9. §-a tartalmazza azokat a középfokú és felsőfokú szakképesítéseket és oktatási intézményeket, melyek az e tevékenységek

ellátásához szükséges őrzési, védelmi, jogi és szervezési, tehát rendészeti ismeretek elsajátítását valószínűsítik és igazolják.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a R. 9. §-ában meghatározott egyenértékű szakképesítések között nem szerepelnek olyan végzettségek vagy végzettséget adó oktatási intézmények (mint például a Vám- és Pénzügyőrségnél a Vám- és Pénzügyőri Iskola), amelyek eleget tesznek a személy- és vagyonvédelmi és magánnyomozói szakmák által támasztott, azok ellátásához szükséges foglalkozási követelményeknek. A munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság a jogszabály rendelkezésére vezethető vissza.

Tekintettel arra, hogy a biztos megkeresése nyomán az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Pénzügyminisztériummal közösen megkezdte a R. olyan szakmailag és alkotmányossági szempontból egyaránt megalapozott módosításának az előkészítését, amely valamennyi rendészeti ismeret elsajátítását biztosító szakmai képzettséget és oktatási intézményt feltüntet és nem gördít a foglalkozás szabad megválasztásának szabadsága elé szükségtelen és aránytalan akadályokat, illetve eleget tesz a diszkrimináció tilalmának is, a biztos eltekintett az ajánlástól.

OBH 2915/2006.

A jogállamiság elvével, az emberi méltósághoz való joggal és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okozott az ORTT azzal, hogy a műsorszám kiskorúakra gyakorolt lehetséges hatására a műsorelemző osztály tájékoztatója ellenére nem volt figyelemmel, illetve annak vizsgálata elmulasztásával, hogy a szereplők kerültek-e emberi méltóságot (vagy bármilyen más alapvető jogot) sértő vagy azt veszélyeztető helyzetbe. Mindez a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, mert a műsorszám tartalmi vizsgálata során az ORTT nem volt figyelemmel arra, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban.

Neve elhallgatását kérő panaszos a Danubius Rádió „Két idegen**,** egy esküvő – társadalmi kutatás” elnevezésű játékát sérelmezte. A beadvány alapján az országgyűlési biztos áttekintette a műsorszolgáltató internetes oldalán fellelhető, a játékkal összefüggő valamennyi információt.

A Médiatv. értelmében a műsorszolgáltatónak ugyan nem kell klasszifi-

kálnia a műsorelőzetest, az azonban nem tehető közzé olyan időszakban, amikor az általa későbbiekben bemutatandó műsorszám sem lenne közzétehető. Így – mivel nem pusztán előzetes műsortervről volt szó – nem lett volna akadálya annak, hogy az ORTT vizsgálja, hogy a műsorszolgáltató műsorelőzeteseivel, illetve műsorszámaival tiszteletben tartja-e az alkotmányos rendet, vagy sért-e emberi jogokat. Az országgyűlési biztos rendelkezésére bocsátott iratok szerint az ORTT is tisztában volt azzal, hogy a műsor „torz értékrendet sugall a fiatalkorú nézők felé, miszerint pénzért materiális javakért »bevállalható« egy érzelmeket komolyan veszélyeztető, bizonytalan próbatétel is". Az ORTT azzal, hogy a műsorszám kiskorúakra gyakorolt lehetséges hatására a műsorelemző osztály tájékoztatója ellenére nem volt figyelemmel, a jogállamiság elvével és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlés biztos a korábbi ombudsmani gyakorlatra is hivatkozva 2007 júliusában befejezett vizsgálatában rámutatott, hogy a műsorszámok nyilvánvalóan emberi méltóságot sértő jellege önmagában alkalmas lett volna arra, hogy az ORTT a Médiatv. 3. § (2) bekezdésében foglaltak megsértését megállapítsa. Mindezekből az is következett volna, hogy az ORTT vizsgálatának ki kellett volna terjedni arra, hogy a szereplők kerültek-e emberi méltóságot (vagy bármilyen más alapvető jogot) sértő vagy azt veszélyeztető helyzetbe? Azzal, hogy az ORTT ezt elmulasztotta, a jogállamiság elvével, valamint az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és nem teljesítette objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

A műsor kiskorúakra gyakorolt hatásával kapcsolatban rámutatott arra, hogy az esküvő szó magyar nyelvben elfogadott általános jelentése: házasságkötés. A házasság pedig férfi és nő jogilag elismert és szabályozott életközössége. Megtévesztő volt, hogy a játékosokat menyasszonynak, vőlegénynek, majd feleségnek és férjnek nevezték. A „játék" fogalomhasználata tehát azt a hamis látszatot keltette, hogy a játékosok valóban házasságot kötnek egymással. A Műsorelemző Osztály is rámutatott arra, hogy „A fiatalok kialakulóban lévő morális értékeit kedvezőtlen irányba befolyásolhatja, hogy a műsor alapkoncepciója azt sugallhatja, az emberi méltóság nem sérthetetlen, bizonyos ellenszolgáltatásért cserében megvásárolható."

Az Alkotmánybíróság alapjogi védelmet adott a házasságkötéshez való jognak. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy: „Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. A házasság intézményének alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való

jog alkotmányos értelmezése során már több határozatában kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jog, mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazása, magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is. Márpedig az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül."

Az országgyűlési biztos szerint a „játék" alapkoncepciója azonban a szabad házasságkötéshez és az emberi méltósághoz való jogra ügyet sem vetett. Az ombudsman korábban több alkalommal felhívta az ORTT figyelmét arra, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltűntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az országgyűlési biztos szerint az alapjogok kiüresítését eredményező vagy ennek látszatát keltő műsorszámok ugyanilyen hatással vannak. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni. Azokat az eseteket, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (esetleg nem megfelelően) kerül sor (például a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban kerül közzétételre) – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan – mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében minden alkalommal vizsgálnia kell.

Azzal, hogy az ORTT a szóban forgó műsorszám tartalmi vizsgálata során nem volt figyelemmel az előbbiekre, a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a házasság és a család intézményének védelmével, az emberi méltósághoz való joggal, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgált ügyben sem az ORTT, sem annak szervezeti egységei nem kértek fel (gyermek)pszichológust vagy (gyermek)pszichiáter szakorvost annak vizsgálatára, hogy a panasszal érintett műsor okozhatott-e például morális bizonytalanságot a nézőkben vagy azok egy korcsoportjában.

Az ombudsman megállapította, hogy az ORTT ezen mulasztásával a jogbiztonság követelményével, a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte az ORTT elnökét, hogy vizsgálatai során legyen figyelemmel arra is, hogy az alapvető jogok sérelme milyen hatással lehet a kiskorúak személyiségfejlődésére. Az egyes műsorszámok korhatár-besorolás szempontjából történő tartalmi vizsgálatakor vegyenek igénybe (gyermek)pszichológus vagy (gyermek)pszichiáter szakértőt; biztosítsák, hogy az alapjogok megsértését

semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszámokat a műsorszolgáltatók valóban a kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatásoknak megfelelően tudják kategóriákba sorolni. Az ORTT elnöke részben elfogadta a kezdeményezést.

Az ombudsman a jelentésében tett megállapításait változatlanul fenntartotta.

OBH 2991/2006.

A tisztességes eljárás követelményével és a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság elhúzódó eljárása.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a gyenesdiási jegyző a szomszédja engedély nélkül épített kerítésére fennmaradási engedélyt adott, és az engedély nélkül létesített kerti építmény bontása sem történt meg.

Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a panasszal érintett hatóságtól, és felkérte, hogy amennyiben a panasz megalapozott, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A jegyző tájékoztatásából megállapítható volt, hogy a panaszos ingatlanával szomszédos ingatlan tulajdonosa engedély nélkül létesített kerítést, valamint a két ingatlan határán kerti építmény építésébe kezdett. Az elsőfokú építésügyi hatóság 2001 márciusában az engedély nélküli építmények elbontását rendelte el, majd kérelemre fennmaradási engedélyt adott azokra. Végül több érdemi és az azokat visszavonó határozatot követően 2001 augusztusában a hatóság a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította, és kötelezte az építtetőt az eredeti állapot helyreállítására.

A panaszos és a jegyző által megküldött iratokból az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a hosszú évekig tartó eljárása során több megalapozatlan döntést hozott, amelyeket részben saját hatáskörében kijavított. A jogerős és végrehajtható határozat alapján a kerti „kamra” építmény részleges elbontását követően a bontási határozat teljesítését azonban a hatóság éveken keresztül nem ellenőrizte. Nem intézkedett a végrehajtásról a panaszos 2003-ban benyújtott, egyébként a szomszédos ingatlanra engedély nélkül épített kerítés fennmaradási engedélye ellen előterjesztett fellebbezésében foglalt bejelentésére sem, amely tartalma szerint végrehajtási kérelemnek minősült. A rendelkezésre álló iratokból a biztos megállapította, hogy a panaszos 2003-ban kelt, említett fellebbezését az elsőfokú építésügyi hatóság nem küldte meg a felettes hatóságának elbírálásra az Áe.-ben foglalt kötelezettsége ellenére. Figyelemmel arra, hogy a panaszos éveken keresztül nem sérelmezte, hogy benyújtott fellebbezésére évekig nem kapott semmilyen döntést, a biztos arra a következte-

tésre jutott, hogy a kerítés fennmaradását már nem sérelmezte, a jogait nem sérti.

A biztos a fentiek alapján megállapította, hogy a gyenesdiási jegyző elhúzódó eljárásával a tisztességes eljárás követelményét és a panaszos jogorvoslati jogát egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Az elhúzódó eljárással az építésügyi hatóság visszafordíthatatlan helyzetet idézett elő, hiszen az Étv. 48. § (8) bekezdése szerint a hatóság a szabálytalanság tudomásra jutásától számított egy éven belül, legkésőbb azonban az építés befejezésétől – ha az nem állapítható meg – az építmény használatbavételétől számított tíz éven belül intézkedhet.

A feltárt, hivatali mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslására azonban közigazgatási úton nem volt lehetőség, ezért a biztos nem tett ajánlást, de a jövőbeni szabályos eljárások érdekében szükségesnek tartotta felhívni a jegyzőt, hogy intézkedjen hivatalában az anyagi és eljárási jogi szabályok maradéktalan betartásáról.

OBH 3180/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat rendelete, ha a megfogalmazása nem egyértelmű és világos, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogát sérti a panaszosnak, ha az önkormányzati döntés elleni jogorvoslat számára nem biztosított, illetve erről nem tájékoztatják.

Egy debreceni házaspár azt sérelmezte, hogy az önkormányzat bizottsága az első lakáshoz jutó fiatalok támogatása iránti kérelmüket azzal utasította el, hogy nem jogosultak a támogatásra, mert az építési engedélyük a jogerőre emelkedéstől számított 90 napnál régebbi.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során megállapította, hogy a helyi rendelet csupán építési engedélyt ír, de nem tisztázza világosan és egyértelműen azt, hogy a módosított építési engedély, amely ugyan nem új, de hatályát tekintve – tartalmától is függően – azzal egyenértékű lehet, elfogadható-e az eljárás során mint a feltételeknek megfelelő építési engedély.

A fentiekre tekintettel a rendelet visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és azzal az ugyancsak az Alkotmányban rögzített rendelkezéssel összefüggésben, mely szerint a helyi rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az 1987. évi XI. törvény rendelkezései értelmében a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.

Visszásságot idézett elő a bizottsági határozat azzal is, hogy kizárta a határozat ellen a jogorvoslat lehetőségét.

Az országgyűlési biztos a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg a rendeletet, hogy a rendelkezések teljes egészében megfelelnek-e a magasabb szintű jogszabályoknak, a vizsgálat eredményétől függően pedig kezdeményezze a rendelet módosítását.

Kezdeményezte Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzőjénél, hogy a jövőben gondoskodjon arról, hogy a támogatás elutasítása esetén a kérelmezők részére minden esetben biztosítsák a rendeletben megfogalmazott jogorvoslat lehetőségét.

OBH 3360/2006.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet, ha az intézetparancsnoki intézkedésben a jogszabályi előírásokhoz képest korlátozzák az állampolgárok jogait. A védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet eljárása, ha a védők be-, illetve kiléptetése során átnézik a büntetőeljárási iratokat.

Az OBH 3360/2006. számú ügyben a panaszos ügyvéd sérelmezte a Fővárosi Bv. Intézet II. számú, Gyorskocsi utcai objektumába való beléptetés gyakorlatát. Sérelmezte továbbá, hogy mobiltelefont nem lehet bevinni az intézetbe; a védő nem hívhatja fel fogva tartott védencét telefonon; az ügyvédi beszélő lehetőségét munkaidőn belülre korlátozzák, és a védőt gyakran megvárakoztatják; a beszélőhelyiségek kialakítása pedig lehetetlenné teszi a normális kommunikációt. Kifogásolta, hogy az általa feladott csomagot a bv. intézet visszaküldte arra hivatkozva, hogy „ügyvéd nem küldhet csomagot”.

Az OBH 4230/2006. számú ügyben a panaszos ügyvéd kifogásolta, hogy a Fővárosi Bv. Intézet II. számú objektumában a bevinni kívánt büntetőeljárási iratokat – a röntgengéppel való átvilágítást követően – a kapuügyeletes átnézi, azokba beleolvas; a kiléptetésnél ugyanígy járnak el. A karórájukat, derékszíjukat pedig le kell venniük a belépni szándékozóknak.

A panaszok alapján az országgyűlési biztos a védelemhez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Fővárosi Bv. Intézet parancsnokát, illetve a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint munkatársai helyszíni vizsgálatot is folytattak az érintett bv. intézetben.

A Fővárosi Bv. Intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a fogvatartottak részére minden esetben biztosítják a védővel való telefonos kapcsolat-

tartást, de a technikai feltételek nem teszik lehetővé a védő kezdeményezésére történő telefonálást. A Legfőbb Ügyészség állásfoglalása szerint a védő kapcsolattartási szerepe a büntetőeljárásra korlátozódik, így a csomagküldés engedélyezése aggályos lehet. A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 244. § (2) bekezdése alapján az előzetes letartóztatott és védője szóbeli érintkezésére az intézet hivatali idejében kerülhet sor, kivéve, ha a védővel való megbeszélés olyan eljárási cselekmény megtétele miatt szükséges, melynek elmulasztásához jogkövetkezmény fűződik. A fogvatartottak napirendjét a házirend szabályozza, az intézetbe belépő személy pedig köteles betartani az intézet rendjére és a házirendre vonatkozó előírásokat. A 146. § (3) bekezdés lehetővé teszi, hogy a látogatóhelyiségben a fogvatartottakat térelválasztóval különítsék el a látogatóktól. Az intézet és a védő biztonsága érdekében a parancsnok az elkülönítést szükségesnek tartotta.

Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a Fővárosi Bv. Intézetben – más bv. intézetekhez hasonlóan – kapukeretes fémkereső és csomagvizsgáló berendezés segítségével végzik a be-, illetve kilépő személyek ellenőrzését. A karóra, illetve a derékszíj levételére azért hívják fel a belépni szándékozókat, mert ha a gép jelez, kézi fémkeresővel kell ellenőrizni az egész testfelületet, vagyis azt, hogy a jelzést kizárólag egy konkrét fémtárgy (például a szíj csatja), nem pedig a ruházatban elrejtett más tárgy okozza. Az országos parancsnok a büntetőeljárási iratokba való megengedhetetlen beleolvasás elkerülésére utasította az intézet parancsnokát.

Az 1995. évi CVII. törvény 14. §-a értelmében a bv. szerv rendjére és biztonságára veszélyes – külön jogszabályban meghatározott – tárgyak bevite-lének megakadályozása érdekében a belépni szándékozó személy ruházata és csomagja átvizsgálható. A bv. szerv rendjére és biztonságára vonatkozó részletes szabályokról a belépni szándékozó személyeket írásban tájékoztatni kell. Az IM-rendelet 56. § (2) bekezdése alapján az intézetbe nem vihető be lőfegyver, lőszer, robbanószer, szúró- vagy vágóeszköz, kábítószer, a közbiztonságra, valamint az intézet rendjére és a fogva tartás biztonságára veszélyes tárgy. Adó-vevő készülék, telefon, fényképezőgép, illetve hang- és képfelvevő készülék bevitelét a parancsnok engedélyezheti. Az 57. § (1) bekezdés szerint az intézetbe hivatalos vagy szolgálati ügyben belépő személyek ruházata és csomagja szemrevételezéssel és technikai eszközzel ellenőrizhető.

A bv. intézetben az ügyvédek részére külön tájékoztatót függesztettek ki az intézetbe bevihető tárgyakról. A gyakorlatban viszont csak eljárási iratokat, tollat, zsebkendőt, diktafont vihettek be a védők, minden mást az előtérben, egy kulccsal zárható szekrényben kellett elhelyezni. A tájékoztató

szerint a szekrényekben elhelyezett tárgyakért az intézet nem vállalt felelősséget.

Az intézetbe történő be- és kiléptetés szabályait rögzítő parancsnoki intézkedés a jogszabályi előírásokhoz, sőt a kifüggesztett tájékoztatóhoz képest is jelentősen korlátozta az I. objektumba bevihető tárgyak körét, és a II. objektumban is ugyanezt a jogkorlátozó gyakorlatot követték. Az állampolgárok jogait és kötelességeit kizárólag jogszabályban lehet szabályozni, parancsnoki intézkedés és az ennek alapján követett gyakorlat nem korlátozhatja az állampolgárok jogait.

Mindezekre tekintettel a biztos 2007 februárjában megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte az intézetparancsnokot a jogszabályi előírásoknak megfelelő intézkedés kiadására az intézet objektumaiba való be- és kiléptetés tárgyában. Az intézetparancsnok által 2007 júniusában kiadott új intézkedés azonban továbbra sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A kezdeményezés felterjesztése nyomán az országos parancsnok utasította az intézetparancsnokot a visszásság orvoslására, és felhívta a bv. szervek vezetőinek figyelmét a hasonló esetek megelőzésére.

A biztos megállapította, hogy a jogszabályban felsorolt tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében a fémkereső kapu, illetve a kézi fémkereső általi teljes körű ellenőrzés nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A büntetőeljárási iratok átlapozása, az azokba való esetleges beleolvasás semmilyen körülmények között sem engedhető meg. A biztos megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a védelemhez való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok intézkedésére tekintettel ajánlást nem tett, de nyomatékosan felhívta az intézetparancsnok figyelmét az előzetesen letartóztatottak védelemhez való jogának tiszteletben tartására.

A kapcsolattartás bármely formájának korlátozásáról vagy tiltásáról a rendelkezési jogkör gyakorlója dönt. Sem a Bv. tvr., sem az IM-rendelet nem határozza meg azon személyek körét, akik a fogvatartottnak csomagot küldhetnek. Jogszabályi rendelkezés hiányában a bv. intézet nem zárhatja ki, hogy a fogvatartott a védőjétől mint kapcsolattartójától kapjon csomagot, de természetesen az ilyen csomagot is ellenőrizni kell. A biztos megállapította, hogy a Fővárosi Bv. Intézet eljárása – az ügyvéd által beküldött csomag visszaküldése –a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy a bv. intézetekben biztosítsák a fogvatartottak csomagküldeményhez való jogát.

Az országos parancsnok – a Legfőbb Ügyészség újabb állásfoglalását kérve – 2007 augusztusában arról tájékoztatta a biztost, hogy a védő nem védőként, hanem egyéb kapcsolattartói minőségben, ellenőrzés mellett küldhet csomagot. A biztos a választ elfogadta.

(Kapcsolódó ügy: OBH 4230/2006.)

OBH 3397/2006.

Egy védett állatfaj lakóhelyét érintő panasz vizsgálatakor a természetvédelem érdekei mellett a gyermekek – mint különösen védett korcsoport – érdekére is tekintettel kell lenni.

A panaszos álláspontja szerint a gyermekek által is látogatott szombathelyi Pelikán parkban és környékén fészkelő vetési varjak zavarják a lakókat, közegészségügyi és járványügyi szempontból veszélyt jelenthetnek, különös tekintettel a madárinfluenzára. Kifejtette, hogy a parkban a padok, hinták és a homokozó ürülékkel szennyezett, a földön gyakran állati tetemek hevernek.

Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

Az országos tisztifőorvos arról tájékoztatta a biztost, hogy a vetési varjak sem az influenza-vírus, sem más népegészségügyi jelentőségű kórokozó terjesztésében nem játszanak szerepet. Egészségügyi szakmai kérdésekben az országgyűlési biztos nem foglalhat állást, ezért a szakvélemény megállapításait elfogadta.

A vetési varjú védett állatfaj. A madarakkal együtt kell élni, azok környezetünk részei még akkor is, ha olykor kellemetlenséget okoznak. Az érintett szervek fellépési lehetősége a természet védelméről szóló törvény rendelkezései alapján korlátozott.

A játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. A természetvédelmi szempontok mellett figyelembe kell venni, hogy elhullott állatokkal, ürülékkel szennyezett játszótérre és játékokra a szülők nem szívesen engedik a gyerekeket. Közismert, hogy a kisgyermekek igyekeznek mindent megfogni, a tárgyakat gyakran a szájukba veszik, ennek megfelelően a természetvédelem érdekei mellett a park tisztaságához, az esztétikus játszótérhez és végső soron a gyermekek egészségéhez fűződő érdekére is tekintettel kell lenni.

A játszóterek fenntartásához a terület folyamatos takarítása, a játszótéri homokozók anyagának szükség szerinti fertőtlenítése és cseréje éppúgy

hozzátartozik, mint a játékok üzemképes állapotban tartása, biztonságosságuk rendszeres ellenőrzése.

Minden fás játszótéren előfordulhatnak a panaszos által ismertetett jelenségek, amennyiben viszont nagyobb számú madár koncentrálódik egy területre, azok gyakoribbak lehetnek. Fokozottabb köztisztasági tevékenységgel ez a probléma megoldhatónak látszik, ezenkívül megoldást jelenthet védőháló elhelyezése is.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, azonban felkérte Szombathely polgármesterét, hogy vizsgálja meg a játszótér fokozottabb tisztán tartásának és a védőháló elhelyezésének lehetőségét.

OBH 3405/2006.

Nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a rendőrség az Amerikai Egyesült Államok elnökének 2006. évi budapesti látogatása alkalmával elrendelt, a lakóházak ideiglenes elhagyását megtiltó intézkedések során, mert azok a szükségesség/arányosság követelményének megfeleltek, és azokról megfelelően tájékoztatták az érintetteket.

A panaszos az Amerikai Egyesült Államok elnökének budapesti látogatása alkalmával elrendelt rendőri intézkedéseket sérelmezte. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett utca a látogatás délelőttjén volt lezárva. Ezen idő alatt a házakba nem lehetett be-, illetve onnan kimenni, továbbá az utcafrontra néző ablakokat be kellett zárni.

Az Rtv.-ben szabályozott intézkedési jog gyakorlásának alapvető feltétele, hogy a rendőri intézkedésre a közbiztonság és a közrend fenntartása, illetve a védett személyek, valamint a védett épületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében kerüljön sor. A közbiztonság és a közrend, a védett épületek és a bennük tartózkodók biztonsága érdekében a rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni, amikor és amilyen mértékben a törvényben védett javak és személyek fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kell megállapítani. A személy fenyegetettségének vizsgálata kizárólag az eset összes körülményének figyelembevételével történhet. A fenyegetettség ténye, annak foka és mértéke, valamint a védett személyre vagy objektumra gyakorolt hatásának megítélése részben a rendőrség feladata. A rendőrség a fenyegetettség tényét, mértékét, annak bizonyítékait rendőrszakmai szempontok szerint állapítja meg.

Az Amerikai Egyesült Államok elnökének mint különösen védett sze-

mélynek a védelme érdekében szükségesek voltak a rendőrség által foganatosított biztonsági intézkedések. Az intézkedések a nemzetközi gyakorlatnak és kötelezettségeinknek megfeleltek, a védett személy veszélyeztetettségével arányban voltak. Az országgyűlési biztos aggálytalannak tartotta az intézkedések arányosságát azért is, mivel azokat a delegáció útvonalával érintett területeken is a lehető legrövidebb ideig, az időszerűséget betartva (a panasszal érintett helyszínen is mindössze 2 óra 14 percig) alkalmazták.

Az előzőek alapján – mivel a rendőrség intézkedései megfeleltek a szükségesség/arányosság követelményének – alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt az ombudsman nem tárt fel. A biztos azt is megvizsgálta, hogy az intézkedésekkel érintett területeken élők tájékoztatása megfelelően történt-e. Megállapította, hogy az Amerikai Egyesült Államok elnökének látogatásával kapcsolatos lakossági előzetes tájékoztatási kötelezettségének a rendőrség a nyomtatott és elektronikus sajtón keresztül, 24 órás telefonos tájékoztatószolgálat rendelkezésre állásával, az érintett terület lakóival történő közvetlen kapcsolatfelvétellel eleget tett.

Összességében a rendőrség tájékoztatásával kapcsolatban sem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Mivel a vizsgálat során alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, ombudsmani intézkedést sem tett.

OBH 3802/2006.

A művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz a fenntartó, ha az iskola középiskolai osztályában nem megfelelő képzettségű oktató tanítja a szaktárgyat. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha az iskola igazgatóját nem kötelezi a jogszabályban előírt vizsgálat lefolytatására, és ezzel az országgyűlési biztost akadályozza feladatainak maradéktalan ellátásában.

A panaszosok gyermekei a dunaújvárosi Rosti Pál Gimnázium Általános és Szakképző Iskola diákjai voltak, év végi matematika osztályzatuk elégtelen lett. A panaszosok kezdeményezésére a jegyző az érdemjegyek megállapításáról szóló nevelőtestületi határozatot megsemmisítette, az iskolát új eljárás lefolytatására utasította. A panaszosok gyermekei háromtagú, független bizottság előtt osztályozó vizsgát tettek, mindketten elégtelen osztályzatot kaptak, az érettségi vizsgán nem vehettek részt.

A panaszosok szaktanár kifogásolt oktatási és osztályozási módszerei miatt panaszt tettek Dunaújváros Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Oktatási és Kulturális Irodája vezetőjénél is, sérelmezték azt is, hogy a tanár gyermekeikkel szemben megalázó kifejezéseket használt.

A biztos a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és a jegyzőtől tájékoztatást kért a panaszosok által kezdeményezett eljárás eredményéről, esetleges intézkedéseiről. A kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a vizsgabizottság kijelölése, az osztályozóvizsga lebonyolítása a jogszabályoknak megfelelt, így az alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot nem okozott.

A jegyző tájékoztatatta a biztost arról is, hogy az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) 2006 augusztusában helyszíni vizsgálatot folytatott az iskolában. A célvizsgálat megállapította, hogy a panaszosok gyermekeit matematika-testnevelés szakos általános iskolai tanár végzettségű pedagógus tanította matematikára, ami ellentétes a közoktatási törvény vonatkozó rendelkezésével. Az OKÉV a jogsértés miatt az iskolát felügyeleti bírsággal sújtotta. Az iskola a jogsértést megszüntette azzal, hogy a 2006/2007-es tanévtől az érintett szaktanár csak általános iskolai osztályokban taníthat matematikát.

Emiatt az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, továbbá a művelődéshez való jog sérelmét állapította meg., de arra tekintettel, hogy az iskola igazgatója a jogsértést saját hatáskörében megszüntette, nem tett ajánlást.

A jegyző tájékoztatójában rögzítette, hogy az iskola nem folytatott le eljárást a pedagógussal szemben. Az iskola igazgatója a jegyzőt – bár azt a jegyző többször kérte – nem tájékoztatta arról, hogy a panasszal érintett pedagógus a panaszosok gyermekeire sértő, megalázó kifejezéseket valóban használt-e. A jegyző további intézkedést nem tett.

A jegyző érdemi válaszának hiányában a biztos az Obtv.-ben meghatározott feladatait nem tudta maradéktalanul teljesíteni. A vizsgálat megállapította, hogy a mulasztás visszásságot okozott a jogbiztonság elvével összefüggésben.

A biztos a jegyzőnél kezdeményezte, hogy a jövőben a hatáskörébe tartozó vizsgálatok kezdeményezésével – azok eredményének ismeretében – az országgyűlési biztosi megkeresésnek maradéktalanul tegyen eleget.

A címzett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3810/2006.

A jogszabály nem képes az állampolgárok jogai védelmére irányuló funkcióját betölteni, ha alkalmazásának mellőzését a követelmények betartásának ellenőrzésére kötelezett szerv nem minősíti jogsértőnek. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a temető üzemeltetője, ha nem kér a sírnyitáshoz szakhatósági hozzájárulást, pedig arra köteles lenne. Ha nem teszi közzé a jogszabályban meghatáro-

zott módon a sírnyitással kapcsolatos közleményt, továbbá az emberi méltóság részét adó kegyeleti jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha a temetői nyilvántartás felróható hiányosságára miatt arra illetéktelen személy exhumáltatja és temetteti újra az elhunyt maradványait. Az önkormányzat két hónapot meghaladóan késedelmes válaszadása a jogbiztonsághoz való alapjog sérelmét okozza.

Állampolgári panaszbeadvány alapján a jogbiztonsághoz és az emberi méltósághoz való jogból származtatott kegyeleti jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot a biztos a Budakeszi köztemetőben, mert a panasz szerint az ügyfél hozzátartozóit tudomása nélkül exhumáltatták és újra temették arra illetéktelen személyek.

A vizsgálat – amelybe a biztos a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt is bevonta – feltárta, hogy a temetőt az önkormányzattal kötött szerződés alapján üzemeltető vállalkozó annak ellenére, hogy az törvényi kötelezettsége, nem helyesen tartotta nyilván a temetési hely felett rendelkezni jogosultak nevét. Az illetéktelen személy nyilatkozatát elegendőnek fogadta el ahhoz, hogy az exhumálást és újratemetést elvégezze, továbbá nem szerezte be az ilyen esetben szükséges sírnyitási engedélyt, továbbá nem tett eleget a sírnyitást megelőző közlemény kihelyezésére irányuló kötelezettségének sem. A panaszos felkérte a jegyzőt a történtek kivizsgálására, aki azonban az eljárást jogszerűnek találta.

A közigazgatási hivatal a helyi temetkezési rendeletet a vonatkozó jogszabályok alapján megfelelőnek találta, de megállapította, hogy az előírások gyakorlatban történő alkalmazásának mikéntje, illetve a jogszabályi előírások gyakorlati alkalmazásának elmaradása sérelmet okozott. A közigazgatási hivatal a vállalkozó szabálytalan eljárásáról tájékoztatta a jegyzőt, egyben arra kérte, hogy hívja fel a vállalkozó figyelmét a jogszabályi előírások pontos és maradéktalan betartására.

A közigazgatási hivatal felhívásán túl az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy fordítson fokozott figyelmet a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettségének betartására, a kegyeleti közszolgáltatás törvényességének ellenőrzésére.

OBH 4020/2006.

A jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha az ügyfelek kérelmére nem hoz érdemi döntést.

A kiskorú (16 éves) panaszos sérelmezte, hogy Balatonfüred Város Gyámhivatala kötelezi őt az apjával való kapcsolattartásra, és nem veszi fi-

gyelembe a hatóság előtt több alkalommal tett azon jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatát, miszerint apjával – akihez érzelmileg egyáltalán nem kötődik – nem kíván kapcsolatot tartani.

Tekintettel arra, hogy a panaszos által előadottak alkotmányos joggal összefüggő sérelemre utaltak, az országgyűlési biztos az ügyben vizsgálatot indított.

Az országgyűlési biztos vizsgálata alapján megállapította, hogy a gyámhivatal a 2006 januárjában indult eljárása során több alkalommal meghallgatta az apát és a 16 éves panaszost is, de sem az apa kapcsolattartás újraszabályozására irányuló kérelmét, sem a panaszos nyilatkozatait – miszerint nem kíván apjával kapcsolatot tartani – nem vette figyelembe, érdemi döntést az ügyben nem hozott, az érdekelteket a jogorvoslat lehetőségétől megfosztotta. A gyámhivatal tehát azzal, hogy nem tett eleget határozathozatali kötelezettségének, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A jogsértések elkerülése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályban előírt ügyintézési határidők betartására, és minden esetben tegyen eleget határozathozatali kötelezettségének.

Az érintett a kezdeményezést tudomásul vette.

OBH 4045/2006.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az APEH a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság azon megkeresésének, hogy állapítsa meg, mely időpontig állt fenn a panaszos munkaviszonya, több mint két éven keresztül nem tesz eleget, illetve többszöri sürgetés és tájékoztatás kérés ellenére sem tájékoztatja sem a panaszost, sem a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot eljárása elhúzódásának okáról, illetve befejezésének várható időpontjáról.

A panaszos sérelmezte, hogy öregségi nyugdíja végleges megállapítására azért nem kerül sor, mert korábbi munkáltatójánál több mint két éve APEH- vizsgálat van folyamatban, s csak a vizsgálat lezárulta után állapítható meg tényleges szolgálati ideje, illetve a nyugellátás összege. A beadvány alapján felmerült a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, amely során megkereste a Közép Magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Főigazgatóját, valamint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH) Ellenőrzési Igazgató-helyettesét.

A főigazgató tájékoztatása szerint a panaszos 2005. március 30-án terjesztette elő öregségi nyugdíj megállapítására irányuló kérelmét a Fővárosi és Pest megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságnál, ahol nyugdíjra való jogosultsága megállapítást nyert, de – a rendelkezésre álló adatokból – sem a tényleges szolgálati ideje, sem nyugdíja végleges összege nem volt megállapítható. A panaszos állítása szerint 1998. I. 1.-jétől 2005. VII. 16-ig állt munkaviszonyban korábbi munkáltatójánál, a társadalombiztosítási nyilvántartásban azonban csak 2002. XII. 31-ig szerepel biztosítottként és járulékfizetőként. A 2003. I. 1-jétől 2005. VII. 16-ig terjedő időszak vizsgálatára az igazgatóság felkérte az Ellenőrzési Főosztályt, amely megállapította, hogy a panaszos munkáltatójának iparengedélyét 2002. IX. 26-tól visszavonták, így ezen időponttól jogszerűen nem foglalkoztathatott volna munkaerőt. Mindezek miatt – a 2005. szeptember 12-én kelt megkeresésében – az igazgatóság felkérte az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Dél-pesti Igazgatóságát a panaszos jogviszonya, biztosítási ideje, valamint járulékfizetése tisztázására, egyben az ellátatlanság elkerülése érdekében intézkedett havi ötvenezer forint ideiglenes ellátás folyósításáról.

Az APEH Magánszemélyek és Egyéni Vállalkozók Ellenőrzési Osztálya négy alkalommal idézte be a munkáltatót meghallgatásra, azonban az idézésben foglaltaknak egyetlen alkalommal sem tett eleget. 2006. április 4. napján a revizorok személyesen is megkísérelték megkeresni a foglalkoztatót, azonban a lakóhelye – a helyrajzi számok feltüntetésének hiányában – nem volt megállapítható. Az ellenőrzés akadályozása miatt 100 ezer forint mulasztási bírságot szabtak ki vele szemben. Időközben – a panaszos APEH elnökének címzett beadványában tett bejelentése alapján – ezen eljárástól függetlenül, újabb vizsgálat is indult a munkáltató ellen, aki 2006. május 8-án – az APEH Operatív Ellenőrzési Főosztályának idézésére – megjelent. Elmondása szerint 2002. szeptember 26. napján vállalkozását megszüntette, azonban a panaszost – akinek saját megrendelői is voltak – továbbra is foglalkoztatta. A következő eljárási cselekményre azonban csak az országgyűlési biztos eljárásának megindítása után, többszöri sürgetésére, 2007. június 26-án került sor.

Mindezek alapján az országgyűlési biztos jelentésében megállapította, hogy az APEH elhúzódó eljárásával, illetve azzal, hogy annak okáról és befejezésének várható időpontjáról – többszöri sürgetés és tájékoztatás kérés ellenére – nem tájékoztatta sem a panaszost, sem a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság részét képező tisztességes eljárás követelményét és a panaszos jogorvoslati jogát egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. A visszásságok

jövőbeli elkerülése érdekében kezdeményezte az APEH elnökénél, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban (Art., Ket.) foglalt határidők maradéktalan betartásának garanciális jelentőségére, az eljárások ennek megfelelő időn belül történő befejezésére.

Az APEH elnöke a jelentésben foglaltakkal egyetértett, a jelentés megküldése mellett elnöki levélben hívta fel az igazgatóságok vezetőinek figyelmét a határidők betartására, egyben felhívta a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság vezetőjét, hogy a konkrét ügyet illetően a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság részére megfelelő tartalmú kiegészítő tájékoztatást adjon. Ezen intézkedéseket az ombudsman elfogadta.

OBH 4155/2006.

A tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha huzamos ideig nem intézkedik az ügyfél végrehajtási kérelmei alapján.

A panaszos előadta, hogy a budakalászi ingatlanával szomszédos ingatlan tulajdonosa építési engedélyt kapott a tetőtér beépítésére. Figyelemmel arra, hogy az építkezés eltért az engedélyezettől, fennmaradási és továbbépítési engedély kiadására került sor. A fennmaradási engedély kiadásával egyidejűleg a hatóság bizonyos munkálatok elvégzésére, valamint az építtető lakóházán lévő terasz elbontására kötelezte az építtetőt. A panaszos sérelmezte, hogy a kötelezett a mai napig nem hajtotta végre a határozatban foglaltakat, az építésügyi hatóság pedig nem intézkedik a végrehajtás kikényszerítésére. A biztos tájékoztatást és a vonatkozó iratok megküldését kérte a budakalászi jegyzőtől és a közigazgatási hivatal vezetőjétől.

A rendelkezésre bocsátott iratok alapján a biztos megállapította, hogy az építtetőnek 2005 augusztusában adott fennmaradási engedélyt fellebbezés hiányában emelkedett jogerőre. A hatóság a határozatában 30 napos határidő tűzésével írta elő egyes kötelezettségek teljesítését. A panaszos jelzésére, hogy szomszédja nem teljesítette az előírtakat, az építésügyi hatóság végrehajtási bírságot szabott ki az építtetővel szemben, majd kérelemre – figyelembe véve a kötelezett és a panaszos lakóháza közötti igen kicsi, 40 cm-es távolságot és az ebből adódó megvalósítási problémákat – a teljesítési határidőt megváltoztatta, és azt 2006. május 31.-re módosította. A panaszos fellebbezését a másodfokú hatóság június 25-én kelt, a polgármesteri hivatalnál augusztus 7-én iktatott határozatával elutasította. A másodfokú hatóság egyidejűleg hathatós végrehajtási intézkedés megtételére hívta fel a jegyzőt.

A közigazgatási hivatal vezetője jelezte, hogy a panaszolt eljárás befejezésében mindkét érdekelt fél aktív együttműködésére van szüksége, hiszen

a két szomszédos ingatlan elhelyezkedése miatt az építkezésekből adódó kiegészítő kivitelezési munkálatokat csak egymás ingatlanáról lehet elvégezni. A másodfokú hatóság közölte, hogy az építésügyi igazgatás szabályai a szomszédok közötti megromlott viszony feloldására alkalmatlanok.

A jegyző kifejtette, hogy a helyszíni szemle során rögzítették, hogy a kötelezett a kifogásolt teraszt nem bontatta el annak ellenére sem, hogy az építésügyi hatóság a polgármester közvetítésével is megpróbálta a két ellenérdekű fél között a megegyezést elősegíteni, mivel bizonyos kötelezettségek végrehajtásának helyszíne csak az építtető lakásán keresztül közelíthető meg. A CD-n megküldött iratokból az is megállapítható, hogy a panaszos is végzett szabálytalanul építési munkálatokat, amelyek miatt szintén építésügyi hatósági eljárás van folyamatban. Az építésügyi hatóság kötelezést elrendelő határozatot hozott, amelyet a panaszos sem hajtott végre. A jegyző arról is tájékoztatta a biztost, hogy a hivatal olyan végrehajtási módozatot szeretne találni, amely nem mélyíti tovább a mindkét érdekelt fél által szabálytalanul végzett építkezés miatt kialakult kibékíthetetlennek tűnő szomszédi viszonyt.

A biztos megállapította, hogy a budakalászi jegyző – azzal a mulasztással, hogy huzamos ideje nem intézkedik a panaszos végrehajtási kérelmei alapján – a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz. Rámutatott arra is, hogy a visszásság jelenleg is fennáll**,** hiszen az építtető a teraszt máig sem bontotta el. A hatóság mulasztását nem mentesíti az a körülmény sem, hogy a végrehajtás helyszíne csak a panaszolt építkezés folytatójának lakásán keresztül közelíthető meg. A végrehajtás helyszínének tulajdonosa ugyanis tűrni köteles a munkálatok elvégzését, ellenkező esetben a hatóságnak a tűrésre kell kötelezni az átjutást megakadályozót.

A mulasztásból eredő visszásság megszüntetése érdekében felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül intézkedjen határozata végrehajtása érdekében. A közigazgatási hivatal vezetőjét arra kérte, hogy tegyen intézkedéseket a visszásság megszüntetése érdekében, különös tekintettel arra, hogy az elmúlt időben a panaszosok több ügyben sérelmezték az adott hatóság elhúzódó eljárását. (Az OBH 4554/2005. és az OBH 2033/2006. számú ügyekben végzett vizsgálat is megállapította, hogy az építésügyi hatóság rendszeresen túllépi az ügyintézési határidőt, és nem megfelelően jár el saját döntései végrehajtása érdekében.).

A jegyző tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a panaszos szomszédja részére megadott használatbavételi engedélyt az eljárásban érintett mindkét fél által elfogadott módon adta ki, ennek ellenére a panaszos

megfellebbezte azt. A közigazgatási hivatal vezetője jelezte, hogy a megtámadott határozatot elbírálta, azt helybenhagyta, egyidejűleg felhívta a jegyzőt a hathatós végrehajtási intézkedés megtételére. Az országgyűlési biztos a válaszokat tudomásul vette, az ügyet lezárta.

OBH 4164/2006.

A születési helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az anyakönyvvezető kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők újszülött gyermekét hajlandó az apa és az anya családi nevének összekapcsolásával képzett kéttagú családi névre anyakönyvezni. A jogbiztonság követelményével, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az anyakönyvvezető, ha a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a nem házastárs szülőknek a közös gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását formális határozat nélkül tagadja meg, vagy a teljes hatályú apai elismerés esetén az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról nem határozatot hoz. A gyermek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okoz a jogszabály, mert a szülők és a közigazgatás közötti vita esetére nem rendelkezik arról, hogy a gyermek családi nevének végleges rendezéséig a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni.

A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert a házasságon kívül született gyermekük születésének bejegyzését végző anyakönyvvezetők – az Igazságügyi Minisztériumi szakmai állásfoglalására hivatkozva – megtagadták, hogy a gyermeket a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi névre anyakönyvezzék. Sérelmezték, hogy a kívánságuknak megfelelő kettős családi nevet csak a gyermek valamelyik szülőjének családi nevére történő anyakönyvezését követően, névváltoztatási eljárás keretében kérelmezhetik, amiért tízezer forint eljárási illetéket kell fizetniük.

Az OBH 1446/2005. számú ügyben a várandós panaszos és gyermekének apja megjelentek a Dunakeszi Városi Gyámhivatalban, ahol a férfi a születendő gyermeket teljes hatályú elismerő nyilatkozattal a magáénak elismerte. A szülők bejelentették, hogy gyermekük kettős családi nevet fog viselni, amelynek első tagja az anya, a második tagja az apa születési családi neve lesz. A gyermek 2005. január 7-én született a fővárosi Szent Imre Kórházban. Az anyakönyvezésére illetékes Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzat anyakönyvvezetője a teljes hatályú elismerő nyilatkozatot átvette, arra azonban nem volt hajlandó, hogy a gyermeket a teljes hatályú elismeréskor bejelentett kettős családi néven jegyezze be a születési anya-

könyvbe. Az anyakönyvi bejegyzés megtagadásáról írásos határozat nem született. Az anyakönyvvezető a gyermeket az anya családi nevére anyakönyvezte, és az anyakönyvnek az apa adatainak bejegyzésére szolgáló rovatait üresen hagyta. A teljes hatályú elismerő nyilatkozatot az anyakönyvvezető 2005. január 12-én kijavítás céljából, azzal a magyarázattal küldte vissza a gyámhivatalnak, hogy „szíveskedjen a szülőket nyilatkoztatni a gyermek családi nevére vonatkozóan, majd ismételten aláíratni a szülőkkel a jegyzőkönyvet, mivel apai elismerés folytán továbbra sem lehet kettős családi nevet adni a gyermeknek". 2005. január 19-én a szülők újra megjelentek a gyámhivatalban, ahol az apa az időközben megszületett gyermeket ismételten a magáénak elismerte. A szülők újabb nyilatkozata alapján a gyermek, születési családi névként, az anya családi nevét viseli.

Az OBH 2267/2005. számú ügyben a panaszosnak 2002. április 12-én született az első gyermeke, akit az apa teljes hatályú elismerő nyilatkozattal a magáénak elismert. A szülők szándéka az volt, hogy gyermekük a kettőjük családi nevének összekapcsolásával képzett, kettős családi nevet viseljen. Miután az eljáró ügyintéző a szülők említett tartalmú nyilatkozatát nem volt hajlandó írásba foglalni, a teljes hatályú elismerő nyilatkozatot tartalmazó jegyzőkönyv felvételénél a szülők úgy nyilatkoztak, hogy születendő gyermekük az apa családi nevét viselje. Később a szülők névváltoztatási kérelmet nyújtottak be a belügyminiszterhez, aki engedélyezte, hogy a gyermek kéttagú családi nevet viseljen, amelynek első tagja az apa, a második az anya családi neve. A beadvány előterjesztésének időpontjában a panaszos második gyermekét várta. A szülők szándéka azt volt, hogy mindkét gyermekük azonos családi nevet viseljen, az anyakönyvvezetőtől azonban azt a tájékoztatást kapták, hogy a Belügyminisztérium által kiadott szakmai tájékoztató szerint kizárólag a házasságból származó kiskorút lehet a szülők családi nevének összekapcsolásával létrejött kettős családi névre anyakönyvezni. Ezért a szülők mindössze arról dönthettek, hogy a gyermek melyikük családi nevét viselje. A gyermek születésének anyakönyvezését követően a szülők újabb névváltoztatási kérelmet terjeszthettek elő, amelyben kérhették, hogy második gyermekük is az elsőszülöttével megegyező kéttagú családi nevet viseljen.

Az OBH 5667/2005. számú ügyben a panaszos születendő gyermekének apja teljes hatályú elismerő nyilatkozatot tett Pázmándon, a helyi anyakönyvvezető előtt. A gyermek 2005. június 28-án született Budapest IX. kerületében. A születést regisztráló anyakönyvvezető a teljes hatályú elismerést tartalmazó okiratot átvette, de a minisztérium által kiadott szakmai tájékoztatóra hivatkozva megtagadta, hogy a gyermeket az okmányban szereplő kettős családi névre anyakönyvezze. Az anyakönyvvezető a szülők által vá-

lasztott családi név bejegyzésének elutasításáról határozatot nem hozott, a születést úgy anyakönyvezte, hogy az anyakönyvben az apa adatainak bejegyzésére szolgáló rovatokat üresen hagyta. A panaszos sérelmezte, hogy a teljes hatályú apai elismerés ellenére a születési anyakönyvi kivonatban csak az anya adatai szerepelnek, azaz a gyermek az ő családi nevét viseli. Az anyakönyvvezető a teljes hatályú apai elismerésről szóló jegyzőkönyvet bevonta, annak tartalmát figyelmen kívül hagyta. A pázmándi anyakönyvvezető a döntésről a szülők beszámolójából értesült, akik a teljes hatályú apai elismerést megismételve kérték, hogy az új jegyzőkönyvben a gyermek családi neveként az apa családi nevét tüntesse fel. A Budapest IX. kerületi anyakönyvvezető csak az új jegyzőkönyv megérkezését követően volt hajlandó arra, hogy a gyermeket az apa családi nevére anyakönyvezze, és a korábban üresen hagyott rovatokat kitöltse.

A panaszosok az OBH 4849/2005. számú, az OBH 6138/2005. számú, továbbá az OBH 4164/2006. számú ügyekben is azt tervezték, hogy gyermekük a szülők családi nevének összekapcsolásával képzett családi nevet viseli majd. Szándékuk bejelentését követően ők is azt a tájékoztatást kapták, hogy kizárólag a házasságból származó kiskorút lehet a szülők családi nevének összekapcsolásával létrejött kettős családi névre anyakönyvezni. A születés anyakönyvezését követően a szülők névváltoztatási kérelemmel fordulhatnak a belügyminiszterhez, aki engedélyezheti, hogy a gyermekük kívánt családi nevet viselje.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a panaszokat egyesítette, és a hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben.

A vizsgálat adatai szerint a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását kérte, hogy – a 2002. évi XLIV. törvény 3. §-val módosított – a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 42. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a „saját nevüket viselő szülők megállapodása alapján a gyermek az apa és az anya családi nevét együtt is viselheti”, alkalmazható-e a házasságon kívüli kapcsolatból származó gyermekek esetében is. Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja az volt, hogy a szülők összekapcsolt családi nevét a gyermek csak abban az esetben kaphatja meg születési névként, „ha a szülők házasságának fennállása alatt született”, vagyis az „élettársak esetében a gyermek neve nem lehet a szülők összekapcsolt családi neve”.

Jelentésében az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a további-

akban: Egyezmény) 2. cikk 1. pontja értelmében az államok a gyermeknek az Egyezményben lefektetett jogait megkülönböztetés, így a gyermek születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül – vagyis a házasságból és a házasságon kívüli kapcsolatból származástól függetlenül – biztosítják. A szülők szülői minőségükből fakadóan rendelkeznek speciális jogokkal és kötelezettségekkel, amelyek függetlenek attól, hogy azokat házasságban vagy élettársi kapcsolatban, esetleg egyedülálló szülőként gyakorolják, vagyis a szülő és a házasságon kívül született gyermeke közötti viszony is a családi élet fogalomkörébe tartozik, amelyet megillet az Alkotmány 15. §-ában garantált állami védelem. A Csjt. 42. § (1) bekezdésének azon értelmezése, mely szerint kizárólag a házasságban élő, saját nevüket viselő szülők állapodhatnak meg abban, hogy gyermekük az apa és az anya családi nevét együtt viselje, ellentétes az Egyezmény 2. cikk. 1. pontjával, a 8. cikk 1. pontjával, tehát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított, a születési helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.

A Csjt. 37. § (2) bekezdése szerint az a férfi, akitől a gyermek származik, a fogamzási idő kezdetétől fogva a gyermeket teljes hatályú nyilatkozattal a magáénak ismerheti el, ha a törvény értelmében nem kell más férfit a gyermek apjának tekinteni és a gyermek legalább tizenhat évvel fiatalabb, mint a nyilatkozó. A szakmai tájékoztató kézhezvételét követően a teljes hatályú elismerés jegyzőkönyvbe vételét kérő szülőket az anyakönyvvezetők szóban tájékoztatták arról, hogy a gyermekük családi nevének meghatározásakor két választási lehetőségük van: a gyermek vagy az apa, vagy az anya családi nevét fogja viselni. A szülőknek a gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének elutasításáról az anyakönyvvezetők nem hoznak indokolással, illetve jogszabályi hivatkozással ellátott határozatot, hanem a szakmai tájékoztatóra hivatkozva kizárólag olyan tartalmú megállapodásokat voltak hajlandók jegyzőkönyvbe venni, amelyben a szülők úgy állapodtak meg, hogy a gyermek kizárólag egyikük családi nevét viseli majd. Az ilyen tartalmú teljes hatályú elismeréseket minden anyakönyvvezető elfogadta, és a gyermek születését az abban foglaltak szerint anyakönyvezte. Az anyakönyvvezetők a kéttagú családi névről szóló szülői bejelentést tartalmazó teljes hatályú elismeréseket is átvették, azonban – az Igazságügyi Minisztérium szakmai álláspontjára hivatkozva – a gyermekeket nem voltak hajlandóak a szülők által megjelölt kettős családi néven anyakönyvezni. Az anyakönyvvezetők ilyen esetekben nem hoztak formális elutasító határozatot.

A születés anyakönyvezésével kapcsolatos közigazgatási eljárás nem a tel-

jes hatályú elismerés jegyzőkönyvezésével, hanem a születés tényének bejelentésével indul, ezért annak vizsgálata, hogy a gyermek a szülők által bejelentett családi néven anyakönyvezhető-e, nem a teljes hatályú apai elismerést jegyzőkönyvező személy, hanem a születés bejegyzése során eljáró anyakönyvvezető hatáskörébe tartozik. A jogbiztonsághoz való jogba ütköző hatáskörelvonás valósul meg, ha a teljes hatályú elismerést jegyzőkönyvező személy a szülőknek a gyermek családi nevére vonatkozó bejelentését arra hivatkozva nem hajlandó írásba foglalni, hogy azt a születés bejegyzésére illetékes anyakönyvvezető majd úgysem fogja anyakönyvezni. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog csak hatósági döntéssel szemben érvényesíthető. Miután a teljes hatályú elismerést tartalmazó jegyzőkönyv nem hatósági döntés, hanem egy olyan okirati bizonyíték, ami az abban foglalt jognyilatkozatok megtörténtét, valamint azok tartalmát igazolja, ellene nem lehet jogorvoslattal élni. A jogbiztonság követelményével és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak az anyakönyvvezetők, amikor a teljes hatályú apai elismerés jegyzőkönyvezésekor a szülőknek a gyermek kéttagú családi nevére vonatkozó bejelentésének írásba foglalását megtagadták.

Az anyakönyvvezető nem csak a szülőknek a teljes hatályú elismeréskor tett, a gyermek kettős családi nevére vonatkozó bejelentése bejegyzésének elutasításáról mulasztottak el indokolással ellátott határozatot hozni, hanem az anyakönyvnek az apák adatait tartalmazó rovatait is üresen hagyták. Ezzel az anyakönyvvezetők nem csak a gyermek családi nevére vonatkozó bejelentést, hanem a teljes hatályú apai elismerést is elutasították, hiszen úgy jártak el, mintha az apa személye ismeretlen volna, amit a szülők jogosan sérelmeztek. Miután a teljes hatályú apai elismerés az apaságot egymagában megállapítja, az anyakönyvvezetőknek a születési anyakönyvnek az apák adatait tartalmazó rovatait akkor is ki kellett volna tölteniük, ha a gyermekek családi nevét jogszabálysértőnek vélték. Ennek hiányában az anyakönyvvezetőknek az apa adataira vonatkozó bejegyzés megtagadásáról indokolással ellátott határozatot kellett volna hozniuk, amelynek elmulasztása a szülőknek a jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A magyar állampolgár születési neve családi és utónévből áll. Ezért az anyakönyvvezető azon kiskorú születésének anyakönyvezésekor is köteles családi nevet bejegyezni, akinek esetében a szülők által bejelentett családi név valamilyen okból nem anyakönyvezhető. Miután az anyakönyvi bejegyzés is közigazgatási határozat, az anyakönyvvezetőknek a teljes hatályú elismeréskor bejelentett családi név bejegyzésének megtagadásáról szóló

határozatban kellett volna dönteniük arról is, hogy a hatóság és a szülők közötti jogvita rendezéséig a gyermeket milyen családi néven anyakönyvezi. A vizsgálat adatai szerint az anyakönyvvezetőknek a panaszosok által is sérelmezett eljárása részben az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendeletre vezethető vissza, amely nem rendelkezik arról, hogy ilyen esetekben, a gyermek családi nevének végleges rendezéséig, a születési anyakönyvbe milyen családi nevet kell bejegyezni. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiánya a jogbiztonság követelményével és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot eredményezett.

A vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében az országgyűlési biztos javasolta, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM-rendelet kiegészítésével szabályozza a születést bejegyző anyakönyvvezetők teendőit olyan esetekre, amikor a gyermek családi nevét a két szülő nevének ismeretében sem lehet megállapítani. Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét arra, hogy a teljes hatályú elismerések jegyzőkönyvezése során a szülők bejelentéseit akkor is írásba kell foglalniuk, ha azok anyakönyvezhetőségét jogszabálysértőnek tartják. A házasságon kívül született gyerekek születésének anyakönyvezésekor az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását figyelmen kívül kell hagyniuk, továbbá az anyakönyvi adat bejegyzésének elutasításáról határozatot kell hozniuk, amellyel szemben a jogorvoslat lehetőségét is biztosítaniuk kell

A javaslatot és a kezdeményezéseket az igazságügyi és rendészeti miniszter határidőben elfogadta.

OBH 4361/2006.

A jogbiztonság követelményét és közvetett módon a lelkiismereti- és vallásszabadság jogát érintő visszásságot okoz a települési önkormányzat, ha nem gondoskodik köztemető fenntartásáról, még akkor sem, ha a területén több felekezeti fenntartású temető is működik. Ugyanilyen visszásságot okoz a jegyző, ha a temetők ellenőrzésére vonatkozó feladatát nem gyakorolja a felekezeti temetők tekintetében.

A panaszos a hernádnémeti református temető sírhelymegváltási gyakorlatát sérelmezte, mert a református temetőben a nem református vallásúak eltemetésekor a hozzátartozóknak a már megváltott sírhely esetében is további, jelentősen megnövelt összeget kell fizetniük. A biztos – a plébá-

nia és az egyházközség autonómiájának tiszteletben tartásával – tájékoztatást kért az érintett községben működő valamennyi (református és római katolikus) temető fenntartójától, és az illetékes körjegyzőtől is.

A vizsgálat első sorban azt tárta fel, hogy a település nem működtetett köztemetőt, ami súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá közvetett módon a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányos elvét is. Visszásságként értékelte az ombudsman azt is, hogy a jegyző – arra hivatkozással, hogy az érintett temető kizárólag felekezeti tulajdonú – nem gyakorolta törvényen alapuló ellenőrzési kötelezettségét.

A vizsgálat feltárta, hogy panaszos a kizárólagos egyházi tulajdonban lévő református temetőben szüleivel közösen váltott sírhelyet, és hogy a sírhely megváltásakor nem tájékoztatták külön arról, hogy amennyiben nem református személyt temetnek a sírhelyre, az további költséggel jár. A református temető szabályzatát áttekintve a biztos megállapította, hogy a díjtételek kialakításánál a csoportképzés fő elve a református egyházfenntartási járulék megfizetése volt, a szabályzat azonban mégsem csak a díjat megfizetők és azt meg nem fizetők között, hanem más, egyes esetekben a felekezeti hovatartozást szem előtt is tartva differenciált. Álláspontja szerint a csoportkedvezmény elvének alkalmazása lenne a helyes eljárás, amely esetén a temetkezés meghatározott díjtétele mindenkire nézve azonos mértékű és azonos érvénnyel kötelező lenne, csupán egyes kedvezményezett csoportnak – az egyházfenntartási járulék befizetőinek – lenne csökkentett a megváltás mértéke. A csoportkedvezmény elvének alkalmazása így pozitív diszkrimináció lenne, amely harmonizál Alkotmányunkkal, ellentétben a jelenleg alkalmazott megoldással. Megállapította azt is, hogy a korábban megváltott sírhely esetében újabb, további sírhelymegváltási díjat követelni annak függvényében, hogy az eltemetett milyen vallású, nem jogszerű.

A hiányosságok megszüntetése érdekében a biztos felkérte a települési önkormányzat képviselő testületét, hogy szervezze meg a helyi köztemetést, az önkormányzat jegyzőjét pedig arra, hogy a temetkezési közszolgáltatás működtetésének jogi hátterét alakítsa ki, illetve az illetékességi területén lévő temetők és temetkezési szolgáltatók feletti ellenőrzési jogának gyakorlását haladéktalanul kezdje meg.

A biztos felkérte az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy illetékességi területén folytasson átfogó vizsgálatot, és tárja fel, hogy van-e még olyan önkormányzat, amelyik nem látja el a temetkezési közszolgáltatás nyújtására irányuló kötelező feladatát, és amennyiben igen, az érintett

önkormányza-toknak is nyújtson összehangolt segítséget a törvényesség helyreállítása érdekében. Kérte továbbá, hogy a törvényességi ellenőrzésen túl nyújtson elméleti és gyakorlati értelemben is vett szakmai segítséget a települési önkormányzatoknak a helyi köztemetés konstrukciójának előkészítésében, illetve a helyi temetkezési rendeletek kidolgozásában.

A kért vizsgálatot a közigazgatási hivatal teljeskörűen lefolytatta, és annak sokatmondó eredményét eljuttatta a biztoshoz. A biztos felkérésének a képviselő-testület és a jegyző is eleget tett. A megtett intézkedéseket a biztos elfogadta.

OBH 4401/2006.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz az önkormányzat mint intézményfenntartó, valamint a bentlakásos intézmény a vonatkozó kormányrendeletben előírtak figyelmen kívül hagyásával.

A Borostyán Idősek és Mozgáskorlátozottak Otthonában élő panaszosok fordultak az országgyűlési biztosához, a térítési díj összegének az élelmezési költséggel való csökkentéséhez kérve segítségét.

Az ombudsman megkereste a Pest Megyei Önkormányzat főjegyzőjét és az otthon igazgatóját. Az igazgató a megkeresésére nem válaszolt.

A panasz vizsgálatával egy időben a sajtó is hírt adott hasonló esetről, „Ebédmegtagadók” címmel. Az ebédmegtagadók ügyében egy másik bentlakásos otthon esetében már per van folyamatban. Az otthonban lakó idős emberek „bűne” az, hogy nem veszik igénybe az intézmény által biztosított étkeztetést. A cikkben szereplő házaspár férj tagja 1999 májusától, a feleség pedig 2000 januárjától nem étkezik az otthonban. Az idős emberek döntésüket azzal indokolták, hogy számukra az otthonban nyújtott étkeztetés számos betegségük miatt nem megfelelő, egészségi állapotuk miatt speciális diétára van szükségük, az ebédet ezért máshol szerzik be. Az otthon követelése a cikkben szereplő házaspár esetében fejenként meghaladja az 1 millió forintot. A felperes intézmény álláspontja az, hogy a lakók megtehetik, hogy másutt ebédelnek, ám az úgynevezett távolléti díjat akkor is fizetniük kell.

A 2007 júliusában lezárt vizsgálat megállapította, hogy az intézményvezetőhöz intézett megkeresés teljesítésének megtagadása sérti az országgyűlési biztosnak a törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza a biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásságot okozott. A biztos rámutatott, hogy az étkezési-térítési díj csökkentésével kapcsolatos kérelem

megoldására már 2006. március 7-én egyértelmű megoldást adott a szabályozás, amely kimondta, hogy a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az élelmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe.

A panaszos házaspár esetében – a rendelkezésre álló információk szerint – csak a szabályozást követő egy év elteltével teljesült a kérésük. A panaszosok által felvetett és a kormányrendeletben szabályozott számítási módot a fenntartói önkormányzatnak azonnal alkalmazni kellett volna, és azt beépíteni az önkormányzati rendeletbe.

Nem fogadható el, hogy a kormányrendelet megjelenését követően, az önkormányzati szabályozás csak fél év elteltével követi a magasabb szintű jogszabályban előírt rendelkezést, illetve az sem, hogy az intézményvezető nem alkalmazta a kormányrendelet előírásait. A biztos megállapította, hogy a Pest Megyei Önkormányzat mint intézményfenntartó, valamint a Borostyán Otthon mint bentlakásos intézmény, a térítési díj csökkentésére vonatkozó kérelem jelentős késedelemmel történő ügyintézésével és késedelmes szabályozással, a vonatkozó kormányrendeletben előírtak figyelmen kívül hagyásával, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A biztos az alkotmányos visszásság megállapításán túl kezdeményezéssel nem élt, mivel az intézményvezető – jelentős késedelemmel ugyan – teljesítette a panaszosok díjcsökkentési kérelmét, de felkérte a Pest Megyei Önkormányzat főjegyzőjét, hogy az intézmény vezetőjét figyelmeztesse a törvényben előírt válaszadási kötelezettség mindenkori teljesítésére.

OBH 4525/2006.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet mulasztása, ha – a jogszabályi előírás ellenére – nem fizet ösztöndíjat a tanfolyamot végzett fogvatartottak számára.

A panaszos sérelmezte, hogy a Pálhalmai Bv. Intézetben szabadulásakor nem kapott „rabsegélyt”, a bv. intézet által biztosított vonatjegyet pedig nem tudta felhasználni, mert a lakóhelye csak autóbusszal közelíthető meg. Kifogásolta, hogy az intézetben elvégzett kazánfűtő-tanfolyam, illetve parkgondozói tanfolyam idejére nem fizettek ösztöndíjat a fogvatartottak számára.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Pálhalmai Bv. Intézet, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

Az intézet parancsnoka közölte**:** a fogvatartott szabadulási segély iránti kérelmét azért utasították el, mert azt nem tudta megfelelő indokkal alátá-

masztani, az intézet rendelkezésére álló segélykeret pedig minimális. Az intézet a vonatkozó előírások szerint látta el a panaszost vasúti jeggyel. A tanfolyam pedig nem ösztöndíjas, OKJ-képzés volt, így nem csupán a panaszos, de a tanfolyam többi résztvevője sem kapott ösztöndíjat.

A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 166. §-a alapján az intézetparancsnok az elítélt kérelmére a szabaduláshoz utazási, ruházati vagy készpénzsegélyt adhat. Az 1-1/40/1999. OP-intézkedés 270. pontja szerint a szabaduló részére a vasúton történő utazáshoz a vasúti hitelezett utazási utalványt kell kiadni. A vasúti közlekedés hiánya miatt az autóbusz igénybevételéhez szükséges viteldíjat az intézet készpénzben – hazautazási segélyként – fizeti ki. Az intézetparancsnok tehát nem a vonatkozó előírásoknak megfelelően járt el, amikor a szabaduló fogvatartottat csupán vasúti jeggyel látta el.

A 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet 132. §-a szerint az alapfokú oktatásban, szakképzésben vagy továbbképzésben részt vevő elítéltet – ha nem dolgozik – a képzés ideje alatt az alapmunkadíj egyharmadának megfelelő pénzbeli térítés illeti meg.

A bv. országos parancsnoka megállapította, hogy a fogvatartott a tanfolyamokat elvégezte, de csak egy alkalommal kapott ösztöndíjat, ezért utasította a bv. intézet parancsnokát az elmaradt ösztöndíj kifizetésének pótlására. Az országos parancsnok valamennyi bv. intézet parancsnokát tájékoztatta a vizsgálat megállapításairól, és felszólította őket az ösztöndíj kifizetésének helyi felülvizsgálatára.

A biztos megállapította, hogy a bv. intézet eljárása, illetve mulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, de a visszásság orvosolhatatlanságára és az országos parancsnok által megtett intézkedésre tekintettel kezdeményezéssel nem élt. Felhívta azonban az intézetparancsnok figyelmét a fogvatartottak jogait biztosító jogszabályi és egyéb előírások maradéktalan betartására.

A biztos az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét felhívta a fogvatartottak képzési rendszerével kapcsolatos anyagi, illetve szakmai-jogalkotási problémák mielőbbi rendezésének szükségességére.

OBH 4528/2006.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az illetékhivatal, ha a kérelmet jelentős késedelemmel bírálja el.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Pest Megyei Illetékhivatal nem bírálta el a méltányossági kérelmét.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének

gyanúja miatt vizsgálatot indított és felkérte az APEH elnökét vizsgálat folytatására.

A panaszos kft.-je – 2002. július 26-án kelt és illetékkiszabásra a földhivatalhoz 2002. augusztus 8-án bejelentett adásvételi szerződéssel – vásárolt egy szentendrei ingatlant. Az illetékhivatal fizetési meghagyásával az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 23/A. §-a szerinti kedvezményes (2%-os) illetékkulcs alkalmazásával vagyonszerzési és eljárási illeték megfizetésére kötelezte a kft.-t. Felhívta a kötelezett figyelmét, hogy amennyiben az ingatlant 2004. augusztus 8-ig nem adja el, és ennek megtörténtét az ezt követő 15 napon belül nem igazolja, úgy az egyébként fizetendő és a fizetési meghagyással megállapított illeték különbözetének a kétszeresét pótlólag meg kell fizetnie. A kft. a fizetési meghagyást 2003. július 7-én átvette, és az illetéket 2003. július 16-án befizette.

Tekintettel arra, hogy a fenti ingatlan továbbértékesítésének igazolása a megadott határidőig nem történt meg, az illetékhivatal vagyonszerzési illeték pótelőírását rendelte el. A határozat ellen a kft. jogutódja fellebbezéssel, és – a továbbértékesítés igazolási határidejének elmulasztása miatt – igazolási kérelemmel élt.

Az igazolási kérelmet az illetékhivatal elutasította, a pótelőírást elrendelő határozatot a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal pedig helybenhagyta. Az illetékhivatal fizetési felhívását követően az előírt illetéket befizették.

A befizetést követően a panaszos – aki a cégnyilvántartási adatok szerint a jogelőd kft. ügyvezetője volt, majd a jogutód kft. egyik – együttes képviseleti joggal rendelkező, de önálló képviseleti jogosultsággal nem rendelkező – munkavállalója, kérelmet terjesztett elő az illetékhivatalnál, amelyben a befizetett illeték visszatérítését kérte.

Az illetékhivatal 15 napos határidőt tűzve a kötelezettet, azaz a jogutód kft.-t hiánypótlásra hívta fel. A kézbesítést igazoló tértivevény tanúsága szerint azt átvették, arra azonban válasz nem érkezett. Ezt követően az illetékhivatal az ügyet érdemi elbírálás nélkül irattárba helyezte.

Az APEH elnökének felhívására az illetékhivatal jogutódjaként eljáró elsőfokú adóhatóság illetékügyi szerve a kérelmet elbírálta, és az elengedési és visszatérítési kérelmet elutasította. A határozat ellen nem nyújtottak be fellebbezést.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos a méltányossági kérelmét elutasító határozat ellen nem nyújtott be fellebbezést, tehát nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, így annak vizsgálatára az Obtv. alapján nem volt lehetősége. A vizsgálat megállapította azonban azt is, hogy az illetékhivatal a jogszabályban (Ket.) előírt

ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi döntést, azt csak jelentős késedelemmel, az APEH Elnökének felhívására tette meg, ezért az eljárása a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos eltekintett az ajánlástól, mivel az érintett hatóság felettes szerve az ügyet megvizsgálta, és felhívta a figyelmet arra, hogy a jövőben az ügyek határidőben kerüljenek elintézésre, illetőleg intézkedés nélkül ne kerülhessenek irattárba.

OBH 4632/2006.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfél beadványában foglaltakról csak részben tájékozódik, egyéb eljárási cselekményt nem végez, illetőleg ha az eljárása során figyelmen kívül hagyja a vonatkozó jogszabályok előírásait, érdemi döntést csak az ügyintézési határidő jelentős túllépésével hoz. A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az érdemi döntés elmulasztása miatt a panaszos nem élhet a jogorvoslathoz való jogával.

A panaszos 1994-ben települt át Erdélyből Budapestre, ahol először ő és két kiskorú gyermeke, majd az ugyancsak Erdélyből áttelepült édesanyja és nővére lakott egy VIII. kerületi önkormányzati tulajdonú lakásban. A panaszos édesanyja a gondnoka a panaszos testvérének. A panaszos meglátása szerint édesanyjuk saját egészségi állapota miatt nem tudja ezt a tisztséget megfelelően ellátni, ezért az elmúlt években többször kérte a gyámhivataltól, hogy édesanyját a gondnoki tisztségéből mentsék fel, helyette őt rendeljék ki testvére gondnokául. A gyámhivatal a panaszos kérését arra való hivatkozással tagadta meg, hogy külföldi állampolgár ügyében nem járhatnak el. A panaszos sérelmezte, hogy a gyámhivatal nem volt a segítségére.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy a panaszos 2005. november 28-án a gyámhivataltól kérte, hogy testvére gondnoksági ügyében járjanak el a román hatóságoknál, de nem igazolta, hogy testvérét Romániában gondnokság alá helyezték.

Az ügyintéző 2005. december 5-én írásban tájékoztatta a panaszos testvérét az eljárás megindulásáról és az ügyintézési határidőről. Ezt követően az ügyintéző mindössze a panaszos testvérének pénzbeli ellátásáról kért tájékoztatást, más eljárási cselekményt nem végzett, az eljárást nem fejezte be.

A biztos megállapította, hogy a gyámhivatal eljárása és az érdemi döntés elmulasztása miatt sérült a panaszosnak a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való joga is. A panaszos 2006 augusztusában megismételte azon kérelmét, hogy a gyámhivatal testvére gondnokául rendelje. A gyámhiva-

tal a panaszos testvérének lakóhelyéről környezettanulmányt, a háziorvostól pszi-chiátriai szakvéleményt kért. A háziorvos – a hatóság sürgetésére – orvosi véleményt nem, csupán tájékoztatást adott. (Pszichiátriai szakvéleményt a panaszos testvéréről – a hatóság megkeresése alapján – az ideggondozó adhatott volna). A gyámhivatal a panaszos testvére gondnokság alá helyezése tárgyában benyújtott kérelmét – az eljárás megindulását követően négy hónappal – elutasította.

Az ügyintéző csak az érdemi döntést követően, a folyamatban lévő országgyűlési biztosi vizsgálat idején kért tájékoztatást a Román Köztársaság Központi Bíróságától arról, hogy a panaszos testvére gondnokság alatt áll-e. A vonatkozó jogszabály szerint az információt a gyámhivatalnak már akkor be kellett volna szereznie, amikor a panaszos először kérte a hatóság segítségét.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal eljárása során figyelmen kívül hagyta a vonatkozó jogszabályok előírásait, érdemi döntést pedig csak az ügyintézési határidő jelentős túllépésével hozott. Ez a mulasztás a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felkérte a jegyzőt, hogy hívja fel a gyámhivatal vezetőjének és köztisztviselőinek figyelmét a vonatkozó jogszabályokban foglalt előírások és határidők maradéktalan betartására, továbbá vizsgája meg, hogy a gyámhivatalban dolgozó ügyintézők létszáma és képzettsége megfelel-e a feladat ellátásához.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, és tájékoztatta a biztost arról, hogy a gyámhivatal ügyintézőiének képesítése és létszáma megfelel a törvényi előírásnak.

OBH 4633/2006.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az illetékhivatal, ha nem hívja fel az ügyfelet beadványa pontosítására, ha abból nem állapítható meg, hogy a kérelme méltányosság gyakorlására vagy fizetési könnyítés biztosítására irányul.

A panaszos beadványában a Békés Megyei Illetékhivatal eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és az APEH elnökét kérte fel vizsgálat lefolytatására.

Az illetékhivatal a panaszost az elhunyt rokona hagyatéka után öröklési illeték megfizetésére kötelezte. Tekintettel arra, hogy a panaszos illetékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 155. § (4) bekezdése alapján a fennálló tőke és já-

ruléka hátralék összegére a panaszos örökölt ingatlanára az illetékhivatal jelzálogjog bejegyzését kérte az Orosházi Földhivataltól.

A panaszos 2006. szeptember 11-én szociális helyzetére hivatkozva közölte, hogy a kiszabott öröklési illetéket nem tudja kifizetni, de méltányossági kérelemmel nem élt, illetve a jelzáloggal kapcsolatban érdeklődött. Az illetékhivatal 2006. szeptember 13-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost tartozása akkori összegéről, továbbá arról, hogy a jelzálog törléséhez a tartozást rendezni kell.

2006. szeptember 27-én az illetékhivatal az illetéktartozás beszedése érdekében végrehajtói letiltást kezdeményezett a panaszos nyugdíjára, amelyet azonban előzetesen csak a panaszos részére küldött meg. A panaszos október 4-én kérelmezte a letiltás elhalasztását, és jelezte. hogy az országgyűlési biztoshoz fordult panaszával. Október 9-én az illetékhivatal tájékoztatta, hogy a letiltást egyelőre mellőzi.

A panaszos 2006. november 14-én a fennálló tartozását rendezte, az elsőfokú adóhatóság pedig 2007. július 12-én kérte a földhivataltól a jelzálogjog törlését.

Az Art. 1. § (5) bekezdése szerint az adóhatóság az adózónak a törvények megtartásához szükséges tájékoztatást megadja, az adóbevallás, az adóbefizetés rendjét vele megismerteti, az adózót jogainak érvényesítésére figyelmezteti.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos 2006. szeptember 11-én kelt beadványa – noha abban a panaszos nem kifejezetten méltányosságot vagy fizetési könnyítést kért – tartalmában méltányossági elemeket is tartalmazott.

A vizsgálat megállapította, hogy az illetékhivatal az Art. említett szakasza ellenére nem hívta fel a panaszost beadványa pontosítására, vagyis arra, hogy az az Art.133–134. §-ai szerinti méltányosság gyakorlására vagy fizetési könnyítés biztosítására irányul-e, ezért az illetékhivatal eljárása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A biztos eltekintett az ajánlástól, mivel a panaszos a tartozását teljes egészében megfizette, és az APEH Elnöke a Békés Megyei Illetékhivatal jogutódjának, az APEH Dél-alföldi Regionális Igazgatósága adó- és illetékügyi szakigazgatója figyelmét felhívta a méltányossági elemeket is tartalmazó beadványok esetén követendő eljárásra, valamint arra, hogy a jogalap megszűnése esetén a jövőben haladéktalanul intézkedjenek a jelzálog törlése érdekében.

OBH 4698/2006.

A tisztességes eljáráshoz, illetve a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jogokkal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha állattartási ügyben nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, nem szerez érvényt határozatának, illetve a végrehajtási eljárás foganatosítását elmulasztja.

A verőcei panaszosok beadványukban a verőcei Migazzi utcában folytatott állattartás számukra elviselhetetlen körülményeiről számoltak be. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége alapján vizsgálatot indított, és megkereste a verőcei jegyzőt.

A vizsgálat feltárta, hogy a közegészségügyi hatóság 2005-ben több alkalommal felhívta a Polgármesteri Hivatal figyelmét a kifogásolt állattartási körülményekre. A polgármester önkormányzati hatósági jogkörben 2006-ban kötelezte az állattartót a területen az állattartási, közegészségügyi szabályok betartására, a terület rendbetételére. Az állattartással kapcsolatos polgármesteri kötelezésre azt követően került sor, hogy a közegészségügyi hatóság kötelezte a polgármestert az állattartásból származtatható közegészségügyi veszélyhelyzet megszüntetésére, holott a helyi állattartás szabályait rögzítő rendelet szerint a polgármesternek már korábban meg kellett volna tiltania az állattartást. Végrehajtható kötelezést a polgármester 2006 tavaszáig nem tett, az állattartót többször szóban figyelmeztették.

A biztos utalt arra, hogy a határozatokban foglalt kötelezések önkéntes teljesítésének elmaradásakor végrehajtási eljárások lefolytatása szükséges. A végrehajtás elrendelésének feltétele, hogy legyen végrehajtható határozat, valamint, hogy a végrehajtás elévülési ideje még nem járt le. A konkrét esetben minden feltétel fennállt. Hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljárás megköveteli az ügyek ésszerű határidőn belüli elintézését, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtási eljárás lefolytatását, sérti a tisztességes eljárás követelményét a hatóság, ha az eljárás indokolatlanul elhúzódik.

Kifejtette, hogy a jogállamisághoz, jogbiztonsághoz való alapjogból fakad az a követelmény, hogy a közigazgatási szervek a jogszabályokat maradéktalanul tartsák és tartassák be, adott esetben eredményesen tiltsák meg az engedély nélküli és egyéb jogszabályba ütköző módon folytatott tevékenységet.

A biztos megállapította, hogy a sérelmezett állattartás ügyében az elmúlt években történt intézkedés, az állatokat azonban jelenleg is a panaszosok szomszédságában tartják, a helyi állattartási rendelet követelményei nem teljesülnek, ezért a probléma megoldása, az állattartás körülményeinek ren-

dezése nem halasztható, újabb határidők nem fogadhatóak el. Jelezte, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy az állattartásul szolgáló területet elhelyezkedéséből eredően újabb árvíz érintheti, továbbá a sérelmezett állapot kedvezőtlenül érinti a környéken lakók életminőségét, környezetük állapotát.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy Verőce Község polgármestere különös gondossággal kísérje figyelemmel az ügyet annak érdekében, hogy az állattartás a helyi rendelet előírásainak megfelelően mielőbb rendeződjön, a hosszabb ideje fennálló lakossági panasz végérvényesen – megnyugtató módon – megoldódjon.

A jegyző a jelentésre érdemben nem reagált.

OBH 4704/2006.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozta, ha a rendőrség belső intranetes fórumán nem kielégítő a moderálási gyakorlat.

Egy rendőrszakszervezet titkára sérelmezte, hogy az országos rendőrfőkapitány – egyes hozzászólások rasszista tartalma miatt – határozatlan időre felfüggesztette a „Holdudvar” nevű rendőrségi intranetes fórum működését.

Az országos rendőrfőkapitány a „Holdudvar” működését 2006. október 11-én, a megjelent rasszista hozzászólások miatt határozatlan időre, az elrendelt fegyelmi vizsgálat eredményének megismeréséig felfüggesztette. Az igaz-ságügyi és rendészeti miniszter szerint a korlátozás valamennyi rendőri szervet érintette, nem jelentette azonban a véleménynyilvánítás sérelmét, a többi rendőrségi fórum működése a felfüggesztés ideje alatt is zavartalan volt. Az igazságügyi és rendészeti miniszter tájékoztatása szerint a fórummal kapcsolatos moderátori tevékenység azért nem volt kielégítő, mert a teljes fórum moderálását mindösszesen két moderátor és három önkéntes végezte. Ez a létszám, valamint a moderátorok koordinálatlansága nem tette lehetővé az igen nagy számú topicot tartalmazó fórum teljes körű felügyeletét.

Az országgyűlési biztos 2007 márciusában befejezett korábbi eljárásában – az OBH 4765/2005. számú jelentésében – azt már vizsgálta, hogy a Rendőrség a Holdudvar működtetésével összefüggésben érintett személyi állományával szemben a Rendőrség miként nyújt védelmet – az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben –, felvilágosítást és segítséget a rászorulónak, valamint tiszteletben tartja-e és védelmezi-e az emberi méltóságot, óvja-e az ember jogait.

Az ombudsman újabb vizsgálatában megállapította, hogy a Rendőrség

moderálási tevékenysége „nem volt kielégítő” azt követően sem, hogy erre az OBH 4765/2005. számú jelentésében már rámutatott. A Holdudvaron továbbra is megjelentek az emberi méltóságot sértő hozzászólások. A Rendőrség azzal, hogy korábbi gyakorlatán nem változtatott, fenntartotta az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság okozásának lehetőségét, és – szükséges számú moderátor hiányában – nem teljesítette maradéktalanul objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem.

Az ombudsman kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy fordítson kiemelt figyelmet a Holdudvar megfelelő moderálására. Az ombudsman kezdeményezését az országos rendőrfőkapitány elfogadta.

OBH 4729/2006.

A környezetvédelmi hatósági jogkörben eljáró jegyző eljárása nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, ha a határozata hiányos, nem terjed ki a kérelem egészére, a tényállás teljes körű tisztázása elmarad, továbbá ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem dönt.

A panaszos a szomszédjában folyó húsfüstölési tevékenység körülményeit, valamint az érintett hatóságok levegőtisztaság védelmi eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és az ügyben megkereste az érintett önkormányzat jegyzőjét.

A házi húsfüstölő helyhez kötött diffúz légszennyező forrás, a levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatokat a jegyző látja el. Vizsgálata feltárta, hogy bár a panaszos többször kérte a jegyzőtől, hogy járjon el a húsfüstölés során keletkezett füst és bűz zavaró hatása miatt, az eljárásra csak azt követően került sor, miután jogorvoslati eljárás eredményeként a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal új eljárás lefolytatását rendelte el.

Az eljárás lefolytatására kijelölt mezőlaki jegyző a kérelmet elutasította, mérés elrendelését mellőzte, valószínűsítette, hogy a kibocsátott égéstermékek nem lépik túl a jogszabályban meghatározott határértékeket. A biztos megállapította, hogy sem a mezőlaki jegyző, sem az illetékes közigazgatási hivatal másodfokú eljárása, illetve döntése nem tett érdemi megállapításokat az említett „zavarásokra” vonatkozóan.

A tényállás tisztázása érdekében végzett helyszíni szemle időpontjában a füstölő nem működött, így a hatóságok nem szerezhettek tapasztalatot annak bűzös hatásáról. A biztos hangsúlyozta, hogy valamely tevékenység „bűzös hatása” annak működési időpontjában érzékszervvel vizsgálható, szerezhető róla megnyugtató módon tapasztalat. Kifejtette továbbá, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást teljeskörűen tisztázni.

Megállapította, hogy eljárásjogi hiba, ha egy környezetterhelő háztartási tevékenység végzésével kapcsolatos panasz vizsgálta során a tényállást olyan időpontban próbálja feltárni a hatóság, amikor a kifogásolt tevékenységet általában nem folytatják. A biztos jelezte továbbá, hogy bár a húsfüstölő építése nem építési engedélyköteles, arra is vonatkoznak az általános érvényű kötelező építésügyi előírások.

A biztos kezdeményezte, hogy a mezőlaki jegyző egészítse ki döntését, vizsgálja meg, hogy a panaszos szomszédjának tevékenysége sérti-e a levegő védelmére vonatkozó szabályokat. Ezen túl a nemesszalóki jegyzőnek javasolta, hogy építésügyi hatáskörében vizsgálja meg, hogy a panaszos szomszédjában épített és használt füstölő megfelel-e az OTÉK-ben foglalt feltételeknek.

A mezőlaki jegyző az ajánlásban foglaltakkal egyetértve határozatát kiegészítette.

OBH 4761/2006.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyfél kérelme iktatását követő mintegy öt hónap múlva – csak az országgyűlési biztos megkeresése után – teszi meg első eljárási cselekményét, az ügyfelet nem tájékoztatja vizsgálata eredményéről.

A panaszosok diszlexiás gyermeke a 2006/2007-es tanévben az üllői Árpád Fejedelem Általános Iskola ötödik osztályos tanulója volt. A panaszos szülők szerint gyermeküket az iskolában hátrányosan megkülönböztették, indokolatlanul kapott elégtelen osztályzatot, osztályfőnöki rovót. A beadvány tartalmazta azt is, hogy a szülők panaszt tettek az iskola igazgatójánál, amelynek következtében gyermekük helyzete tovább romlott. Jelezték továbbá, hogy az iskolát fenntartó üllői önkormányzattól panaszuk kivizsgálását kérték.

A beadványban foglaltak a gyermek alkotmányos jogaival összefüggő visszásság gyanújára utaltak, ezért a biztos vizsgálatot indított, és a polgármestertől tájékoztatást kért a panaszosok által indított eljárás eredményéről, esetleges intézkedéseiről.

A dokumentumok tanúsága szerint az önkormányzat a panaszosok beadványát 2006. október 18-án iktatta, az iskolával a kapcsolatot csak az országgyűlési biztos megkeresése (2007. március) után vette fel. Az önkormányzat a panaszosokat nem tájékoztatta vizsgálata eredményéről, nem vizsgálta a beadvány azon részét, miszerint a panaszosok gyermekének helyzete tovább romlott, amikor az iskola igazgatójánál panaszt tettek gyermekük hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatban. A vizsgálat

megállapította, hogy a mulasztással sérült a panaszosok tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

Az iskola igazgatója a szülők bejelentésére a panaszos anyát arra kérte, hogy a gyermekével kapcsolatban felmerült problémák tisztázása érdekében jelenjen meg az iskolában. Az anya a kérésnek eleget tett, a gyermek osztályfőnökével a probléma lényegét tisztázták. Az iskola javaslatára a gyermeket a szülők elvitték a Nevelési Tanácsadóba.

A panaszosok gyermeke a 2006/2007. tanévben tanítási órákon, valamint a szünetekben többször megsértette a házirendet, ezért több szaktanár figyelmeztetésben részesítette. A szülők jelezték, hogy a gyermek durván bántalmazza társait, kérték az osztályfőnök intézkedését. Az osztályfőnök a jelzett problémák miatt folyamatosan kapcsolatot tartott az iskola fejlesztőpedagógusával és gyermekvédelmi felelősével, elhatározták, hogy a probléma megoldására ismét megbeszélésre hívják a szülőket.

A Nevelési Tanácsadó vizsgálati eredménye szerint a gyermeknek a szövegértés területén elmaradásai vannak, a szakemberek a gyermek további pedagógiai, pszichológiai vizsgálatát javasolták. A pszichológiai vizsgálati vélemény további vizsgálatokat, továbbá kognitív viselkedésterápiát javasolt. A gyermek hetente járt a javasolt foglalkozásra.

A vizsgálat megállította, hogy az iskola a panaszosok gyermeke tanulmányi munkájával és magatartásával kapcsolatban felmerült problémák kezelése érdekében felvette a szülővel a kapcsolatot és javasolta a gyermek vizsgálatát. A panaszosok az iskolával együttműködve a gyermeket a vizsgálatokra elvitték, a gyermek a javasolt kezeléseken, foglalkozásokon részt vett.

Az iskola eljárásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a biztos nem tárt fel. Az önkormányzat által okozott, alkotmányos joggal összefüggő visszásság kiküszöbölése érdekében a biztos a polgármesternél kezdeményezte, hogy a jövőben a kérelmek elbírálásáról a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CLX. törvény rendelkezései szerint döntsön.

A polgármester a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4930/2006.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz a hatóság, ha az ügyintézési határidőn túl hozza meg érdemi döntését. Ugyanolyan sérelmet okoz a jegyző, ha a belső utasítása ellentétes a jogszabályokban foglaltakkal.

A panaszos a gyermekeivel való kapcsolattartásának végrehajtása ügyében eljáró Budapest, XII. kerületi Gyámhivatal intézkedéseit, döntéseit,

eljárásainak indokolatlan elhúzódását sérelmezte. Kifogásolta továbbá, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában hozott elsőfokú döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeit a másodfokú hatóság jóval az ügyintézési határidőn túl bírálta el.

A panaszos mindezeken túl sérelmezte, hogy Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának jegyzője a gyermekei védelembe vétele ügyében indult eljárást megszüntette, végül kifogásolta azt is, hogy az eljárás során a gyámhatóság ügyintézője – jegyzői utasításra hivatkozva – megtagadta tőle egyes hatósági iratok másolatának kiadását.

Az országgyűlési biztos a XII. kerületi gyámhivatal eljárásának vizsgálata során megállapította, hogy a hatóság a panaszos végrehajtásra irányuló kérelmeire a bizonyítási eljárást minden esetben lefolytatta, a tényállást kellően tisztázta, döntéseit azonban a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn túl hozta meg, és ezzel jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A biztos a panaszos fellebbezése nyomán indult másodfokú eljárás vizsgálata során szintén azt állapította meg, hogy a másodfokon eljáró Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala – az egyébként a jogszabályi előírásoknak megfelelő – döntéseit minden esetben az ügyintézési határidőn túl hozta meg, és ezzel a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben szintén visszásságot okozott.

A biztos a panaszos gyermekei védelembe vétele ügyében eljáró Budapest XI. kerületi gyámhatóság intézkedéseinek és döntésének vizsgálata során alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, de megállapította, hogy a jegyzőnek – a panaszos által sérelmezett – azon belső utasítása, mely szerint, „A más hatóság által kiállított iratról másolatot kiadni tilos, arra csak a kiállító szervnek van hatásköre” a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.

A biztos a XII. kerületi gyámhivatal vezetőjénél, valamint a szociális és gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljenek a jogszabályban előírt ügyintézési határidők betartására, továbbá a XI. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjénél kezdeményezte a jogsértő utasítás visszavonását.

A jelentésben foglaltakat a megkeresett hatóságok elfogadták, Budapest XI. kerületi Önkormányzat jegyzője belső utasítását módosította.

OBH 5096/2006.

A tulajdonhoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága.

A panaszos csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos panaszában a szomszédos ingatlanon kialakított terepviszonyokat és a közterületen is megoldatlan csapadékvíz-elvezetést sérelmezte.

Az országgyűlési biztos megkereste a létavértesi jegyzőt, és felkérte, hogy amennyiben az önkormányzat a csapadékvíz-elvezetéssel, illetve a birtokvédelemmel kapcsolatos eljárást még nem folytatta le, úgy azt mielőbb tegye meg. A jegyző közölte, hogy a panaszt már évekkel korábban kivizsgálta, és 2003-ban döntést hozott, amelyben a kérelmet elutasította.

Az országgyűlési biztos ezt követően a polgármesterhez fordult, és arról kért tájékoztatást, hogy a panaszos ingatlanát érintő területen milyen intézkedéseket kívánnak tenni a csapadékvíz-elvezetés panaszmentes megoldása érdekében. Tekintettel arra, hogy az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat. Erre a megkeresésre a biztos a polgármestertől választ nem kapott.

A belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságaival kapcsolatban az országgyűlési biztosok tevékenységének megkezdésétől számos panasz érkezett az ország szinte valamennyi területéről. Az országos képet adó 1999-es vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos ajánlást tett a települési önkormányzatoknak és a regionális vízügyi igazgatóságoknak, illetve a feltárt visszásságok megoldása érdekében a miniszterelnökhöz fordult.

A Létavértest érintő, 2007 júliusában zárult vizsgálatban az ombudsman megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresése teljesítésének elmulasztása sérti a biztos törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza alkotmányos feladatának ellátásában, így ezzel a polgármester a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A biztos azonban azt is megállapította, hogy a jegyzőhöz intézett megkeresésre egyértelmű választ kapott, a csatolt határozatok értelmében a szomszéd vonatkozásában felvetett csapadékvíz-elvezetés, kerítés, terepfelszín rendezés kérdésében a hatósági eljárás már 2003-ban, illetve a másodfokú eljárás 2004-ben lefolytatásra került, ezért a jegyző eljárásával kapcsolatban visszásság nem merült fel.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzati törvény az önkormányzatoknak feladatként határozza meg a vízrendezést, a csapadékvíz-elvezetést és a csatornázást. A vízgazdálkodási törvény is az önkormányzatok feladatai között említi a csapadékvíz-elvezetést, a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást. Erre vonatkozóan további szabályozást ad az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet. Létavértes Város Önkormányzata e feladatának nem tett eleget,

mivel az egyes területek, és konkrétan a panaszban megjelölt terület vízelvezető rendszerének szakmai felülvizsgálatáról az önkormányzat nem gondoskodott. A fejlesztési tervekről, a tervezett intézkedésről a biztos információkat nem szerezhetett, figyelemmel arra, hogy megkeresésére nem érkezett válasz.

A vizsgálat megállapította, hogy a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, ezért az érintett területen élők épületének állaga és a tulajdonosok egyéb vagyontárgyai – az időjárástól függően – időről időre veszélybe kerülnek.

A biztos felkérte a polgármestert, hogy korábbi megkereséseit haladéktalanul teljesítse, és a képviselő-testület intézkedjen a csapadékvíz-elvezető rendszer kiépítéséről.

A kezdeményezést a polgármester elfogadta, és vázolta az önkormányzat 2013-ig megvalósítandó belvízberuházással kapcsolatos terveit.

OBH 5115/2006.

A jegyző az üzlet működési engedélyével kapcsolatos eljárásban nem vette figyelembe a működésre vonatkozó jogfolytonosság tényét, valamint nem hozott döntést, és ezzel a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, az egész-séges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egész-séghez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

A panaszos korábbi – OBH 5533/2005. számú – beadványához hasonlóan, utcája lakói érdekében fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az utcában működő vendéglátó üzlet (Csali büfé) éjszakai nyitva tartása, valamint a nyitvatartási idő be nem tartása és a korábban megállapított nyitvatartási idő megváltoztatása zavarja az ott lakók nyugalmát. Kifogásolta azt is, hogy az önkormányzat jegyzője az üzlet működési rendjének betartatása érdekében, panaszaik ellenére nem intézkedett.

Az üzlet korábban is vendéglátóüzletként működött, az üzemeltető személyében történt változás, ezért a működési engedély adataiban bekövetkezett változást a kereskedő köteles haladéktalanul bejelenteni a jegyzőnek, az adatváltozásra vonatkozó eljárás lefolytatására. Kizárólag a működési engedély jogosultjának személyében történő változás esetén a jegyző, amennyiben a régi feltételek fennállnak**,** a régi működési engedély bevonásával azonos időpontban az új jogosult nevére szóló engedélyt ad ki. Az üzlet működésében jogfolytonosság valósul meg, mert a működési engedély az üzlethez, vagyis az üzletkörökhöz és az előírt feltételeknek a meglétéhez kapcsolódik, ez esetben a jegyző eljárásában nem vizsgálja az

előírásoknak való megfelelést sem, mert a jogutódra is vonatkoznak a jogelőd üzleti tevékenysége során a hatóságok által megállapított jogok és kötelezettségek. Ennek figyelembevétele miatt az új üzemeltető is kötve van a jegyző által korábban elrendelt éjszakai zárva tartáshoz, a kötelezettség alól akkor mentesülhet, ha olyan új körülményeket teremt, amellyel biztosítja a környéken lakók éjszakai nyugalmát.

Az üzlet zavaró működésével kapcsolatosan több panaszbejelentés érkezett az önkormányzathoz. A jegyző a bejelentéseket követően ugyan felhívta a szabálytalanságokra az üzemeltető figyelmét, de mulasztást követett el azzal, hogy az ügyben érdemi határozatot nem hozott.

A biztos kezdeményezte a körjegyzőnél, hogy az ügyben hozzon alakszerű határozatot, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket az üzlet nyitva tartására vonatkozó szabályok helyes alkalmazása érdekében, valamint javasolta a képviselő-testületnek, hogy fontolja meg az üzletek éjszakai nyitva tartásának rendeletben való szabályozását.

Ezt követően a jegyző elfogultságot jelentett be, mert az önkormányzat alkalmazottjának házastársa személyesen is közreműködik az üzlet üzemeltetésében. A biztos ezt követően a közigazgatási hivatalnál a körjegyzővel szemben fegyelmi eljárást kezdeményezett, mert a jegyző eljárásában a kizárásra vonatkozó szabályokat is figyelmen kívül hagyta.

A közigazgatási hivatal felhívta a jegyző figyelmét az eljárási szabályok maradéktalan betartására, tájékoztatta az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármestert a jogszabálysértő eljárásról, fegyelmi eljárást azonban a korábbi tevékenységére is figyelemmel nem kezdeményezett. Az eljárásban érdekelt felek között egyezség jött létre a kijelölt hatóság által lefolytatott birtokvédelmi eljárásban. A polgármester tájékoztatott arról, hogy a képviselő-testület nem kíván élni rendeletalkotási lehetőségével.

A biztos a válaszokat elfogadta.

OBH 5292/2006.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha olyan döntés ellen biztosít fellebbezési jogot, amely ellen a törvény azt kifejezetten kizárja.

A panaszos sérelmezte, hogy gyermekét Ráckeve Város jegyzője ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el. Kifogásolta azt is, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatát követően – az eljárásra továbbiakban illetékes – Ráckeve Város Gyámhivatala a gyermek átmenti nevelésbe vételéről döntött. A panaszos gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezését elrendelő határozat ellen nem élt jogorvoslati jogával, az átmeneti nevelésbe

vételről szóló határozatot azonban megfellebbezte. A másodfokú eljárás a jelentés írásba foglalásakor folyamatban volt.

Tekintettel arra, hogy a panaszos által előadottak a jogbiztonsággal összefüggő jogsérelemre utaltak, az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy Ráckeve Város jegyzője a Ráckevei Védőnői Szolgálat értesítése és javaslata alapján indított eljárást a panaszos gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában. A jegyző – a védőnő és a gyermekjóléti szolgálat képviselőjével együtt – az anya és az anyai nagymama jelenlétében környezettanulmányt készített az anya lakásán. A helyszínen az anyai nagyszülő egyetértett az ideiglenes elhelyezés szükségességével, és azt az anya is tudomásul vette. A jegyző a gyermeket ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el, majd az iratokat áttette a továbbiakban hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Ráckeve Város Gyámhivatalához, az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata és a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtétele végett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző – figyelmen kívül hagyva a gyermekvédelmi törvény vonatkozó rendelkezését, miszerint az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló határozat ellen nem lehet fellebbezést benyújtani – a beutaló szerv döntése ellen jogorvoslati jogot biztosított a panaszos számára, amivel a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felhívta a jegyzőt, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a törvényi rendelkezések betartására. A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

OBH 5407/2006.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti.

A panaszos az APEH méltányossági eljárás során alkalmazott illetékkiszabási gyakorlatát sérelmezte. Beadványában azt kifogásolta, hogy az adóhatóság méltányossági, adómérséklésre irányuló, valamint fizetési könnyítési eljárása során az elsőfokú eljárásban alkalmazandó általános tételű illetékkel szemben a másodfokú eljárás során az elsőfokú határozat elleni fellebbezés illetékét már az összegszerűség vitatása esetén alkalmazandó számított értékben határozza meg, holott a méltányossági eljárás tárgya a méltányosság gyakorlása, amelynek értéke pénzben nem állapítható meg.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során – 2007 novemberében – megállapította, hogy az az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) vonat-

kozó rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján helytálló a panaszos által becsatolt adóhatósági határozat indokolása, miszerint a méltányossági és fizetési könnyítési kérelemnek helyt adó döntés érdemben befolyásolja az adózó pénzügyi helyzetét, így a fellebbezési eljárás tárgyának értéke egyértelműen megállapítható. Ebből pedig az következik, hogy az illeték mértékét az Itv. 29. § (2) bekezdés első mondatát alkalmazva, a fellebbezéssel érintett összeg alapján kell meghatározni, vagyis nem általánosan 5000 forint, hanem a fellebbezéssel érintett összeg minden megkezdett 10.000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500.000 forint.

A biztos álláspontja szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy e szabály azt eredményezheti, hogy egy több millió forint összegű elengedni vagy átütemezni kért adótartozás esetén az adózót további jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség terhelheti. (12.500.000 forint vagy ennél magasabb fellebbezéssel érintett összeg esetén kell 500.000 forint illetéket fizetni). Nyilvánvaló, hogy ha valamely adózó adótartozásának mérséklését vagy átütemezését kéri, akkor az adótartozás későbbi megfizetését jelentősen érdemben hátrányosan befolyásolhatja egy ilyen összegű illetékfizetési kötelezettség. Emellett az ilyen jelentős összegű illetékfizetési kötelezettség az adóalany végleges ellehetetlenülését eredményezheti, ami a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog sérelme az Itv. rendelkezéseire vezethető vissza, a visszásság elkerülése érdekében a biztos javasolta az Országgyűlésnek, hogy fontolja meg az Itv. olyan tartalmú módosítását, amely szerint az adómérséklésre és fizetési könnyítésre irányuló kérelmek elbírálása során mind az első-, mind a másodfokú eljárás során az adózókat az általános és nem a fellebbezéssel érintett összeg alapján meghatározott összegű illetékfizetési kötelezettség terhelné.

Az Országgyűlés elnöke felkérte az Országgyűlés Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottságát a törvénymódosítási javaslattal kapcsolatos álláspont kialakítására.

A 2007-BEN IKTATOTT ÜGYEK

OBH 1001/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság veszélyét eredményezi, ha az embriók anonim donációjára történő felajánlás körüli szabályok ellentmondásosak és eltérően értelmezhetőek.

A biztos hivatalból kezdeményezett vizsgálatot az embriók fagyasztvatárolásával kapcsolatos jogszabályok és rendelkezéseik gyakorlati alkalmazásával összefüggésben, a jogbiztonsághoz való jog érvényesülése kapcsán, mely kezdeményezésre elsősorban sajtóértesülés szolgáltatta az alapot.

Valamennyi Magyarországon embrió fagyasztva tárolását, illetve fagyasztva tárolt embrióval mesterséges megtermékenyítési eljárást végző egészségügyi szolgáltatótól válaszokat kért kérdéseire, valamint összefüggő álláspontjaik kifejtését kérte. Vizsgálta a felajánlott embrió intézet által történő visszautasítására vonatkozó szabályok gyakorlati érvényesülését, az embrióval kapcsolatos nyilatkozatok megtételének időpontját és rendjét, a rendelkezési jog gyakorlásának egyes szolgáltatóknál kialakult módját, és ennek összefüggéseit a fagyasztva tárolás költségviselésével, végül pedig az embriók anonim donációjának gyakoriságát, és a gyakoriságot befolyásoló tényezőket.

A biztos megállapította, hogy az embrió visszautasítására az egészségügyi szolgáltatónak vagy kutatóhelynek a törvény adta keretek között lehetősége van, a törvény egyértelműen szabályozza a visszautasítás lehetséges és kötelező eseteit, ami megfelel a jogbiztonság követelményének. Az embrióval kapcsolatos rendelkezési jog megtétele kapcsán pontos időpont a vonatkozó jogszabályok alapján nem állapítható meg, ez azonban az eljárás jellegéből adódik.

Az adományozásra történő felajánlás körüli szabályok értelmezhetőségét tartotta a leginkább aggályosnak a biztos, továbbá ellentmondónak a jogbiztonság követelményét illetően. A jogszabály szerint ugyanis az embrió csak az intézménynek ajánlható fel, nem nyújt azonban eligazítást az intézmények számára a további eljárással, kiválasztással kapcsolatban.

A biztos erre hívta fel az egészségügyi miniszter figyelmét, és felkérte az embrióadományozás részletszabályainak kidolgozására. A miniszter ígéretet tett, hogy a jogi környezet jövőbeli változására (új Ptk.) tekintettel a tárca a szakmai szervezetek bevonásával át fogja tekinteni az embrióadományozás lehetséges részletszabályozási módjait.

Az ombudsman a miniszter válaszát elfogadta.

OBH 1183/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a munkaügyi nyilvántartás rendszerének átalakítása, ha emiatt a munkavállalók elesnek attól a korábban rendelkezésükre álló lehetőségtől, hogy jogszerű foglalkoztatásuk adatairól tájékozódjanak.

Hivatalból indított eljárása során az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) megszüntetése után a munkavállalók hivatalos úton milyen módon tájékozódhatnak arról, hogy foglalkoztatásukat munkáltatójuk a hatályos jogszabályoknak megfelelően bejelentette-e. Eljárása során megkereste a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt.

Az EMMA 2004. május 1-jétől történő létrehozásának fő célja az volt, hogy a munkavállalók és a hatóságok gyorsan és egyszerűen tudják ellenőrizni, hogy a munkáltatók bejelentik-e az általuk foglalkoztatottakat, illetve hogy a munkaerőpiac átláthatóságának javításával növelje a munkavállalók jogbiztonságát. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 2007. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az Egységes Munkaügyi Nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseket, ezért az EMMA nyilvántartása 2007. január 1-jétől nem működik.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte az igazságügyi, illetve a szociális és munkaügyi miniszternél, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a munkavállalók ismét hozzáférhessenek az őket érintő foglalkoztatási adataikhoz.

Utóvizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a 2007. január elsejét követő foglalkoztatási adatok lekérdezése sem a korábban működő, www.emma185.hu honlapon, sem a www.magyarország.hu honlap EMMA című linkjén nem lehetséges. A link a www.emma185.hu honlapra irányít, amely arról tájékoztat, hogy az EMMA szolgáltatása megszűnt, a foglalkoztatottak munkaviszony-változásait az illetékes elsőfokú állami adóhatóság felé kell jelenteni. Arról azonban, hogy a foglalkoztatás adatait hol lehet lekérdezni, nem ad tájékoztatást, ahogyan az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal honlapja sem.

Mindezek alapján az országgyűlési biztos felkérte az Elektronikus Kormányzati Központ tevékenységéért felelős, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy intézkedjen arról, hogy a www.magyarország.hu honlapon az állampolgárokat közérthető módon tájékoztassák arról, hogy foglalkoztatási adataikat hol, milyen formában kérdezhetik le. A www.emma185.hu honlapot működtető Foglalkoztatási és Szociális Hivatal főigazgatójánál, valamint az APEH elnökénél pedig kezdeményezte, hogy tevékenységüket ös-

szehangolva, az általuk irányított szervezet honlapján tájékoztassák az állampolgárokat a foglalkoztatási adatok elérhetőségének útvonaláról.

OBH 1242/2007.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogosultnak, ha a munkáltatója mulasztása és a MEP ellenőrzési kötelezettsége elmulasztása miatt késve kap TAJ-számot és táppénzt.

A panaszos beadványában az egészségbiztosítási jogviszonya érvényességére, a TAJ-kártya érvényesítésére irányuló eljárás elhúzódását sérelmezte, aminek következtében nem volt jogosult 17 hónapig táppénzre és egészségügyi szolgáltatásra.

A panaszos 2005. június 13-án táppénzigényt nyújtott be a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárhoz (MEP) a 2005. április 25-től 2005. július 3-ig tartó keresőképtelenségéről. A táppénzigény elbírálása során megállapítást nyert, hogy a panaszos nem rendelkezik érvényes, a biztosítási jogviszonyát igazoló TAJ-számmal, mivel 1978. június 6-ával külföldre telepedett, így az a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatszolgáltatása alapján érvénytelenítésre került. A MEP ugyan többször tájékoztatta a panaszost a TAJ-szám újraérvényesítésének módjáról, köréről, de az a panaszoson kívül álló okok miatt (melynek részletezése nem volt tárgya a vizsgálatnak) nem vezetett eredményre. Ezért a MEP a 2006. szeptember 21-én kelt végzésében a táppénzigény tárgyában az eljárást megszüntette. A panaszosnak a 2006. augusztus 7-én az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójához benyújtott panasza vizsgálatára a főigazgató a MEP igazgatóját kérte fel. Ezzel egyidejűleg az OEP szakegysége is vizsgálatot indított.

A 2006. szeptember 6-án lezárt vizsgálat megállapította, hogy a panaszos magyarországi érvényes lakcímet, illetve tartózkodási címet igazoló okmányt 2006. augusztus 17-ig nem nyújtott be. A MEP Bejelentett Személyek Jogviszonya nyilvántartásában a panaszos nem szerepelt, mert foglalkoztatója nem jelentette be. A MEP igazgatójának a munkáltatónál lefolytatott helyszíni vizsgálata azonban megállapította, hogy a panaszos 1998. január 1-jétől 2001. december 31-ig munkaviszonyban állt, 2002. január 1-jétől pedig tagsági viszonyban végzett munkát.

A fentiekre tekintettel a panaszos a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 5. § (1) bekezdése f) pontja alapján – az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk időpontjától, azaz 2004. május 1-jétől

– kötelezően biztosított. A biztosított bejelentéseinek azonban a foglalkoztató nem tett eleget, a bejelentést csak a helyszíni ellenőrzést követően, 2006. november 22-én pótolta. Továbbá nem tett eleget a foglalkoztató a táppénzigény benyújtása idején hatályos, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) Kormányrendelet 12/A. § (7) bekezdésében előírt kötelezettségének sem. E szerint a Tbj. szerint külföldinek minősülő biztosított részére foglalkoztatója a foglalkoztatás megkezdését követő három munkanapon belül – az előírt nyomtatványon – a MEP-től kéri a TAJ-szám kiadását. A MEP a TAJ-számot az „Igazolás az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságról" elnevezésű nyomtatvány (Igazolás) kiállításával igazolja. A kiállított Igazolást a foglalkoztató a kézhezvételt követően haladéktalanul köteles átadni a foglalkoztatottnak, és azt havonta, a tárgyhónapot megelőző hónap végén, a jogosultsági jogviszony fennállásának – aláírásával és pecsétjével történő – igazolásával érvényesíti.

Amíg a panaszos belföldi lakóhellyel nem rendelkezett**,** a Tbj. 4. § j) pontja értelmében külföldinek minősült, így a TAJ-szám igénylését a foglalkoztatónak kellett volna kezdeményeznie. A helyszíni vizsgálatot követően a TAJ- szám érvényesítése 2006. november 30-án megtörtént, a panaszos részére 2006. december 7-én a táppénz kiutalásra került, bruttó 421.722 Ft, a személyi jövedelemadóval csökkentve 323.409 Ft összegben, valamint a nettó táppénzzel azonos összegű késedelmi pótlék soron kívüli kiutalását rendelte el az OEP főigazgatója.

Mivel a foglalkoztató a bejelentési és a TAJ-szám igénylési kötelezettségének elmulasztásából eredően a panaszost súlyosan akadályozta, a MEP a foglalkoztató terhére mulasztási bírságot rótt ki.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a 2005. április 25-től 2005. július 3-ig tartó keresőképtelenségére járó táppénzt a MEP csak 2006. december 7-én utalta ki. A MEP-nek korábban, a táppénzigény beérkezését követően, a panaszos saját ügyében történő közreműködésének teljes hiánya ellenére is helyszíni ellenőrzést kellett volna tartania. A panaszosnak az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójához írt panaszára, melyben igazolta az ügyében rajta kívülálló okok miatt elmaradt közreműködését is, a megindult vizsgálat eredményeként az elmaradt táppénz kifizetésre került, azonban beadványára nem kapott választ. Továbbá a késedelmi pótlék kiutalására is csak a panasz alapján indított vizsgálat után történt intézkedés.

A vizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy súlyosan sérült a panaszosnak a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz, valamint a szoci-

ális biztonsághoz való alkotmányos alapjoga. Tekintettel azonban arra, hogy részben a vizsgálat elrendelését megelőzően a panaszosnak az OEP főigazgatójához benyújtott panasza, részben pedig az országgyűlési biztos vizsgálata lezárásáig a feltárt alkotmányos visszásság orvoslása megtörtént, a biztos ajánlást nem tett. Felhívta azonban az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy a feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, és a még függőben lévő kamatfizetés tárgyában hozzon jogszerű döntést.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 1266/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha eljárása során nem idézi azt a személyt, akinek meghallgatása kötelező. A jogorvoslathoz való jog sérelmét okozza, ha az érdemi döntéséről nem értesíti az ügyfelet, aki emiatt nem nyújthatja be jogorvoslati kérelmét.

A panaszos 1989-ben született fiát, T. A.-t a főváros XVII. kerületének gyámhivatala 2005 novemberében átmeneti nevelésbe vette. A panaszos sérelmezte, hogy az átmeneti nevelésbe vételi határozatot nem kapta meg, gyermeke átmeneti nevelésbe vételéről csak annak első felülvizsgálata után (2006. április) értesült.

A gyámhivatalnak T. A. nővére, T. B. jelezte, hogy édesanyjuk ismeretlen helyre távozott, 16 éves öccse ellátatlan maradt. A nagykorú testvér kérte, hogy öccse nevelőszülője lehessen. A jelzésre a hatóság megindította az átmeneti nevelésbe vételi eljárást. T. B. úgy nyilatkozott, hogy apjuk tartózkodási helyét nem ismerik. Az apa lakcíme gyermekeiével megegyezett, (bejelentett) tartózkodási helye nem volt, ennek ellenére a hatóság lakóhelyéről nem idézte. A gyámhivatal elfogadta T. B. tájékoztatását, kísérletet sem tett arra, hogy a panaszos tartózkodási helyét felderítse, gyermeke átmeneti nevelése ügyében – a vonatkozó jogszabály alapján – meghallgassa. A szülők nem váltak el, a szülői felügyeleti jogok gyakorlására a panaszos jogosult és köteles volt. A hatóság a szakvélemények alapján T. A.-t átmeneti nevelésbe vette, nővéréhez mint nevelőszülőhöz helyezte.

Időközben a panaszos felesége hazaköltözött és nyilatkozott arról, hogy fia nevelését egyelőre nem tudja vállalni, hozzájárult gyermeke átmeneti nevelésbe vételéhez. Az átmeneti nevelésbe vételről döntő határozatot a hatóság a panaszos lakcímére megküldte**,** azt a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően kézbesítette a posta. A határozatot a panaszos felesége átvette**,** de azt férjének nem adta át. A küldemény átadásáért a Ptk. szabályai szerint az átvevő a felelős.

A gyámhivatal a panaszost T. A. átmeneti nevelésbe vételének első – 2006. áprilisi – rendkívüli felülvizsgálatakor ismét nem idézte, felülvizsgálat után született határozatról nem értesítette. A biztos megállapította, hogy a hatóság előzőekben ismertetett mulasztása visszásságot okozott a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben. Azzal, hogy a panaszos nem kapott értesítést T. A. átmeneti nevelésbe vétele első felülvizsgálata során született határozatról**,** sérült a jogorvoslathoz való jog is.

A panaszos T. A. átmeneti nevelésbe vételének második, 2006 augusztusában tartott rendkívüli felülvizsgálati tárgyalásán részt vett, kérte gyermeke átmeneti nevelésbe vételének megszüntetését. A gyámhivatal a kérelmet – a szakvélemény és egyéb bizonyíték alapján – elutasította, a gyermek átmeneti nevelésbe vételét fenntartotta. A határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. A tértivevény tanúsága szerint a panaszos a határozatot átvette.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli kiküszöbölése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban foglalt előírások maradéktalan betartására.

Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 1316/2007.

Az ellátottak szabadsághoz való alkotmányos jogával összefüggő viszszásságot okoz, ha a bentlakásos szociális intézmény a kimenő-megvonást szankcióként alkalmazza. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét okozza, ha egyes ellátottak mozgása szabályozott rend szerint történik, mások azonban e szabályok alól – egészségügyi állapotuktól függetlenül – felmentést kapnak. Az emberi méltóság durva sérelmét okozza, ha a bentlakásos intézményben a gondozásra és felügyeletre rendelt alkalmazottak hagyják, hogy az ellátott szemérmes testrészeit fedetlenül hagyva közlekedjen az intézményben.

Az országgyűlési biztos a hódmezővásárhelyi „Szivárvány” szociális otthon egyik lakójának beadványa kapcsán indított vizsgálatot, melynek keretében a helyszíni ellenőrzés elvégzésére felkérte a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala területi kirendeltségének vezetőjét. A lakó az otthon működésével kapcsolatosan sérelmezte a kapott élelmiszer mennyiségét és minőségét, az ingyenes gyógyszerellátás hiányát, a rendzavaró lakókkal szemben szankcióként alkalmazott kimenőmegvonást, a térítési díj mértékét.

A kirendeltség-vezető a helyszíni ellenőrzés során nem állapított meg

az intézményben nyújtott élelemellátással kapcsolatos hiányosságot. A gyógyszerellátással kapcsolatosan megállapította, hogy az a jogszabályi előírásoknak megfelelően nyújtott és dokumentált. A kimenő szabályozása a házirendben történik, egy lakóra azonban a szabályok nem vonatkoznak. A kimenőmegvonásról az ellátottak személyes meghallgatása során egy ellátott számolt be, továbbá az ellátottjogi képviselő jelezte, hogy ő is tapasztalta, de a „renitens" lakókkal szemben alkalmazott szankció nem csak ebben az intézményben alkalmazott eszköz, és ennek jogszabálysértő voltára már felhívta az intézményvezető figyelmét. A térítési díjakkal kapcsolatosan a vizsgálat megállapította, hogy az a szociális törvényben meghatározott módon került megállapításra.

Az ellátottakkal való bánásmódot illetően a dolgozók úgy nyilatkoztak, hogy bár hangos szó előfordult részükről, kirívó esetek nem történtek. A meghallgatott ellátottak is úgy érezték, ritkán fordul elő, hogy egyes dolgozók stílusa, hangneme sértő. Sérelmezték azonban, hogy az intézményvezetőt panaszaikkal csak heti egy óra időtartamban lehet megkeresni. A helyszíni ellenőrzés során a szociális és gyámhivatal munkatársai azt tapasztalták, hogy az egyik, földszinti illemhelyről egy női ellátottat vezettek ki alsóneműt nélkül, pólóban. A dolgozók szerint az ellátott így hagyta el a szobáját, ezért vezették ilyen állapotban vissza, intim testrészét azonban a visszavezetés során sem takarták el.

A vizsgálat által feltárt visszásságok megszüntetése érdekében tett kezdeményezést a címzett elfogadta.

OBH 1447/2007.

A tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha az eljárásában sorozatosan nem tartja be az eljárási határidőket, hatáskörét hatályon kívül helyezett rendelkezésre alapítja, és a végrehajtási eljárásban az intézkedési kötelezettségét áthárítja az ügyfélre.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a jegyző a szomszédjában üzemelő vendéglátó üzlet működésével kapcsolatos kérelmei tárgyában nem járt el. Kifogásolta, hogy az üzemeltető nem tartja be a nyitvatartási időt, nem megoldott a szennyvízelvezetés, továbbá az üzletet építési engedély nélkül létesítették.

A hatóság a biztost tájékoztatta, hogy birtokvédelmi eljárását a rendőrség bevonásával lefolytatta, helyszíni szemlét is tartott, és a panaszos kérelmének helyt adva, eltiltotta az üzlet üzemeltetőjét a birtoksértő magatartásától. Figyelmeztetésben részesítette a nyitvatartási idő maradéktalan

betartása érdekében. Az üzemeltető építési engedély iránti kérelmet terjesztett elő, annak érdekében, hogy az üzlethelyiség bejárati részét áthelyezzék a panaszos kérelmének megfelelően.

A panaszos ezt követően jelezte, hogy a jegyző a határozatok végrehajtására vonatkozó kérelme ügyében ismételten nem járt el. Az országgyűlési biztos újabb megkeresésére a jegyző meghozta a végrehajtást elrendelő végzését, amiben a birtokvédelmet kérőt hívta fel, hogy amennyiben az italbolt üzemeltetője nem tesz eleget határozatban foglaltaknak, akkor arról – további intézkedés foganatosítása érdekében – azonnali hatállyal értesítse a rendőrséget. A hatóság jelezte, hogy a panaszolt megoldotta a szennyvíz elvezetését.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző eljárásában az időközben megváltozott és már nem a hatályos jogszabályhelyre alapította hatáskörét, a végrehajtásra vonatkozó döntését két hónapos késedelemmel hozta meg, továbbá a végrehajtást foganatosító szerv a birtokvédelmet kérőre áthárította az esetlegesen szükséges intézkedés igénylését.

A biztos kezdeményezte, hogy az eljáró hatóság határozatait a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően módosítsa, és felhívta a jegyző figyelmét az eljárási határidők jövőbeni maradéktalan betartására.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 1473/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a társasházban végzett rendszeres zajos tevékenység miatt kezdeményezett birtokvédelmi eljárást nem folytatja le.

A panaszos a fölöttük lakó tulajdonos lakásfelújítását, valamint azt sérelmezte, hogy a szomszéd rendszeresen különféle zajos, a lakók nyugalmát zavaró munkákat végez, bejelentéseire azonban nem történt érdemi intézkedés.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A biztos megállapította, hogy a panaszos birtokvédelmi eljárás megindítását kérte a jegyzőtől, aki a kérelmet azzal az indokolással utasította el, hogy a panaszolt tevékenység csendháborításnak és nem birtokháborításnak minősül.

Az országgyűlési biztos jelentésében utalt a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi határozatára, amely szerint, ha a társasházi lakás tulajdonosa a saját lakásában olyan felújítási munkákat végez, amellyel az alatta lakó tulajdo-

nostársat a lakása zavartalan használatában korlátozza, a jogvita a szomszédjogi szabályok és a birtokvédelem szabályainak együttes alkalmazásával bírálható el.

A Polgári Törvénykönyv értelmében a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem. A Ptk. a „birtoklásban zavarás" fogalmát nem határozza meg, az minden olyan zavaró jelenségre kiterjeszthető, amely alkalmas arra, hogy a nyugalmas birtoklást veszélyeztesse. A birtokvédelem a zavarás tényéből indul ki, a körülmények vizsgálata során csak ennek megállapítására van szükség.

Amennyiben a zaj a birtokost birtoklásában, saját lakása rendeltetésszerű használatában zavarja, birtokvédelmet kérhet. Az átalakítás és a lakásban folytatott tevékenység miatt egyaránt helye van birtokvédelmi eljárásnak. A társasházakban előforduló, a mindennapi élet velejáró zajai nem minősülnek birtokháborításnak. A rendszeres és indokolatlan zajkeltések azonban semmi esetre sem tartoznak ebbe a körbe, azokat senki sem köteles tűrni. A panaszolt tevékenység lehet csendháborítás is, amennyiben viszont a panaszos kifejezetten birtokvédelmi eljárás megindítását kéri, azt kell lefolytatni.

A jegyző a kérelem elutasításával megfosztotta a panaszost a birtokvédelem lehetőségétől, amivel a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért az országgyűlési biztos felkérte, hogy gondoskodjon a birtokvédelmi eljárás lefolytatásáról.

A jegyző a kezdeményezésnek megfelelően járt el.

OBH 1567/2007.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének nem felel meg.

A panaszos sérelmezte, hogy annak ellenére kell hulladékszállítási díjat fizetnie, hogy a közszolgáltatást nem kívánja igénybe venni.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek a hulladékszállítást igénybe venni és az érte járó díjat megfizetni. A rendelet további vizsgálata feltárta, hogy szabályai nem mindenben felelnek meg a magasabb szintű jogszabályoknak, így szabályozása nem felel meg az arányosság követelményeinek. A helyi rendelet szerint a kötelezően igénybe veendő mennyiség háztartásonként minimum heti 120 liter, a jogszabály ezen nagyságú gyűjtő-

edényre alapítja a hulladékszállítási díj mértékét, nem biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára az arányos díjfizetés lehetőségét.

Ezáltal figyelmen kívül hagyja a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, illetve a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet előírásait. A két jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy csak egy típusú gyűjtőedény igénybevételét teszi lehetővé, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében.

A biztos jelezte, hogy amennyiben a kötelezően igénybe veendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat.

Az országgyűlési biztos felkérte a Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a visszásság orvoslása érdekében törvényességi ellen-őrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet teljes mértékben megfelel-e a magasabb szintű jogszabályoknak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet megfelelő módosítását.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet.

OBH 1625/2007.

A jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a gyámhivatal az ügyfelek kérelmére nem hoz érdemi döntést.

A panaszosok 2006 novemberében levélben fordultak Túristvándi Önkormányzat képviselő-testületéhez segítséget kérve ahhoz, hogy a korábban általuk mint nevelőszülők által gondozott négy kiskorú gyermeket ismét saját háztartásukban nevelhessék. 2006 decemberében Túristvándi-Kömörő Községek körjegyzőjéhez intéztek beadványt, melyben azt kérték, hogy az önkormányzat állítsa vissza az eredeti állapotot a szomszédságukban lévő iskola udvarán. A panaszosok sérelmezték, hogy sem a képviselő-testület, sem a körjegyző nem válaszolt leveleikre.

A biztos megállapította, hogy a körjegyző mulasztott akkor, amikor a panaszosok 2006. novemberi – a képviselő-testületnek címzett – kérelmére hatáskör hiányában nem reagált. A válaszadás elmulasztásával a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggés-

ben visszásságot okozott. A vonatkozó jogszabály értelmében ugyanis a hatóság hatáskörének, illetve illetékességének hiányában a kérelmet – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul át kell tenni a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szervhez. Ha nincs helye áttételnek, vagy a kérelemből hiányoznak az áttételhez szükséges adatok és azok hivatalból sem állapíthatók meg, a hatóságnak a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül végzéssel el kell utasítania.

A biztos megállapította azt is, hogy a körjegyző a panaszosok 2007 januárjában benyújtott – eredeti állapot visszaállítására irányuló – kérelmére a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi döntést. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság az ügyintési határidőt egy alkalommal harminc nappal meghosszabbítsa, illetve eljárását felfüggessze, ha az érdemi döntés meghozatala olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, mely más szerv határkörébe tartozik. Az eljárás felfüggesztésének az időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe, erről az ügyfelet tájékoztatni kell.

A körjegyző a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy az ügyintézési határidőre vonatkozó eljárási szabályokat nem tartotta be.

A biztos a jövőbeni jogsértések elkerülése végett felkérte a körjegyzőt, hogy az ügyfelek kérelmeiről az ügyintézési határidőn belül minden esetben hozzon érdemi döntést, ezáltal is biztosítva a jogorvoslati jogot. Amennyiben a határidő hosszabbítása vagy az eljárás felfüggesztése indokolt, alkalmazza ezen jogintézményeket, és ezen intézkedéséről az ügyfelet tájékoztassa, ha pedig az ügyfél kérelme alapján hatásköre, illetékessége hiányát állapítja meg, az eljárási törvény vonatkozó rendelkezései alapján járjon el.

Az érintett a kezdeményezést tudomásul vette.

OBH 1651/2007.

Az építésügyi hatóság elhúzódó eljárásával, valamint a földhivatal eljárása során a termőföld más célú hasznosítására vonatkozó szabályok önálló, az építésügyre vonatkozó jogi normák figyelmen kívül hagyásával történő alkalmazásával, továbbá az ügyben eljáró szakhatóság állásfoglalása részletes indokolásának elmulasztásával az ügyben eljáró szervek eljárásai a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot idéztek elő.

Az ügy során három hatóság (az építésügyi hatóság, a földhivatal és a táj- és természetvédelmi hatóság) eljárásának vizsgálatára került sor.

A panaszos ingatlana 902 m², beépítésre nem szánt területen lévő, szántó művelési ágú, mezőgazdasági rendeltetésű földterület, amelyre gazdasági épületet kívánt építeni. Kérelemmel fordult a földhivatalhoz, amely az ingatlan végleges, más célú hasznosítását „gazdasági épület és udvar kialakítás” céljára engedélyezte. A földhivatal eljárásába szakhatóságként bevonta a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot, amely megadta szakhatósági hozzájárulását. Ezt követően a panaszos 2006 májusában elvi építési engedély iránti kérelemmel fordult az építésügyi hatóságához, amely azonban a kérelmet 2007 februárjában elutasította. Az ügyfél kérelméhez csatolt „más célú hasznosítást” engedélyező földhivatali határozatra utalva megállapította, hogy az eljárásában az nem vehető figyelembe. Az elutasítás további indokaként jelölte meg az eljárásába szakhatóságként bevont Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség szakhatósági véleményét, mely szerint a telek más célú hasznosításához táj- és természetvédelmi szempontból nem áll módjukban hozzájárulni.

Az építésügyi törvény értelmében az eljáró hatóságnak érdemi határozatát a kérelem előterjesztésétől számított 60 napon belül kell meghoznia, az ügyintézési határidőbe nem számít bele a szakhatóság eljárásának időtartama. Az építésügyi hatóság csak a 2007. február 15-i keltezéssel hozta meg az elutasító döntést, holott a szakhatóság állásfoglalása már 2006 októberében a rendelkezésére állt.

A panaszos a tulajdonában lévő külterületi szántó ingatlanára, bár rendelkezett az illetékes földhivatal más célú hasznosításához szükséges engedélyével, amely alapján azt gazdasági épület és udvar céljára hasznosíthatja, továbbá a földvédelmi járulékot is megfizette, a hatályos építésügyi szabályok alapján mégsem kaphatott építési engedélyt, mivel a kérdéses ingatlan az engedély kiadásához szükséges teleknagyságot nem éri el.

A földhivatali és építésügyi hatóságok eljárásáról az irányítást gyakorló minisztériumok is kialakították álláspontjukat. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM) szakállamtitkára szerint a művelésből való kivonás jelenlegi földhivatali gyakorlata kérdéses, mert más célú, jelen esetben építési lehetőséget sugall, ugyanakkor nem vonja maga után a területek beépítési felhatalmazását, erről ugyanis a fölhivatal nem hivatott dönteni.

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) szakállamtitkára szerint az építésügyi hatóság magatartása a hatályos jogszabályi rendelkezésekbe ütközik, hiszen egy hatóság nem vonhatja kétségbe más hatóság jogszerű döntését. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal jelen tárgyban már korábban is jelezte aggályait az FVM-nek. A minisztérium-

nak a közigazgatási hivatalnak adott válasza értelmében azonban az eljárást meghatározó jelenlegi jogszabályok megfelelően illeszkednek, ezért a vonatkozó rendelkezések további összehangolására nincsen szükség.

Az ügyben a táj- és természetvédelemi hatóság járt el szakhatóságként. Jogszabály elrendelheti a határozat meghozatala előtt a szakhatóság állásfoglalásának beszerzését, amelyhez az engedélyező hatóság kötve van. Az ügyben mind a földhivatali eljárás, mind az elvi építési engedélyezési eljárás során kötelező a szakhatóság (nemzeti park igazgatóság, majd később a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség) bevonása.

Míg a szakhatóság 2004. évi állásfoglalásában táj- és természetvédelmi szempontból nem emelt kifogást az ingatlan más célú hasznosítása ellen, a földhivatali eljárásban addig ugyanarra az ingatlanra vonatkozóan, de már az elvi építési engedélyezési eljárás során 2006-ban hozzájárulását táj- és természetvédelmi szempontokra hivatkozással megtagadta. A szakhatósági állásfoglalás jogszerűségével kapcsolatban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) megállapította, hogy ugyan az tartalmaz indokolást, de hiányos, ennél fogva indokolásából nem állapítható meg annak megalapozottsága.

A biztos kezdeményezte a Miniszterelnöki Hivatalt (MEH) vezető miniszternél, hogy az ÖTM és az FVM álláspontját a szükséges jogszabály módosítás érdekében hangolja össze, továbbá ügyészi intézkedést kezdeményezett, és felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja meg az építésügyi hatóság eljárása elhúzódásának okait, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A MEH felhívta a minisztereket álláspontjuk összehangolására, amely kialakítása folyamatban van. Az ügyészség az óvás benyújtását mellőzte, tekintettel arra, hogy az OKTVF az eljárt szakhatóság figyelmét felhívta a jövőbeni helyes jogalkalmazásra. A közigazgatási hivatal megállapította, hogy az elhúzódó eljárás oka a személyi feltételek biztosításának hiánya, ezért felhívta az önkormányzat képviselő-testületének figyelmét, hogy biztosítsa az építésügyi hatóság feladatellátáshoz szükséges körülményeket.

OBH 1665/2007.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a hatósági intézkedést kérve a hozzá forduló panaszos kérelméről, illetve a helyszíni szemléről nem vesz fel jegyzőkönyvet, valamint a birtokvédelmi eljárást nem határozattal zárja.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a jászkarajenői jegyző a szomszédos ingatlan tulajdonosa ellen többször is kezdeményezett birtokvédelmi ügyében nem foganatosított érdemi intézkedést, és az esetleges intézkedéseiről sem adott számára megfelelő tájékoztatást. Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított és megkereste a jegyzőt.

A panaszos ingatlana melletti legelő tulajdonosa 2005 nyarán villanypásztorral kerítette el a saját földjét, de ezzel korlátozta a panaszost ingatlanának megközelítésében. A panaszos szóban többször kérte a jegyző segítségét, aki panaszát nem foglalta jegyzőkönyvbe, mert – állítása szerint – bízott abban, hogy közreműködésével egy helyszíni szemle megtartása során, amelyen a felek is részt vettek, sikerül a nézeteltérést rendezni, és a felek között született szóbeli megegyezés a probléma megoldását eredményezheti. A szemléről jegyzőkönyv vagy feljegyzés nem készült, az eljárás lezárásaként egyezség, illetve határozat nem született.

A szomszéd a villanypásztort az év végén eltávolította, de a következő év nyarán ismét kihelyezte. Ekkor a panaszos újra a jegyző segítségét kérte, ám ekkor már semmiféle intézkedés nem történt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a jegyzőkönyvek felvételének, illetve a határozat meghozatalának elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a jegyzőt, hogy haladéktalanul intézkedjen és – a tényállás tisztázását követően – hozzon érdemi döntést.

A jegyző közölte, hogy a jelentés megállapításaival egyetértve, az eljárási szabályoknak megfelelően intézkedéseket foganatosít.

OBH 1685/2007.

A speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezésének megoldatlansága súlyosan sérti a gyermekek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát. A sivár, minden egyéniesítést nélkülöző környezet sérti a lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. Veszélyezteti a véleménynyilvánításhoz, továbbá panaszhoz való jogot, továbbá sérti a gondozottak jogbiztonsághoz fűződő jogát, ha a lakásotthonban a házirend nincs minden érintett számára hozzáférhető helyen kifüggesztve. A gyermekek családhoz való alkotmányos joga sérül, ha a lakásotthon házirendje a gyermek és a szülő időszakos kapcsolattartásának idejét maximálja. A lehető legmagasabb szintű

testi, lelki egészséghez fűződő joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha a lakásotthonban élő gondozottak étkezésére és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem elegendő az ott élők megfelelő ellátásához. Ugyanezen visszásság közvetlen veszélyét keletkezteti, ha az élelmiszereket egy légtérben tárolják a használaton kívüli ruházattal. Sérti a művelődéshez való jogot, továbbá a gondozottak, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos joga sérelme közvetlen veszélyét idézi elő, ha a nevelők nem gondoskodnak a gyermekvédelmi szakellátásban élők szabadidejének hasznos eltöltéséről.

Az országgyűlési biztos 2006 márciusában állampolgári panasz alapján helyszíni vizsgálatot indított a Fejér Megyei Lakásotthon-hálózathoz tartozó mezőfalvai lakásotthonban. Ezen vizsgálattól függetlenül a szociális és gyámhivatal is végzett ellenőrzést a lakásotthonban, amelynek eredményét vizsgálata összegzésekor a biztos is felhasználta. A vizsgálat több visszásságot okozó hiányosságot tárt fel. Tekintettel azonban arra, hogy azok orvoslására a fenntartó és a lakásotthon-hálózat igazgatója a szükséges intézkedéseket saját hatáskörükben megtették, a biztos intézkedést nem tett.

A biztos 2007 márciusában a lakásotthonban hivatalból – a szociális és gyámhivatal szakreferensének bevonásával – utóvizsgálatot folytatott.

A vizsgálat idején a lakásotthonban tíz 13-17 év közötti gyermek élt, közülük kettőnek speciális ellátásra lett volna szüksége, amire a lakásotthon körülményei, az ott dolgozók képzettsége nem alkalmas. A vizsgálat megállapította, hogy Fejér megyében a speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezése megoldatlan, mert nincs ilyen intézmény, ami súlyosan sérti a gyermekek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát.

Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a 2006. május 8-án kibocsátott jelentésben rögzített hiányosságok kiküszöbölése érdekében a fenntartó csak a legszükségesebb intézkedéseket tette meg, a ház általános állapota továbbra is lelakott. A sivár, minden egyéniesítést nélkülöző környezet sérti a lakásotthonba helyezett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak egészséges környezethez, továbbá kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. A lakásotthonban dolgozók létszáma és képesítése megfelel a szakmai rendeletben foglaltaknak. A gyermekekhez hetente jár pszichológus, fejlesztő pedagógus. A gondozottak gyámja a lakásotthon-hálózat szakmai egységének vezetője, kapcsolatuk rendszeres. A gyermekjogi képviselő neve, elérhetősége ismert, a gyermekeket havi rendszerességgel látogatja.

Az otthonban nincs minden érintett számára hozzáférhető helyen kifüggesztve a házirend, amivel veszélybe kerül a véleménynyilvánításhoz, a panaszhoz való jog, továbbá sérül a gondozottak jogbiztonsághoz fűződő joga. A házirend szerint a gyermek és a szülő időszakos kapcsolattartásának ideje legfeljebb három hét. A biztos kifejtette, hogy a korlátozás sérti a gyermekek családhoz való alkotmányos jogát.

A korábbi vizsgálat során feltárt – a gondozottaknak járó zsebpénz kifizetésével és nyilvántartása módjával összefüggésben – alkotmányos joggal összefüggő visszásságot megszüntették. Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a lakásotthonban élő gondozottak étkezésére és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem elegendő az ott élők megfelelő ellátásához, ami a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz. Ugyanilyen visszásság veszélyét kelti, hogy az élelmiszereket egy légtérben tárolták a használaton kívüli ruházattal.

A lakásotthonban – többek között – anyagi erőforrás hiányában kevés szervezett programot kínáltak a gyermekek szabadidejének hasznos eltöltésére. A biztos álláspontja szerint a szervezett szabadidős programokra a lakásotthon szűkös anyagi helyzetében is szükség van. Ezek elmaradása sérti a művelődéshez való jogot, továbbá a gondozottak, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő. A biztos a lakásotthon vezetőjét felhívta, hogy gondoskodjon a házirend kifüggesztéséről, a lakószobák otthonosabbá tételéről és az élelmiszerek megfelelő tárolásáról.

A Lakásotthon Hálózat igazgatóját felkérte, hogy a házirend a gyermekek tartós szabadságára vonatkozó részét dolgozza át. A vezetők a kezdeményezést elfogadták.

A biztos Fejér Megyei Közgyűlés elnökét felkérte, hogy gondoskodjon a lakásotthon-hálózathoz tartozó intézmények épületeinek fenntartásához, illetve a gondozott gyermekek teljes körű ellátásához szükséges pénzösszeg olyan biztosításáról, hogy abból a gyermekek ellátása a jogszabályban előírtaknak megfeleljen. Tájékoztassa a biztost arról, hogy a megyében miként kívánják megoldani a speciális ellátást igénylő gyermekek elhelyezését, továbbá hogy a jelen vizsgálatban érintett lakásotthon felújítását mikorra tervezik.

A közgyűlés elnöke jelezte, hogy a lakásotthon felújítása 2007 szeptemberére elkészül, a gyermekvédelmi szakellátó rendszer átalakítása során a fenntartó tervezi speciális gyermekotthon létrehozását. Tekintettel arra, hogy költségvetési törvény a gyermekvédelmi szakellátó rendszer állami normatív hozzájárulását csökkentette, a fenntartó a gyermekek teljes körű

ellátására fordítható összeget nem tudja növelni, emiatt a közgyűlés az Alkotmánybírósághoz fordult.

A biztos a választ elfogadta.

OBH 1772/2007.

A fogyasztó az igénybe vett szennyvízszolgáltatásért nem fizetett, a szolgáltató díjhátralék behajtására tett ivóvíz-ellátást korlátozó intézkedése azonban a jogállamiság sérelmével összefüggő visszásságot idéz elő.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a közműszolgáltató a szennyvízdíj hátralékára vonatkozó fizetési kötelezettségét az ivóvíz korlátozásával kényszeríttette ki.

A szolgáltató ellenőrzése során megállapította, hogy a panaszos a csatornahálózatot használja, azonban a szolgáltató nyilvántartásában nem szerepel és a használatért díjat sem fizet. A Zrt. ezt követően felszólította a fogyasztót, hogy visszamenőleg fizesse meg a késedelmi kamattal növelt szennyvízdíjat. A panaszos kifogásában a számlázás jogtalanságára hivatkozott, ezt követően a szolgáltató a késedelmi kamat követelésétől eltekintett. A panaszos ennek ellenére továbbra is vitatta a számla kiállításának jogosságát a szolgáltatónál, amely válaszában kifejtette, hogy nincs módjában az igénybe vett szolgáltatásért járó díjtól eltekintetni, ugyanakkor felajánlotta a részletfizetés lehetőségét, amellyel a fogyasztó nem élt, és továbbra sem tett eleget fizetési kötelezettségének.

A díjhátralék behajtása érdekében a szolgáltató 2007 februárjában fizetési felszólítást bocsátott ki, egyben felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy amennyiben fennálló tartozását nem rendezi, korlátozni fogja az ivóvíz-szolgáltatást, továbbá annak költségeit (45.000 Ft + áfa) is a fogyasztóra terheli, amennyiben a korlátozás technikai előkészítésekor az ingatlanon elhelyezkedő vízmérőaknához nem fér hozzá, és ezért a szükséges munkálatok elvégzése a közút felbontásával járna. A Zrt. a vízszolgáltatás korlátozását a panaszos ingatlanán kívül 2007 februárjában végezte el.

A panaszos ezt követően a fogyasztóvédelmi felügyelőséghez fordult, a felügyelőség azonban kérelmét elutasította, és megállapították, hogy a vízmű követelése megalapozott.

A Ptk és a vízgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok alapján megállapításra került, hogy a közmű egy a szerződésben meghatározott szolgáltatás teljesítésére vállalkozik, amelyért a fogyasztó köteles díjat fizetni. A fogyasztó által a szerződésben meghatározott díj meg nem fizetése esetén a szolgáltató a szerződésben meghatározott szolgáltatásának (jogszabály által lehetővé tett) korlátozásával élhet. Jelen esetben bár a szolgáltató a fogyasztók számá-

ra két különböző szolgáltatást is (ivóvíz- és szennyvízszolgáltatást) biztosít(hat), mindkét szolgáltatást az annak tárgyát képező szerződés alapján végzi. A szolgáltatót azonban önmagában az a tény, miszerint ugyanazon fogyasztó részére különböző tárgyú szerződéses jogviszonyokból eredő, eltérő szolgáltatásokat biztosít, nem hatalmazza fel arra, hogy az egyik szolgáltatásából (szennyvíz) eredő díjhátralék behajtása érdekében az általa ugyancsak biztosított másik szolgáltatás (ívóvíz) folyamatosságát korlátozza. A szolgáltató és a fogyasztó között a szennyvízelvezetéssel kapcsolatban keletkezett vita végső soron a bírósági útra tartozik.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szakállamtitkárának véleménye a fenti álláspontot támasztotta alá.

A biztos kezdeményezte, hogy a Zalavíz Zrt. vizsgálja felül eddigi álláspontját, és térítse vissza szabálytalan intézkedésével a panaszosra áthárított költségeket és annak kamatait.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 1862/2007.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az ügyben eljáró szervek az elhúzódó, pontatlan, illetve hibás eljárása.

A külföldön élő panaszos a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz (a továbbiakban: Igazgatóság) 2004. március 31-én benyújtott nyugdíjigénye elbírálásának elhúzódását, pontatlan ügyintézését sérelmezte. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog sérelmének lehetősége, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el, egyidejűleg megkereste az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) Főigazgatóját.

Mivel a panaszos Németországban és Ausztriában is szerzett szolgálati időt, igénybejelentésével kapcsolatban az Igazgatóságnak meg kellett keresni a külföldi biztosítókat, ezért felfüggesztő határozatot hozott. A német fél válaszából – tekintettel arra, hogy a panaszos utolsó jogviszonya Németországban volt – nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyben a német szerv az illetékes.

2004. októbertől 2005. június végéig az Igazgatóságnak a panaszos nyugdíjigénye elbírálásához szükséges és hiányzó magyarországi kereseti adatok beszerzésére tett számos kísérlete – melynek érdekében a panaszossal is több levélváltás történt – nem vezetett eredményre. Ennek, az adathiányon túl – a kiegészítő vizsgálat tanúsága szerint – az volt az oka, hogy az Igazgatóság a volt munkáltatók megkereséseit téves címre postázta.

A panaszos ügyeinek elhúzódása miatt az ONYF Főigazgatójától kért

segítséget. A vizsgálat során a Főigazgató megállapította, hogy indokolatlanul hosszú volt az egyes intézkedések között eltelt idő, amely az elbírálás elhúzódásához vezetett. Ezen túlmenően az elsőfokú határozatban a nyugdíj mértéke téves, továbbá a határozat indokolása is hiányos volt. Az Igazgatóság – a Főigazgató utasítására – öregségi magyar nyugdíjrészt állapított meg. A határozat indokolása tartalmazza az Erste Bankhoz történő utalást, azonban a magyar szolgálati idő befejező időpontja újra tévesen került rögzítésre. A panaszos a fenti határozat elleni fellebbezésében vitatta az átlagszámítási időszakot. A fellebbezést az Igazgatóság vezetője határozatával elutasította. A határozat ellen fellebbezés nem érkezett, így az jogerőre emelkedett.

A panaszos újabb levelére az Igazgatóság ismét felülvizsgálta a német és osztrák szolgálati idő tartamát, és módosította a korábbi határozatot. A panaszos ismételt fellebbezésére az Igazgatóság másodfokú határozatot hozott. A kiegészítő vizsgálat, a panaszos átlagkeresettel kapcsolatban, a fenti határozatot követően is fenntartott észrevételeinek megalapozottságát igazolta. A Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság ismét másodfokú eljárást folytatott le, melynek során az elsőfokú határozatot megsemmisítette, és rendelkezett a panaszost megillető kamat kiutalásáról. A határozat indokolása tartalmazta a módosítás indokolását, valamint a jogorvoslat lehetőségét. A határozattal egy időben az Igazgatóság levélben is tájékoztatta a panaszost, elnézést kérve az ügyében tett téves intézkedések miatti kellemetlenségekért és az elhúzódó eljárás miatt.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Főigazgatója kiegészítő jelentésében arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy felhívta a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben ilyen és ehhez hasonló hibák ne forduljanak elő.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ügyben eljáró szervek elhúzódó, pontatlan, illetve hibás eljárása a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel azonban arra, hogy az adott ügy rendezése a vizsgálat alatt megtörtént, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Főigazgatójának a jövőbeni alkotmányos visszásságok elkerülése érdekében megtett intézkedését a biztos megfelelőnek tartotta, így ajánlást nem tett.

OBH 1960/2007.

A helyi önkormányzáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha a képviselő-testületi ülés nem a meghívóban szereplő

időpontban, hanem 4 és fél órával később, meglehetősen késői időpontban került megtartásra.

Két magánszemély azt panaszolta, hogy Tordas Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2007. február 26-i ülését 18 órára hívták össze, de tekintettel arra, hogy az még 19 óra 30 perckor is határozatképtelen volt, csak több órás késéssel, 22 óra 30 perc körül kezdődött el. A helyettes jegyző tájékoztatása szerint a polgármester az ülést nem nyitotta meg, de határozatképtelenség miatt nem is zárta be. A képviselő-testületi ülés 22 óra 30 perc körül kezdődött, ugyanis csak akkor érkezett meg a határozatképesség eléréséhez szükséges tagja. A polgármester ekkor nyitotta meg az ülést. A helyettes jegyző a képviselő-testület ülésének megtartását a halaszthatatlan napirendi pontok megtárgyalásával és az azokban szükséges döntések meghozatalával (határidejük február 28. volt) indokolta.

A közigazgatási hivatal vezetője utólagos törvényességi ellenőrzés keretében tapasztaltak alapján – többek között a képviselő-testület ülésének kezdési időpontja, a pályázó védőnők nem testületi ülés keretében való meghallgatása, valamint a jegyzőkönyv határidőn túli felterjesztése – törvényességi felhívással fordult a képviselő-testülethez, minderről a panaszosokat is tájékoztatta.

Nincs olyan szabály, amely lehetővé tenné a képviselő-testületi ülés meghívóban megjelölttől eltérő időpontban való megtartását. Mindebből az következik, hogy az ülést a meghívóban szereplő időpontban kell megtartani. Ennek értelmében a képviselő-testületi ülést is 18 órai kezdettel – nem pedig éjjel – kellett volna megtartani. Igaz ugyan, hogy sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), sem Tordas Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló 7/2003. (IV. 23.) számú rendelete (SzMSz) nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy mennyi várakozási idő elteltével kell kimondani, hogy az ülés – határozatképtelenség miatt – nem tartható meg, de ebből nem következik, hogy a meghívóban szereplőtől eltérő időpontban megtartható. A polgármester akkor járt volna el helyesen, ha megnyitotta volna az ülést, egyben – függetlenül attól, hogy emiatt a testület nem tudja döntését határidőre meghozni – kimondta volna, hogy határozatképesség hiánya miatt azt nem tartják meg. Ezt követően a polgármester az Ötv. 12. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével élve új időpontra összehívhatta volna a képviselőtestület rendes vagy rendkívüli ülését.

Az ombudsman rámutatott arra, hogy a rendelkezései értelmében a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választóinak az érdekeit, a települési képviselő pedig köteles részt venni a

képviselő-testület munkájában. A panasszal érintett helyzet tehát nem alakulhatott volna ki, ha a települési képviselők eleget tettek volna törvényi kötelezettségüknek. Mindez a helyi önkormányzáshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos 2007 májusában felhívta a Képviselő-testületet, hogy a visszásság megelőzése érdekében a jövőben pontosan, a meghívóban, munkarendben stb. megjelölt időpontban tartsa meg üléseit. A polgármestert felkérte, hogy amennyiben azt tapasztalja, hogy a meghívóban, munkarendben stb. megjelölt időpontban a képviselő-testület határozatképtelen, az ülést nyissa meg, állapítsa meg a határozatképesség hiányát, majd az ülést rekessze be, ezt követően pedig hívja össze a képviselőtestület rendes vagy rendkívüli ülését.

Az országgyűlési biztos felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy hívja fel valamennyi helyi önkormányzat figyelmét a feltárt problémára.

A címzettek teljesítették az országgyűlési biztos kezdeményezéseit.

OBH 2047/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott arányosság követelményének nem felel meg. A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha a magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen a díjtétel az áfa összegét is tartalmazza, valamint ha a kötelező előírás ellenére nem nevezi meg a közszolgáltatót.

Az üdülőtulajdonos panaszos sérelmesnek tartotta, hogy a helyi rendelet alapján az állandó lakosok és az üdülőingatlan tulajdonosok ugyanakkora összegű díjat kötelesek fizetni.

Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és az ügyben megkereste a jegyzőt.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell megállapítani, mely követelményt a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet is rögzíti. A Hgt. szerint az általános arányossági követelményeken túl az üdülőtulajdonosok által fizetendő közszolgáltatási díjat a település jellegére tekintettel, az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan kell megállapítani.

A biztos megállapította, hogy a konkrét esetben a helyi rendelet alapján

az állandóan és az idényjelleggel lakott ingatlanra megállapított díjak között nincs különbség, a rendelet szerint az üdülőtulajdonosok is egész évben kötelesek a települési szilárd hulladék elszállításáért díjat fizetni.

A két fenti jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy 110 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít, valamint a közszolgáltatás díját ingatlanonként azonos összegben, egy mértékű edényzetre számítva határozza meg, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében, nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.

A vizsgálat megállapításaiban kitért arra is, hogy a rendeletben meghatározott bruttó díjtétel visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével összefüggésben, mivel a kormányrendelet kötelező előírása ellenére tartalmazza az általános forgalmi adót is, valamint a Hgt. kötelező előírása ellenére a közszolgáltatót nem nevezi meg.

Az országgyűlési biztos felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a helyi rendelet előírásai teljes mértékben megfelelnek-e a Hgt. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet szabályainak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet módosítását.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal egyetértve kezdeményezte a rendelet módosítását. A képviselő-testület a kezdeményezésnek megfelelően módosította a rendeletet.

OBH 2135/2007.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való jog elvével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a feljelentést elutasító határozat elleni panaszt a törvényben meghatározott nyolc napos határidőn túl, mintegy tíz hónap elteltével továbbítja az elbírálásra jogosult szervhez.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az Érdi Rendőrkapitányság nyomozást megszüntető határozata ellen 2006. december 18. napján benyújtott jogorvoslati kérelmét nem terjesztették fel az elbírálására jogosult Budaörsi Városi Ügyészségnek.

A biztos a Budaörsi Városi Ügyészség vezetőjétől tájékoztatást, az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjétől pedig a panaszban foglaltak kivizsgálását kérte.

Az Érdi Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint a panaszos feljelentését 2006. november 30-án a Be. 174. § (1) bekezdés d) pontja alapján, elévülés miatt elutasították. Az ügy előadója a panaszos 2006. december 18-án benyújtott, feljelentést elutasító határozat elleni jogorvoslati kérelmét intézkedés nélkül 2007. január 9-én irattárba helyezte. A rendőrkapitány a mulasztást elkövető előadóval szemben fegyelmi eljárást rendelt el szakszerűtlen, hanyag munkavégzés fegyelemsértés megalapozott gyanúja miatt. Az ügyész-ség vezetőjének tájékoztatása szerint az Érdi Rendőrkapitányság mulasztása folytán a panasz 2007 szeptemberében jelentős késéssel küldték meg részükre. Az ügyben jogerős határozat a panaszban foglaltak kivizsgálását követően 2007. szeptember 20-án született.

A biztos megállapította, hogy a panaszos által benyújtott jogorvoslat idején hatályos Be. 195. §-ban foglaltak alapján az Érdi Rendőrkapitányságnak haladéktalanul, nem pedig a 2007 szeptemberében történt ombudsmani megkeresést követően, majd tíz hónapnyi késéssel kellett volna továbbítani a panaszos által előterjesztett jogorvoslati kérelmet. A rendőrség intézkedési kötelezettségének elmulasztásával a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljárás elvével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felkérte a Pest Megyei Rendőrkaptányság vezetőjét, hogy a feltárt visszáság jövőbeni elkerülése érdekében hívja fel az alap- és fellebbezési ügyben eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására és annak – sokszor garanciális – jelentőségére. A rendőrkapitány az ajánlásban foglaltakat elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket.

OBH 2145/2007.

A gyermekek kiemelt védelemhez és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoz a gyermekvédelmi szakellátás, ha csak részben oldja meg a speciális ellátást igénylők elhelyezését, ha a gyermekotthon tárgyi feltételei csak részben felelnek meg a szakmai előírásoknak, ha a fenntartó évekig elmulasztja a gyermekvédelmi törvényben előírt ellenőrzési kötelezettségét. Ugyancsak visszásságot okoz, ha a speciális ellátást igénylő gyermekekkel foglalkozó pszichológust a szakmai rendeletben meghatározottaktól eltérően foglalkoztatja a munkáltató.

Az országgyűlési biztos a gyermekek alkotmányos jogai sérelmének gyanúját felvető beadvány alapján 2005 augusztusában vizsgálatot indított.

Az OBH 4387/2005. számú, 2006. április 12-én kelt jelentésében megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében több ajánlást és kezdeményezést fogalmazott meg. Ezek érvényesülésének ellenőrzésére 2007 áprilisában hivatalból helyszíni utóvizsgálatot rendelt el és a következőket állapította meg.

Az intézmény 2007. január 1-jétől a Somogy megyei gyermekvédelmi központ gyermekotthonaként működik. A gyermekotthon engedélyezett férőhelyszáma negyven fő. A helyszíni vizsgálat idején két 12 fős normál szükségletű – egy lány és egy vegyes – csoport, továbbá két nyolc fős disszociális tüneteket mutató fiú csoport működött. A speciális szükségletű csoportokat az épület külön részében helyezték el. Az utóvizsgálat alapján a biztos megállapította, hogy az otthon – gyermekvédelmi központba történő integrációjával – szakmai munkájának színvonala emelkedett, a korábbi ombudsmani vizsgálat során tett több ajánlás és kezdeményezés megvalósult. A speciális ellátás személyi és tárgyi feltételei azonban továbbra is csak részben teljesülnek. A speciális csoportokban elhelyezett gyermekek egészségügyi ellátásához, személyiségük korrekciójához szükséges terápia az intézményben csak kismértékben valósul meg. A pszichológust a szakmai rendeletben meghatározottaktól eltérően foglalkoztatja a munkáltató, ami visszásságot okoz a gyermekek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. A normál szükségletű gyermekcsoportok szabadidejét igyekeznek szervezett programokkal kitölteni. A speciális szükségletű fiúk esetében azonban a szabadidő többnyire még kihasználatlan, így több lehetőség adódik a csavargásra, bűnelkövetésre.

A vizsgálat feltárta, hogy a fenntartó megyei önkormányzat a speciális ellátást csak részben biztosítja, nem megoldott a súlyos pszichés zavarokkal és a pszichoaktív szerekkel küzdő fiúk, valamint a speciális ellátást igénylő lányok elhelyezése. A biztos megállapította, hogy mindez a gyermekek kiemelt védelemhez és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az ombudsman 2006-os vizsgálatában megállapított fenntartói mulasztások egy részét – az ellenőrzési kötelezettségének elmulasztását – a fenntartó az utóvizsgálatig sem rendezte, és ez a mulasztás a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott. Az utóvizsgálat megállapította azt is, hogy a gyermekotthonban a ruhanyilvántartáson a gondozottak aláírásukkal nem igazolják a ruházat átvételét, az iratanyagok vezetése-rendszerezése hiányos, a házirend és a gyermekjogi képviselő elérhetősége nincs mindenki számára jól látható helyen kifüggesztve. A hiányosságok orvoslását a biztos a gyermekvédelmi központ

igazgatójánál kezdeményezte. A kezdeményezésnek az igazgató eleget tett.

A biztos a megyei közgyűlés elnökét arra kérte, hogy a jelentést terjessze a közgyűlés elé, a személyi és tárgyi feltételek biztosítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, vizsgáltassa meg annak a lehetőségét, hogy a megyében élő, speciális ellátást igénylő gyermekek számára miként elérhető a személyiségi állapotuknak megfelelő ellátás. Ismételten felhívta a fenntartó figyelmét ellenőrzési kötelezettségének teljesítésére. A megszólított a kezdeményezéssel egyetértett.

OBH 2284/2007.

A távközlési szolgáltatót csak a bíróság kötelezheti a lakás közelében lévő nyilvános állomás áthelyezésére.

A panaszos előadta, hogy a lakásuk ablaka alá helyezett nyilvános telefonkészülékek gyakran meghibásodnak. A telefonálni szándékozók az érme elnyelése miatt ütlegelik a berendezést, megrongálják a fülke ablakát. A kialakult állapot miatt nyugalmuk nem biztosított. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás körébe tartozik ezer lakosonként egy darab nyilvános telefonállomás működtetése. Az állomások kialakításával és működésével kapcsolatos követelményeket jogszabály határozza meg. Nyilvános állomásokat a nagyobb forgalmú helyeken célszerű elhelyezni, másrészt viszont törekedni kell az egyenletes elosztásra, vagyis arra, hogy ne legyenek a településnek olyan részei, ahonnan aránytalanul távol esik a legközelebbi készülék. Tömör beépítésű területeken a nyilvános állomások óhatatlanul közelebb kerülnek a házakhoz, lakásokhoz. Nyilvánvaló az is, hogy a központi helyekre telepített készülékek a nagyobb forgalom miatt nagyobb bevételt hoznak a társaságnak.

Amennyiben a lakás közvetlen közelében helyezik el a nyilvános állomást, a normál telefonbeszélgetés is zavaró lehet, különösen este és éjjel a pihenés, alvás időszakában. A panaszos azon felvetése, miszerint a telefonálók csapkodják a készüléket, rongálják a fülke ablakait, sajnos életszerű, azok fokozott zavaró hatása nem vitatható.

A szolgáltatónak a lakosságszám alapján megfelelő számú nyilvános állomást kell működtetni. A hírközlési hatóság törvényben előírt kötelezettsége, hogy az egyetemes szolgáltatókat a tevékenység ellátása, az egyetemes szolgáltatási szerződések teljesítése vonatkozásában folyamatosan ellenőrizze. A társaság a jelentős bevételt hozó nyilvános állomások áthelyezésében nem érdekelt.

A szolgáltató eljárásával kapcsolatban a biztos alkotmányos joggal ösz-

szefüggő visszásságot nem állapított meg, de kifejtette, hogy a szolgáltatót a bíróság kötelezheti a készülékek áthelyezésére.

OBH 2338/2007.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha hulladékgazdálkodási rendeletében a hulladékszállítási díj meghatározása nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban megfogalmazott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének.

A panaszos sérelmezte, hogy el nem végzett szolgáltatásért is hulladékszállítási díjat kell fizetnie, a közszolgáltatásért akkor is díjat kell fizetnie, ha az ingatlanon nem tartózkodik.

A biztos a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek a hulladékszállítást igénybe venni, és az érte járó díjat megfizetni.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) írja elő, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek az ingatlanukon keletkező települési szilárd hulladékot gyűjteni és az arra feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Kormányrendelet kimondja, hogy „nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja.”

A rendelet további vizsgálata feltárta, hogy szabályai nem mindenben felelnek meg a magasabb szintű jogszabályoknak, így szabályozása nem felel meg az arányosság követelményének. A helyi rendelet szerint a kötelezően igénybe veendő mennyiség háztartásonként minimum heti 120 liter, a jogszabály ezen nagyságú gyűjtőedényre alapítja a hulladékszállítási díj mértékét, nem biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára az arányos díjfizetés lehetőségét. Ezáltal szabályozásában figyelmen kívül hagyja a Hgt., illetve a kormányrendelet előírásait. A két jogszabály követelménye, hogy a rendeletekben megállapított hulladékszállítási díj a Ptk.-ban kimondott szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének megfeleljen. A rendelet azáltal, hogy csak egy típusú gyűjtőedény igénybevételét teszi lehetővé, nem differenciál kellőképp a háztartásonként ténylegesen kitermelt hulladéknak megfelelő közszolgáltatási díj mértékében.

Az Alkotmánybíróság hulladékgazdálkodást érintő határozatai ugyancsak rögzítik, hogy az elszállított hulladék mennyiségének és az azért megállapí-

tott díjnak arányosnak kell lennie. A biztos jelezte, hogy amennyiben a kötelezően igénybe veendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez pedig a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Azt is észlelte, hogy a helyi rendelet az üresen álló ingatlanokra nem tartalmaz rendelkezéseket. Hangsúlyozta, hogy ez a Hgt. azon hiányosságára vezethető vissza, hogy nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ezekről való egységes rendelkezést.

Utalt arra, hogy az OBH 4289/2006. számon készült jelentésében javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a Hgt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. Tekintettel arra, hogy a korábbi jelentésben megfogalmazott javaslatok nem teljesültek, az abban foglaltakat fenntartva, jelentését megküldte a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek. Felkérte az érintett közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a visszásság orvoslása érdekében törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet teljes mértékben megfelel-e a Hgt. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet szabályainak, és amennyiben vizsgálata eredményeként szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet megfelelő módosítását.

OBH 2368/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az a tény, hogy a közigazgatási hivatal a képviselőtestületi-ülések jegyzőkönyvét a törvényben megállapított határidő után kapja meg, mert ez érdemben akadályozza a közigazgatási hivatalt a törvényben meghatározott, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladatának ellátásában.

Egy magánszemély a veresegyházi önkormányzat képviselő-testületének eljárását sérelmezte, mert álláspontja szerint a képviselő-testület tervezete az állam és egyház elválasztásának elvét sértené, ha a református egyház által alapított, református szellemiségű és vezetésű iskola fenntartója a kistérségi társulás lenne.

Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság az állam és egyház elválasztásának elvét kifejezetten az állami és egyházi iskolákra vonatkozó értelmező gyakorlatának ismertetése után a következőkre mutatott rá. A kérdéssel foglalkozó első képviselő-testületi ülésen elhangzottakat összevetve az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett gyakorlatával, megállapítható, hogy a „kistérségi alapítású és fenntartású egyházi iskola” nem felelt

volna meg az önkormányzati (állami) iskolával szemben megfogalmazott „semlegesség” követelményével. Ki kell emelni, hogy a képviselő-testületi ülésen elhangzott „modell” valóban alkalmas lehetett volna, hogy az Alkotmány 60. § (3) bekezdésben megfogalmazott, állam és egyház szétválasztásának összefüggő visszásságot okozzon. Figyelemmel arra, hogy végül nem ilyen konstrukcióban kezdődött az iskolaberuházás, alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel, e körben tehát az ombudsman intézkedést nem tett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasszal érintett iskolát a Református Egyházközség alapította, fenntartóként közoktatási megállapodást kötött a helyi önkormányzattal. Az önkormányzat pedig jelentős összeggel támogatja az iskolaberuházást. A közoktatásról szóló törvény szerint ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn, a nevelési-oktatási intézmény vallási tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, valamint a nevelési-oktatási intézmény – a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között létrejött írásbeli megállapodás keretei között – részt vehet a Kt.-ben meghatározott önkormányzati feladatok megvalósításában. Ha a közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladatellátásban olyan nevelési-oktatási intézmény működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, ez esetben a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot a feladat ellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, illetve világnézetileg elkötelezett iskolába járatni gyermeküket. Ezekre a szülőkre, gyermekekre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher nem hárulhat. Az ombudsman megállapította, hogy Veresegyházon a panasszal érintett iskolán kívül működik önkormányzati fenntartású iskola is, vizsgálata során pedig nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az ezt választó a szülőkre, illetve tanulókra a közoktatási megállapodás miatt aránytalan teher hárulna. E körben tehát alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt az országgyűlési biztos nem tapasztalt.

A vizsgálat során a közigazgatási hivatal vezetője „sajnálatos problémaként” jellemezte, hogy a közigazgatási hivatal többnyire az Ötv.-ben előírt 15 napos határidőn túl kapja meg az önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyveket. Ez a helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményén túl más alkotmányos jogokkal is összefüggő visszásságot okozzon, mivel a közigazgatási hivatalt érdemben akadályozza az Ötv.-ben meghatározott, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladatának ellátásában.

A vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel tartassa be az illetékességi területén működő helyi önkormányzatokkal a jegyzőkönyv megküldésére nyitva álló határidőt.

OBH 2492/2007.

A jogbiztonság követelményével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (Gjt.) azon rendelkezése, amely szerint a gépjárműadó-mentesség igénybevételére a súlyosan mozgáskorlátozott adóalany csak akkor jogosult, ha az adó tárgyát képező gépjármű az adóalany tulajdonában van.

A panaszos – súlyos mozgáskorlátozottságára tekintettel – az általa lízingelt személygépkocsival kapcsolatban 2006. december 31-éig gépjárműadó-mentességet vehetett igénybe. E mentességet az önkormányzati adóhatóság 2007. január 1-jétől nem engedélyezte, és a teljes gépjárműadó megfizetésére kötelezte, mert a gépjárműnek nem tulajdonosa, hanem üzemben tartója.

A gépjárművásárlás és a gépjárműlízing gépjármű-adóztatási szempontból 2005-ben, a lízingszerződés megkötésének idején azonos elbírálás alá esett. 2007. január 1-jével azonban megváltozott, megszigorodott a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető adókedvezmény feltételrendszere. Míg 2005-ben elegendő volt annak bejelentése az adóhatósághoz, hogy a szóban forgó gépjármű súlyos mozgáskorlátozott személy szállítására szolgál, addig 2007. január 1-jétől a mentesség – súlyosan mozgáskorlátozott kiskorú személy kivételével – akkor vehető igénybe, ha a gépjármű a súlyosan mozgáskorlátozott adóalany tulajdonában van. Az országgyűlési biztos a vizsgálata során a következőket állapította meg.

A gépjárműbeszerzés a jelenlegi piaci-, gazdasági viszonyok között különféle finanszírozási technikákkal történhet. Abban az esetben, ha a beszerző (vevő) az ellenértéket a vásárláskor kiegyenlíti, vagy ahhoz kölcsönt vesz igénybe, ő lesz a gépjármű tulajdonosa és egyben üzemben tartója is. Ha azonban a gépjárműbeszerzés finanszírozása lízingkonstrukcióban történik, akkor a szerződés futamideje alatt a tulajdonos a lízingbe adó, az üzemben tartó pedig a lízingbe vevő. A 2007. január 1-jétől hatályos gépjárműadó-szabályozásban a súlyosan mozgáskorlátozottak által igénybe vehető adómentességre vonatkozó rendelkezés nem veszi figyelembe a különböző fi-

nanszírozási konstrukciók hatását a gépjármű tulajdonjogi helyzetére, ami önmagában akár ésszerűtlennek is tekinthető, bár alkotmányossági problémát nem vet fel. A jogszabály-módosítás azonban a jogbiztonság követelményével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő sérelmet eredményez, mivel indokolatlan különbségtételt eredményez a gépjárműbeszerzésüket különböző finanszírozási konstrukcióban megvalósító, súlyosan mozgássérült személyek között. A jogbiztonság sérelmét az eredményezi, hogy a szerződéskötéskor valamennyi finanszírozási konstrukcióra lényegében azonos adózási feltételeket a több éves finanszírozási futamidő során megváltoztatva a lízing-finanszírozást választó adózót a többihez képest jelentősen hátrányosabb adózási helyzetbe hozza.

Az országgyűlési biztos fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy a súlyosan mozgáskorlátozott személyek által igénybe vehető gépjárműadó-mentesség szabályainak 2007. január 1-jétől hatályos módosítása súlyos hátrányt okoz azon családok számára is, amelyek nagykorú, de bármilyen okból súlyosan mozgáskorlátozott (jelentős testi vagy értelmi sérült) családtagot gondoznak. Míg a korábbi szabályozás egy egyszerű bejelentéshez kötötte az adómentesség igénybevételét, addig az új szabályozás szerint a mentesség csak akkor vehető igénybe, ha a gépjármű az érintett súlyosan mozgáskorlátozott személy tulajdonában van. A módosított törvényi rendelkezés azok esetében is megszüntette az adómentességet, illetve megnehezítette annak igénybevételét, akik felnőtt korú testi, és/vagy szellemi fogyatékos gyermekük vagy közeli hozzátartozójuk rendszeres szállításához használják gépjárművüket. Igen komoly problémával találja szembe magát az a szülő, aki cselekvőképtelen nagykorú gyermekét kívánná gépkocsival „megajándékozni”, vagy ha az ilyen személy tulajdonába került gépkocsit kívánják a későbbiekben értékesíteni. A tulajdonosváltozás emellett jelentős illetékfizetési kötelezettséggel is jár. Mindez lényegében kizárja az adómentesség igénybevételének lehetőségét, ami ellentmond a jogrendszer koherenciája követelményének, és ezzel a jogállamiság elvének sérelmét okozza.

A megállapított visszásságok megoldása végett az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek a Gjt. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, amely a súlyosan mozgáskorlátozott adóalanyok esetén az adómentesség igénybevételét a gépjármű tulajdonosok mellett bizonyos esetekben a gépjármű üzemben tartók számára is lehetővé teszi. Javasolta továbbá a Gjt. szabályainak módosítását és a jogrendszer egyéb elemeivel való összehangolását akként, hogy a súlyosan mozgássérült gépjárműadómentességet ne csak a súlyosan mozgáskorlátozott gépjármű tulajdonosok

vehessék igénybe, hanem olyan adóalany is, aki a gépjárművével rendszeresen szállít súlyosan mozgáskorlátozott személyt.

A pénzügyminiszter válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az adómentesség kiterjesztését általában nem tartja indokoltnak, ugyan-akkor súlyosan mozgáskorlátozott cselekvőképtelen nagykorú személyt szállító szülő adómentességére vonatkozó javaslattal egyetért. A pénzügyminiszter előterjesztése alapján az Országgyűlés a Gjt.-t ennek megfelelően módosította.

OBH 2500/2007.

A panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha valamely állami vagy helyi önkormányzati szerv egy közérdekű kérelem, panasz vagy bejelentés elintézése során nem a Panasztörvény szabályainak megfelelően jár el. A panaszjog olyan értelmezése – amelyben nem érvényesül a panasz kimerítésének követelménye – alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon. A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha valamely szerv egyes ügyfelektől minden formai kötöttség nélkül, míg másoktól csak a beadvány meghatározott módon történő előterjesztése esetén fogad el beadványt.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy beadványait a Polgármesteri Hivatalhoz személyesen nem, csak postai úton terjesztheti elő. Beadványához egy, a Polgármesteri Hivatalban készült felvételt is mellékelt, amelyen – polgármesteri, illetve jegyzői utasításra hivatkozva – valóban megtagadják a panaszos beadványainak átvételét. Hasonló problémával fordult az országgyűlési biztoshoz egy másik panaszos is egy körjegyzőség eljárása miatt. A biztos a vizsgálat során – éppen a bizonyítási nehézségek miatt – arra kényszerült, hogy eljárása során elvont módon vizsgálja a panaszokban megfogalmazotthoz hasonló eseteket.

Az Alkotmány 64. §-a egyértelműen rendelkezik, amikor úgy fogalmaz, hogy „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.” A Panasztörvény „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás” alcímmel állapítja meg az eljárási szabályokat. Figyelemmel arra, hogy a törvény különös feltételt nem határoz meg, így a kérelmet, panaszt, bejelentést bárki előterjesztheti, aki nem cselekvőképtelen, vagy nem áll cselekvőképességet – akár ezen ügycsoportra vonatkozó – korlátozó gondnokság alatt. Ha valamely állami vagy helyi önkormányzati szerv egy közérdekű kérelem, panasz vagy beje-

lentés elintézése során nem e szabályoknak megfelelően jár el, alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A panasz előterjesztéséhez való jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szerv elé, hanem azt is, hogy panaszát – a hatáskörrel rendelkező, illetékes szervek – érdemben intézik el. Az érdemi elintézés pedig azt is jelenti, hogy az illetékes szervek a panaszt kimerítik, vagyis minden, a hatáskörükbe tartozó kérdést, sérelmet elbírálnak. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése – vagyis amennyiben ez az említett követelmény nem teljesül – alkalmas arra, hogy a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

A panasszal érintett esethez hasonló ügyekben külön vizsgálat tárgya, hogy az érintett szervek eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz-e. A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogegyenlőség követelményét rögzíti. Azt jelenti, hogy az állam mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőkként kezelni. Az országgyűlési biztos szerint a közérdekű bejelentést, panaszt, kérelmet előterjeszteni kívánó ügyfelek homogén csoportot alkotnak, így közöttük csak alkotmányosan indokolható ismérv szerint tehető különbség. Az a körülmény, hogy az érintett szerv szerint az ügyfél „visszaél panaszjogával”, nem tekinthető kellő súlyú alkotmányos indoknak, így nem lehet alapja a homogén csoport tagjai közötti megkülönböztetésnek. Az előzőekre figyelemmel tehát kimondható, hogy amennyiben valamely állami vagy önkormányzati szerv egyes ügyfelektől minden formai kötöttség nélkül a beadványokat átveszi, vagy a szóban előterjesztett panasz esetében felveszi, másokat pedig a beadvány meghatározott módon történő előterjesztésére kötelez, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozhat.

Az országgyűlési biztos a feltárt visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében 2007 decemberében felhívta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszter útján valamennyi állami és önkormányzati szerv vezetőjét, hogy fordítsanak különös gondot arra, hogy az általuk vezetett, irányított, illetve felügyelt szervezetek a Panasztörvény rendelkezéseinek megfelelő eljárásban intézzék el a hozzájuk érkezett közérdekű kérelmeket. Felkérte a Dél-Dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése során rendszeresen tekintse át a közérdekű bejelenté-

sek, panaszok, kérelmek elintézésének gyakorlatát is, és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket.

(Kapcsolódó ügy: OBH 3023/2007.)

OBH 2793/2007.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető, térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosítási alapokra helyezésekor a jogalkotó figyelemmel volt az eltérő szociális helyzetekre, és gondoskodott arról, hogy a szociális ellátások rendszerében az egészségbiztosítási jogviszonnyal nem rendelkező egyének a biztosítottakkal azonos módon hozzájuthassanak az egészségügyi ellátásokhoz.

A panaszosok azt sérelmezték, hogy magyar állampolgárságuk ellenére 2007. április 1-jétől megszüntették egészségbiztosítási jogviszonyukat, arra hivatkozással, hogy külföldi felsőoktatási intézmény nappali tagozatán folytatnak tanulmányokat. Tekintettel arra, hogy a magyar felsőoktatás keretében nappali tagozaton tanuló diáktársaik 2007. április 1-jét követően is változatlanul biztosítottak, álláspontjuk szerint diszkriminatív módon esnek ki a magyarországi térítésmentes egészségügyi ellátásból.

Az Alkotmány deklarálja a szociális biztonsághoz való jogot, amely szorosan kapcsolódik az egyének egészségügyi ellátáshoz való jogához. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szociális biztonsághoz való jog tartalma, az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló „ellátáshoz való jogot” jelenti. Az állam eleget tesz alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

Az Országgyűlés az Alkotmányban foglalt elvekből kiindulva, az esélyegyenlőség megteremtésének érdekében, az állampolgárok számára az egész-ségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátásra alkotta meg a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (Tbj.), továbbá az ahhoz kapcsolódó, a társadalombiztosítási jogviszony alapján nyújtható egészségügyi ellátások különös szabályait, nevezetesen a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt (Ebtv.).

A szolidaritás elvének garantálása érdekében az államnak lényegi szerepet kell betöltenie az egészségügyi ellátó rendszerek finanszírozásának szabályozása terén. Meghatározó alapelv az, hogy a biztosítottak és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak között a szolgáltatások hozzáférésében a

járulékfizetés mértékétől és jogcímétől függően nem lehet különbséget tenni, azaz a törvény megerősíti azt a rendszert, amely a szolidaritás elvén működik. Ugyanakkor a kötelező társadalombiztosítás célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat. A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szociális biztonsághoz való joggal, illetve a diszkrimináció tilalmával. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy „sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, az eltérő jogi helyzetekre figyelemmel lévő szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a jogalanyok között ne különböztethetne, ha ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmány 70/A. §-a nem mindenfajta különbséget tilt, hiszen az ilyenfajta tilalom eleve összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével.” [9/2003. (IV. 3.) AB-határozat]

A jogalkotó 2007. április 1-jétől biztosította, jogosulti státuszhoz kötötte a térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot, ugyanakkor bővítette azon személyek körét, akik után a szolidaritási elv érvényesítésével az állam fizeti meg a járulékot, mert élethelyzetük miatt ők nem képesek erre.

A külföldön tanuló diákok, mint „nappali tagozatos hallgatók”, ezen a jogcímen 2007. április 1-jét megelőzően sem voltak biztosítottak. A Tbj. módosítását megelőzően, „eltartott közeli hozzátartozó” jogcímén kapták az egészségügyi szolgáltatásokat úgy, hogy járulékot senki sem fizetett utánuk. A Tbj. módosítását követően, 2007. március 31-től megszűnt az „eltartott közeli hozzátartozó” jogcímén járó ellátás. A Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontjában meghatározott tanulók alatt azok értendők, akik a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény hatálya alá tartozó intézményben tanulnak, továbbá azok a hallgatók jogosultak az egészségügyi szolgáltatásra, akik a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben folytatják tanulmányaikat.

A külföldön, felsőoktatási intézményben tanuló, Magyarországon lakóhellyel rendelkező, belföldinek minősülő, nagykorú diákok 2007. április 1-jétől a minimálbér 9 százalékának megfelelő egészségügyi szolgáltatási járulékbefizetésre kötelezettek, a járulékfizetést a kötelezett helyett annak hozzájárulásával más személy vagy szerv is teljesítheti.

Amennyiben a járulékfizetésre kötelezett anyagi körülményei indokol-

ják, az egy főre jutó családi jövedelem megállapítását a járulék fizetésére kötelezett személy a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat polgármesterénél kezdeményezheti. A polgármester – a törvényi feltételek fennállása esetén – az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából megállapíthatja az egyén szociális rászorultságát. Ebben az esetben az érintett járulékfizetés nélkül is jogosult egészségügyi ellátásra, mivel a központi költségvetés teljesíti utána a járulékfizetést.

A Szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71. EK-rendelet 22. cikke (1) bekezdés a/–- i/ pontja értelmében az Európai Gazdasági Térség valamely tagállamában egészségügyi ellátásra jogosult személyek egy másik tagállamban való ideiglenes tartózkodásuk alatt a tartózkodásuk tervezett idejére és egészségi állapotukra tekintettel orvosilag szükséges egészségügyi ellátásokra jogosultak, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam biztosítottai. A jogosultságot az Európai Egészségbiztosítási Kártya, illetve az ennek pótlására szolgáló Kártyahelyettesítő nyomtatvány igazolja. A Kártyával, illetve a kártyahelyettesítő nyomtatvánnyal igénybe vett külföldi egészségügyi szolgáltatások költségeit az önrészek kivételével az Országos Egészségbiztosítási Pénztár egyenlíti ki. Ezért az Európai Egészségbiztosítási Kártya kiállításának feltétele, hogy a kérelmező Magyarországon a jogszabályok alapján egészségügyi ellátásra jogosultnak, vagyis biztosítottnak minősüljön.

Az egészségügyi ellátásra való jogosultság nem jár állampolgári jogon, azonban a törvény széles körben határozza meg a jogosultak körét, amely lényegében a teljes magyarországi lakosságot lefedi.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető, térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság biztosítási alapokra helyezésekor a jogalkotó figyelemmel volt az eltérő szociális helyzetekre, és gondoskodott arról, hogy a szociális ellátások rendszerében az egészségbiztosítási jogviszonnyal nem rendelkező egyének, szociális helyzetükre tekintettel, a biztosítottakkal azonos módon hozzájuthassanak az egészségügyi ellátásokhoz. Mindebből következően a vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel.

OBH 2813/2007.

Nem okoz a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben alkotmányos jogsérelmet, ha az alkalmi munkavállalók nem foglalkoztathatók távmunkában.

A panaszos szakmai szervezet azt sérelmezte, hogy az alkalmi munka-

vállalók távmunkában történő foglalkoztatása azért nem lehetséges, mert a fizikailag elkülönült helyen lévő munkaadó nem tudja a közteherjegyet a munkavállaló alkalmi munkavállalói könyvébe beragasztani, a közteherjegy elektronikus úton történő lerovására pedig nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos eljárása során azt vizsgálta, hogy a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben alkotmányos jogsérelmet okoz-e az, hogy a hatályos jogi szabályozás értelmében az alkalmi munkavállalók nem foglalkoztathatók távmunkában.

Jelentésében megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás az alkalmi munkavállalást és a távmunkát két különböző, egymástól lényegesen eltérő foglalkoztatási formaként definiálja, amely mind jellegében, mind a munkáltatói, munkavállalói kör vonatkozásában, a munkaidő beosztásában, a munkahely meghatározásában, a munkáltató utasítási jogkörének gyakorlásában, bejelentési-, adó- és egyéb kötelezettségek vonatkozásában is lényegesen, szinte egymást kizáró módon eltér egymástól. Ennek következtében – bár a jogalkotó nem állapított meg tiltó szabályokat – alkalmi munkavállalói jogviszonyt nem lehet távmunka végzésére létesíteni.

Azt, hogy az elvégzendő munkát alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás vagy távmunka keretében kívánja elvégeztetni, a feladat ismeretében a munkáltatónak kell eldöntenie. A munkavállalónak is lehetősége van arra, hogy eldöntse, hogy el kívánja-e végezni a munkát, s ha igen, milyen foglalkoztatási formában kíván jogviszonyt létesíteni. Ebben sem a munkáltatót, sem a munkavállalót nem korlátozza semmi. Az a tény, hogy a két foglalkoztatási formát nem lehet együttesen alkalmazni, hogy az eltérő jellegű munkavégzés szabályozására a jogalkotó eltérő szabályokat alkotott, nem tekinthető a vizsgált alkotmányos jog sérelemének.

OBH 2832/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, továbbá felveti az embertelen elbánás, illetve büntetés tilalmának sérelmét is a bv. intézet eljárása, ha a fegyelmi elkülönítést sorozatosan, ok nélküli rendeli el, továbbá ha az elkülönített fogvatartottal szemben önkényes módon rendel el jogkorlátozó intézkedéseket.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos az ellene folytatott fegyelmi eljárásokat, illetve ezek során a fegyelmi elkülönítését sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jogot és az embertelen bánásmód tilalmát érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön parancsnokát.

A megállapított tényállás szerint a panaszost 2007. március 1-jétől 14-ig – zárkatársainak hamis tanúzásra való rábírása miatt folytatott fegyelmi eljárásban – elkülönítették, majd tíz nap magánelzárással sújtották, amit a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság bv. bírója helybenhagyott. 2007. március 25-én a fogvatartott megtagadta a zárkában tartózkodást, mert zárkatársai kijelentették, hogy takarodjon a zárkából. Azonnal elrendelték az elkülönítését, majd személyzet utasítása végrehajtásának megtagadása miatt öt nap magánelzárással sújtották. Az eljárás során a fogvatartott zárkatársait nem hallgatták meg, és semmilyen egyéb bizonyítékot nem szereztek be. A bv. bíró helybenhagyta az elsőfokú határozatot, és a másodfokú bíróság is helybenhagyta a korábbi döntéseket. 2007. április 9-től 19-ig újból elrendelték a fogvatartott fegyelmi elkülönítését, mert határozottan megtagadta a szintre való kihelyezését. Az elítéltet, aki a kivizsgálás során nem volt hajlandó nyilatkozni, és az iratok aláírását is megtagadta, tíz nap magánelzárással sújtották. A bv. bíró – a fogvatartott meghallgatását követően – az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú bíróság szintén helybenhagyta a korábbi döntéseket.

2007. április 19-én a fogvatartottat újból elkülönítették, mert ismét megtagadta a szintre való kihelyezését, és május 4-én húsz nap magánelzárással sújtották. A bv. bíró az elsőfokú határozatot helybenhagyta. 2007. május 4-én a panaszost ismételten elkülönítették, mert megint megtagadta a zárkában való tartózkodást. Május 17-én tíz nap magánelzárással sújtották az elítéltet. A bv. bíró helybenhagyta az elsőfokú határozatot.

A fogvatartott 2007. március 1-jétől 14-ig, illetve március 25-től 30-ig, valamint április 9-től május 17-ig fegyelmi elkülönítésben volt. Március 30. és április 9. között, továbbá május 18-tól – kisebb megszakításokkal – július 15-ig a magánelzárás fenyítéseit töltötte.

Az 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 29. § (2) bek. e/ pontja értelmében a bíróság nem tekinthető hatóságnak, ezért a bíróságok eljárásának, döntéseinek vizsgálatára nem terjed ki az országgyűlési biztos hatásköre. A fegyelmi ügyekben a bíróság által hozott döntéseket a biztos ennélfogva nem vizsgálhatta, a fegyelmi elkülönítések jogszerűségét viszont igen.

A 11/1996. (X. 15.) IM-rendelet 11. § (1) bekezdés szerint fegyelmi ügyben a fogvatartott elkülönítése akkor rendelhető el, ha elhelyezésének megváltoztatása a fegyelmi felelősség tisztázása érdekében indokolt. A fegyelmi elkülönítés alatt a fogvatartott nem érintkezhet a fegyelmi vétség többi elkövetőjével, a tanúkkal és a sértettekkel, a Bv. tvr.-ben meghatározott jogai azonban nem korlátozhatók.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben a panaszos fegyelmi elkülöní-

tései során minden esetben kiállítottak egy iratot a „fegyelmi elkülönítéskor alkalmazható korlátozó intézkedésekről”, mely szerint a fegyelmi elkülönítésben levő fogvatartottal szemben – az IM-rendelet és a 0289/1996. OP-intézkedés 12. pontja alapján – különböző korlátozó intézkedések rendelhetők el. (Az intézet területén engedéllyel és felügyelettel mozoghat, zárkáját zárva kell tartani; látogatóját biztonsági beszélőfülkében fogadhatja; az elítéltek öntevékeny szervezetében nem vehet részt; az intézet csoportos művelődési, sportolási és szabadidő eltöltésének lehetőségeit nem veheti igénybe, önképzést folytathat; tanórákon, foglalkozásokon nem vehet részt; egyházi, vallási rendezvényeken nem vehet részt; munkahelyén nem jelenhet meg; soros telefonáláson nem vehet részt).

A bv. intézetekben fogva tartottak fegyelmi ügyeinek intézéséről szóló 0289/1996. OP-intézkedés 12. pontja kimondja, hogy „a rendelet 11. § (1) bekezdés alkalmazásakor a fegyelmi jogkör gyakorlója meghatározza az elkülönítés idejét, helyét, az intézeten belüli mozgás korlátozását, valamint egyéb korlátozásokat: tanórákon, foglalkozásokon való részvételtől eltiltás; egyes közös sport, kulturális vagy egyházi, vallási rendezvényeken való megjelenéstől eltiltás; munkahelyen történő megjelenéstől eltiltás.” A fogvatartottal szemben a fegyelmi elkülönítései során – a fentiek alapján – különböző jogkorlátozó intézkedéseket rendeltek el.

Az IM-rendelet egyértelműen rögzíti, hogy a fegyelmi elkülönítés során a fogvatartott Bv. tvr.-ben meghatározott jogai nem korlátozhatók. A hivatkozott OP-intézkedés, valamint a bv. intézetben dokumentáltan folytatott gyakorlat ugyanakkor a fogvatartott jogainak jogellenes korlátozását írja elő, illetve eredményezi. A fegyelmi elkülönítés nem azonos a magánelzárás fenyítéssel. Az elkülönítés nem lehet előrehozott büntetés, célja éppen a fegyelmi felelősség tisztázása, melynek megállapítása esetén a fogvatartott magánelzárással sújtható. Az IM-rendelet a fogvatartottnak a fegyelmi vétség többi elkövetőjétől, a tanúktól és a sértettektől való elkülönítését teszi lehetővé.

Az első esetben – zárkatársainak hamis tanúzásra való rábírása miatt folytatott eljárásban – a fogvatartott elkülönítése jogszerű volt, a többi esetben viszont nem. A fegyelmi eljárások során meg sem kísérelték tisztázni a zárkamegtagadás okát, és ennek függvényében esetlegesen más elhelyezést biztosítani a számára.

A biztos 2007 októberében megállapította, hogy a bv. intézet eljárása súlyos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, továbbá felvetette az embertelen bánásmód, illetve büntetés lehetőségét is.

A fegyelmi elkülönítések végrehajtásával kapcsolatban visszatérően felmerülő visszásságok orvoslása érdekében a biztos ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy ismételten vizsgálja meg a bv. intézetekben a fegyelmi elkülönítések végrehajtásának gyakorlatát, és utasítsa az intézetek parancsnokait az elkülönítés végrehajtására vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására. Javasolta az országos parancsnoknak az OP-intézkedés módosítását az IM-rendelet előírásainak megfelelően. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket.

A biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy a fegyelmi elkülönítések elrendelése ellen – az IM-rendelet módosításával – biztosítson önálló jogorvoslatot a fogvatartottak számára.

Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

OBH 2853/2007.

A jogbiztonság követelményét sérti, ha a hatóság az ügyfelet – az ő kérelmére indult eljárás során – ellenérdekű fél idézésével egyidejűleg nem értesíti, ezáltal elzárja a nyilatkozattétel lehetőségétől, vagy ha a gyámhivatal – a jogszabályi feltételek fennállása ellenére – eljárását nem függeszti fel, és nem hoz érdemi döntést sem.

A panaszos Tokaj Város Gyámhivatala gyermekével való kapcsolattartása tárgyában indított végrehajtási eljárását sérelmezte. A panaszos a gyámhivatalnál 2006. április 3-án jelezte, hogy gyermekével való kapcsolattartását az anya meghiúsítja, végrehajtást kért. A gyámhivatal a gyermek anyját április végére idézte, a panaszost erről nem értesítette, akinek ezért nem volt lehetősége arra, hogy az ügyben nyilatkozatot tegyen.

A biztos megállapította, hogy az értesítés elmulasztásával a gyámhivatal a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A panaszos és volt felesége ezt követően – az apai kapcsolattartás működése érdekében – két alkalommal (2006 májusában és 2007 januárjában) mediációs szerződést kötöttek. A folyamatban levő mediációs eljárásra tekintettel a gyámhivatalnak el kellett volna rendelnie a végrehajtási eljárás felfüggesztését. A hatóság az eljárást azonban nem függesztette fel, érdemi döntést nem hozott, e mulasztásával a jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Az anya 2007 júliusában a bíróságon keresetet nyújtott be a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyába, a bíróság döntéséig kérte: a végrehajtási eljárást függessze fel. A gyámhivatal a kérésnek eleget tett. A panaszos a határozatot megfellebbezte. A másodfokon eljáró gyámhivatal az elsőfokú döntést a felterjesztést követő több mind két hónap múlva megsemmisítet-

te, a gyámhivatalt új eljárásra utasította. A másodfokú határozat helyesen sorolta fel az elsőfokon hozott döntés anyagi jogi és eljárásjogi hibáit, de eljárása – tekintettel arra, hogy az érdemi döntést csak jóval az ügyintézési határidőn túl hozta meg – késedelmes volt.

A biztos megállapította, hogy az ügyintézési határidő túllépésével a megyei gyámhivatal is a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A másodfokon eljáró szociális és gyámhivatal BAZ megyei területi kirendeltsége vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben határozataikat a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben előírt határidőben hozzák meg. A gyámhivatal vezetőjét arra kérte, hogy eljárásaikat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően folytassák le, döntéseiket a jogszabályi előírások szerint hozzák meg. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 3117/2007.

A gyermeknek az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az önálló bírósági végrehajtó a gyermektartásdíj behajtása érdekében nem soron kívül teljesíti a végrehajtási cselekményeket.

A panaszos beadványában gyermektartásdíj végrehajtás ügyében eljáró önálló bírósági végrehajtó intézkedéseinek elhúzódását sérelmezte.

A vizsgálat a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó eljárása során nem vette figyelembe a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM-rendelet azon rendelkezését, mely szerint soron kívül kell teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha tartásdíjat kell behajtani. A végrehajtó eljárása során tehát sérült a gyermeknek az állam és társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való joga.

Tekintettel arra, hogy a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság az időmúlás következtében már nem volt orvosolható, az országgyűlési biztos kezdeményezéssel nem élt, de felhívta az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben, a gyermektartásdíj végrehajtása során, a vonatkozó jogszabálynak megfelelően – annak érdekében, hogy a gyermek az őt megillető tartáshoz minél előbb hozzájusson – soron kívül járjon el.

OBH 3550/2007.

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való alkotmányos jogával összefüggésben visszásságot okoz, ha az elmaradt ta-

nítási órák alkalmával az oktatási intézmény igazgatója nem gondoskodik a tanulók megfelelő felügyeletéről.

Az országgyűlési biztos a Fóti Ökumenikus Általános Iskola és Gimnázium egyik tanulója szülőjének beadványa kapcsán indított vizsgálatot. A szülő azt sérelmezte, hogy gyermeke rendzavarásai miatt túl súlyos büntetésben részesült, ilyen rendzavarásnak tekintette az iskola igazgatója többek között azt is, hogy egy elmaradt óra alkalmával, amikor a gyerekeket az iskolából hazaküldték, a panaszos gyermeke nem távozott, hanem beült egy másik órára, amit magatartásával megzavart, ezért őt onnan az óraadó tanár kivezette. A szülő állítása szerint a kivezetés során a tanár a gyermekkel szemben tettlegességet is alkalmazott.

Az intézmény igazgatójának tájékoztatása szerint az ügyet kivizsgálva nem nyert bizonyítást, hogy a tanár a panaszos gyermekével szemben testi erőszakot alkalmazott volna. Az igazgató válaszában kifejtette, hogy a gyermek kiutasítására azért került sor, mert az órán jogosulatlanul vett részt, és magatartásával zavarta a társai figyelmét. A gyermek utolsó tanítási órája ugyanis elmaradt, a gyerekeket haza küldték, a panaszos gyermeke azonban ahelyett, hogy az iskolából távozott volna, egy másik tanítási órára ült be. Az igazgató álláspontja szerint olyan diákoknál, akik önállóan járnak haza, nem jelent problémát, hogy az elmaradt tanóra esetén a tanítási idő vége előtt elhagyják az iskolát.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a közoktatási törvény alapján a gyermeknek joga, hogy nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről. Az oktatási intézmény ezen kötelezettsége magában foglalja, hogy abban az esetben, ha valamelyik tanítási óra elmarad, ha a szakmai helyettesítésről nem is, de a tanulók megfelelő felügyeletéről gondoskodni köteles, a tanulók testi épségéért ugyanis az órarendben meghatározott tanítási idő alatt az oktatási intézmény a felelős. Az igazgató azon álláspontja, amely szerint az önállóan hazajáró gyerekek esetén nem jelent problémát, ha a tanítási idő vége előtt az iskolából távozniuk kell, súlyosan felelőtlen hozzáállásra vall, és ellentétes a közoktatási törvény említett rendelkezésével is.

A biztos a feltárt visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte az érintett iskola igazgatójánál, hogy a jövőben az elmaradt tanítási órák esetén gondoskodjon a tanulók megfelelő felügyeletéről.

A címzett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3711/2007.

Az ügyben az érintett közszolgáltatók jogszerűen jártak el, eljárásukkal (intézkedésükkel) összefüggésben alkotmányos jog sérelmét vagy a sérelem veszélyét nem okozták. Figyelemmel azonban arra, hogy az időskorúak ellátására létesített intézmény területén lakó idős emberek ellátásának, gondozásának megfelelő szintje veszélybe került, az érintett fenntartónak, valamint az ingatlan tulajdonosának kell törekednie a helyzet rendezésére, arra, hogy ne fordulhasson elő újra olyan eset, amikor a közszolgáltatások kikapcsolására díjhátralék felhalmozása miatt sor kerül. Ennek érdekében törekedni kell akár az egyéni mérés lehetőségének kialakítására is, ha ez a közszolgáltatások zavartalan biztosítását elősegíti.

A Fejér Megyei Hírlap újságírója beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy a dégi pihenőparkban – ahol 15 idős és beteg ember is él – az E.ON vállalat szüneteltetni a gáz- és áramszolgáltatást. Bár utóbb arról is tájékoztatta a biztost, hogy néhány nap elteltével az áramszolgáltatás visszakapcsolása megtörtént és a gázszolgáltatás újraindításának előkészületeire is sor került, mégis kérte a vizsgálat lefolytatását.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló adatok alapján 2007 novemberében kelt jelentésében megállapította, hogy a közszolgáltatók – mind az áramszolgáltató, mind a gázszolgáltató – jogszerűen jártak el. A problémát jelentő kérdések felmerülését nem az ő eljárásuk vagy mulasztásuk okozta. Tekintetbe véve azt is, hogy az érintett település polgármesterével együttműködve a közszolgáltatóknak sikerült áthidaló megoldást találni a közszolgáltatások biztosítására, elmondható, hogy a közszolgáltatók teljesítették azt a polgári jogi alapelvet, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ez az elv érvényes a közüzemi (közszolgáltatási) szerződés megkötésének esetére is, ugyanis a közüzemi szerződés polgári jogi szerződés, a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, annak ellenére, hogy számos szerződéses kikötést jogszabályok szabnak meg, illetve általános szerződési feltételek alkalmazására is sor kerül.

Mindezek alapján a biztos az eljárást lezárta, ajánlást vagy kezdeményezést nem tett, az érintett fenntartónak, valamint az ingatlan tulajdonosának azonban felhívta a figyelmét, hogy törekedjenek a helyzet rendezésére, és arra, hogy ne fordulhasson elő újra olyan eset, amikor a közszolgáltatások kikapcsolására kerül sor. Ennek érdekében támogassák akár az egyéni mérés

lehetőségének kialakítását is, ha ez a közszolgáltatások zavartalan biztosítását elősegíti. Az érintetteket tájékoztatta arról is, hogy – szükség esetén – utóvizsgálatot végez az ügyben.

OBH 3969/2007.

A tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésében visszásságot okoz, ha a panaszosok kezdeményezésére indult vizsgálat indokolatlanul elhúzódik.

A panaszosok gyermekük örökbefogadása, illetve a gyermeket korábban nevelő nevelőszülő alkalmasságának vizsgálata iránt a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál előterjesztett kérelmükre indult eljárás elhúzódását sérelmezték.

A biztos megállapította, hogy a panaszosok 2007 áprilisában a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál kezdeményezték az örökbefogadott gyermeküket korábban gondozó-nevelő nevelőszülő alkalmasságának vizsgálatát. Május 9-én a minisztérium arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy beadványukat megküldte az annak kivizsgálására illetékes Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatalának, a vizsgálat eredményéről pedig értesítést fognak kapni. Miután a panaszosok hónapok elteltével sem kaptak beadványukra választ, szeptember 3-án személyesen keresték fel az Országgyűlési Biztos Hivatalát, és segítséget kértek ahhoz, hogy az általuk indított vizsgálat eredményéről tájékoztatást kapjanak.

A biztos szeptember 10-én felkérte a minisztérium gyermek- és ifjúságvédelmi főosztály vezetőjét, hogy a panaszosok beadványára indult vizsgálat állásáról, esetleges befejezéséről adjon tájékoztatást. A biztoshoz november 14-én érkezett tájékoztatás szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi főosztály májusban írt megkeresésére a szociális és gyámhivatal augusztus 27-én kelt levelében adott tájékoztatást a panaszosok gyermekének örökbefogadásával, valamint a gyermeket korábban nevelő nevelőszülő alkalmasságával kapcsolatos vizsgálat eredményéről. A főosztály a nevelőszülő alkalmasságának vizsgálatát nem találta kielégítőnek, ezért szeptember 20-án kelt levelében a vizsgálat folytatására kérte fel a szociális és gyámhivatalt, valamint a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatot, és minderről írásban tájékoztatta a panaszosokat is.

A biztos a rendelkezésére álló dokumentumok, valamint a kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy panaszosok 2007. áprilisban benyújtott beadványára indult vizsgálat fél év elteltével sem zárult le, és ezzel sérült a panaszosok tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

A biztos felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, valamint a Közép-

magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy – különös tekintettel a nevelőszülőhöz kihelyezett gyermekek érdekeire – a lehető legrövidebb határidőn belül gondoskodjon a nevelőszülő alkalmasságára irányuló vizsgálat lezárásáról.

A válaszadásra adott határidő még nem telt le.

OBH 4177/2007.

A jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggésben okoz visszásságot a gyámhivatal, ha a gyermek veszélyeztetettségét jelző beadványt nem teszi át az eljárásra illetékes jegyzőhöz. Az érdemi döntés elmulasztásával a jogorvoslathoz fűződő jog sérül.

A panaszos Mór Város Gyámhivatala kiskorú gyermekével való elmaradt kapcsolattartás során felmerült gyámügyi problémák miatt fordult az országgyűlési biztoshoz.

A panaszos és volt felesége 1997-ben – házasságuk felbontásakor – egyezséget kötöttek a 1992-ben született gyermekük elhelyezéséről és az apai kapcsolattartásról. A szülők 1999-ben, 2001-ben és 2003-ban egymás között új egyezséget kötöttek a kapcsolattartásokról. Az 1999 után született egyezségeket a gyámhivatal nem foglalta határozatba, nem hagyta jóvá, azokat nem hajthatta végre.

2006 októberében a panaszos a székesfehérvári gyámhivatalánál benyújtott beadványában fia „lelki és szellemi fejlődésének” veszélyeztetése miatt a gyámhivatal intézkedését kérte. Beadványához mellékelte a volt feleségével 1997-ben kötött bírói egyezség – és az ezt követően az anyával kötött megállapodások – másolatát, az anyával gyermekük tanulmányi munkájával és továbbtanulásával kapcsolatban folytatott levelezését, továbbá a gyermek iskolája igazgatójának írt levél másolatát. A székesfehérvári gyámhivatal megállapította illetékessége hiányát, és az iratanyagot áttette a móri gyámhivatalhoz.

Az iratáttételt követően a móri gyámhivatal – a panaszos gyermeke iskolája igazgatójához címzett leveléből – észlelte, hogy az apának kapcsolattartási problémái vannak. A panaszos által mellékelt iratok szerint a panaszosnak nem elsősorban az esetenként elmaradt kapcsolattartás jelentette a legnagyobb problémát, főleg azt sérelmezte, hogy fia folyamatos tanulmányi munkájában egyre kevésbé vehet részt, úgy érezte, az anya kizárja a gyermek továbbtanulásával kapcsolatos döntéseiből, emiatt veszélyeztetettnek érezte fiát. A gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzés miatt a védelembe vételi eljárás lefolytatása a jegyző hatáskörébe tartozik.

A móri gyámhivatal a panaszos beadványának a gyermek veszélyeztetettségét jelző részét nem tette át a jegyzőhöz, mulasztásával visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá a gyermek kiemelt védelemhez fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő. A panaszos ezt követően még többször jelezte a kapcsolattartás meghiúsítását. A hatóság a panaszost nem nyilatkoztatta arról, hogy beadványa az elmaradt kapcsolattartás pótlására vagy a kapcsolattartás végrehajtására irányul-e. A móri gyámhivatal csak az anyát nyilatkoztatta, a vele felvett jegyzőkönyvet megküldte a panaszosnak, érdemi döntést azonban nem hozott. Az érdemi döntés elmulasztásával sérült a jogbiztonsághoz, továbbá a jogorvoslathoz fűződő jog.

A biztos a móri gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a hatáskörébe nem tartozó kérelmeket tegye át az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A hatáskörébe és illetékességébe tartozó kérelmekről pedig az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést. A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4328/2007.

A jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha elmulasztja a határozathozatali kötelezettségét.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a jegyző a szomszédjában üzemelő vendéglátó üzlet működésével kapcsolatos kérelme tárgyában nem járt el, amely szerint az üzemeltető nem tartja be a nyitva tartási időt, és az üzletből hallatszó zene zavarja a környéken élők nyugalmát.

A jegyző kifejtette, hogy a panaszost – szóbeli kérelme előterjesztésekor – szóban részletesen tájékoztatta a lehetőségeiről, és felhívta az üzemeltető figyelmét is a rendeltetésszerű működés betartásának követelményére. A jegyző csatolta az üzlet üzemeltetőjének meghallgatásáról készült feljegyzést, amelyben az üzemeltető arról nyilatkozik, hogy az üzletben a dobfelszerelés már nem működik, csak egy mini hifitorony szolgáltatja a zenét, és az – ismeretei szerint – mások nyugalmát nem zavarja.

A vizsgálat megállapította, hogy az eljáró hatóság a bejelentés során elmulasztotta az ügyfél nyilatkozatát rögzíteni, majd szóban ugyan tájékoztatta az ügyfelet, továbbá meghallgatta a panaszolt üzlet üzemeltetőjét is, de az ügy érdemében határozatot nem hozott.

A hatóságnak hatáskörében eljárási kötelezettsége van, ez azt jelenti, hogy ha az eljárás megindításának anyagi jogszabályban foglalt feltételei

beállnak, az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak meg kell indítania, és az eljárása során döntést kell hoznia a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezésének napjától számított 30 napon belül.

A biztos kezdeményezte az eljáró hatóságnál a döntés meghozatalát.

A jegyző ezt követően a panaszos kérelme tárgyában elutasító tartalmú döntést hozott.

OBH 4347/2007.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha eljárását – a jogszabályi feltételek fennállása ellenére – nem függeszti fel, és ezen túl a gyermekek családi kapcsolathoz való jogával összefüggő visszásságot is okoz, ha a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában benyújtott kérelemről késedelmesen dönt.

A panaszos négy kiskorú gyermeke átmeneti nevelésbe vétele ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz. A kiskorúakat Mezőkovácsháza Város Gyámhivatala 2006. március 9-én kelt határozatával átmeneti nevelésbe vette. A szülők a kiskorúak átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálata során kérték gyermekeik családba való visszahelyezését, de kérelmüket elutasították. A panaszos sérelmezte, hogy a 2007 augusztusában esedékes felülvizsgálatot a gyámhivatal – a szülők értesítése nélkül – 2008 februárjára halasztotta. Végül a panaszos kifogásolta, hogy 2007 augusztusában kérte a gyermekeivel való kapcsolattartás újraszabályozását, de kérelméről panasza országgyűlési biztoshoz való benyújtásáig (2007. szeptember 14.) érdemi döntés nem született.

A gyermekvédelmi törvény előírása szerint 2007 augusztusában csak a panaszosok legkisebb (három évesnél fiatalabb) gyermeke átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálata volt esedékes. Az eljárást a gyámhivatal megindította. A hivatkozott jogszabály szerint a három évesnél idősebb gyermekek átmeneti nevelésbe vételét évente, legközelebb 2008 februárjában kell felülvizsgálni.

A hatóság a legkisebb gyermek felülvizsgálathoz szükséges szakvéleményt bekérte. A kért szakvélemény az ügyintézési határidőn túl érkezett a gyámhivatalhoz, annak kézhezvételét követően a hatóság haladéktalanul meghozta döntését. A gyámhivatal mérlegelési jogkörben dönt arról, hogy a felülvizsgálat során szükséges-e tárgyalást tartani. A tárgyalásra a szülő meghívása nem kötelező. A gyámhivatal azon eljárása, mely során döntését a szakvéleményre alapozta, jogszerű volt, eljárását azonban – szakvélemény megérkezéséig – végzéssel fel kellett volna függesztenie.

A vizsgálat megállapította, hogy a mulasztásával a gyámhivatal a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A szülők gyermekeikkel való kapcsolattartásának módosítására vonatkozó kérelme 2007. szeptember 10-én érkezett a gyámhivatalhoz. A gyámhivatal a következő napon a hivatásos gyámok javaslatát kérte. A nagyszülőnél való környezettanulmány készítésére a társhatóságot csak hetekkel a kérelem iktatását követően kérte fel, így érdemi döntést az ügyintézési határidőn belül a hatóság nem tudott hozni, eljárását ismételten nem függesztette fel. Ezen mulasztásával a gyámhivatal ugyancsak a jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott visszásságot, továbbá a gyermekek családi kapcsolathoz való jogának közvetlen veszélyét keletkeztette.

A biztos a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben eljárási cselekményeiket a kérelem iktatását követően haladéktalanul kezdjék meg, ha az érdemi döntést az ügycsoportra irányadó határidőben nem tudják meghozni**,** az eljárást függesszék fel.

A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4444/2007.

A tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okoz a távközlési szolgáltató, ha az általános szerződési feltételek kivonatát rendkívül apró betűméretben készíti.

A panaszos előadta, hogy bár nem kötött szerződést a Tele2 Magyar-ország Kft.-vel, a T-Com ügyfélszolgálatán arról tájékoztatták, hogy beszélgetései a Tele2-n keresztül bonyolódnak.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A szolgáltató – a biztos megkeresésére lefolytatott – vizsgálata feltárta, hogy a panaszos levelein szereplő aláírás nagymértékben eltér a szerződésen láthatótól. A számlázási rendszerben nyilvántartott forgalmi díjat a szolgáltató jóváírta, az eljáró értékesítő felelősségre vonása és a közvetítő-előválasztás szolgáltatás leszerelése érdekében intézkedett.

Bár az eset a panaszos számára kedvezően zárult, a biztos szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet a következőkre. A szolgáltatók bevett gyakorlata, hogy szolgáltatásaik értékesítésére üzletkötőket alkalmaznak. A szerződéskötés üzleten kívül vagy távollevők között is megtörténhet. A jogszabályok értelmében a fogyasztó nyolc munkanapon belül indokolás nélkül elállhat a szerződéstől, amiről a fogyasztót tájékoztatni kell. A távollevők között kötött szerződésekről szóló kormányrendelet szerint a tájékoztatás elmaradásakor az elállási jogát az előfizető három hónapon belül gyako-

rolhatja, míg üzleten kívül kötött szerződés esetén a jogkövetkezmény szigorúbb, a szerződés semmis.

Senki és semmi nem kötelezi a fogyasztót, hogy adatait megadja, a szerződést azonnyomban aláírja. A dokumentumot elkérheti azzal, hogy a feltételeket tanulmányozni kívánja, és az üzletkötő jöjjön vissza később. Aláírás előtt valamennyi dokumentumot figyelmesen el kell olvasni, az ajánlat előnyeit és hátrányait mérlegelni kell.

Amennyiben a fogyasztó azt állítja, hogy nem írt alá szerződést, vagy a szerződésen lévő aláírás nem tőle származik, rendőrségi feljelentést tehet.

Az elektronikus hírközlésről szóló törvény értelmében előfizetői szerződés telefonon is létrejöhet. A hangfelvétel alapján megállapítható, hogy a fogyasztó megrendelte-e a szolgáltatást. A fogyasztó jogosult megismerni a beszélgetésről készült felvételt.

Ha a felek az előfizetői szerződést írásban kötik meg, a szolgáltató a szerződéskötéskor köteles átadni az előfizetőnek az egyedi előfizetői szerződést és az általános szerződési feltételek kivonatát, amelynek tartalmát jogszabály írja elő. A Tele2 előfizetői szerződésének hátoldalán található az ÁSZF kivonata. A teljes egészében rendkívül apró betűs szöveg olvasása rosszabbul látó személyeknek nehéz, de a jó látásúak számára is megterhelő.

A szolgáltató ezzel formálisan eleget tesz ugyan a törvényben foglalt kötelezettségének, hiszen az előfizető rendelkezésére bocsátja a kivonatot, a tisztességes eljárás azonban megköveteli, hogy a kivonat – a tájékoztatásban betöltött fontos szerepére tekintettel – ne csak tartalmában megfelelő, de olvasható, és valamennyi előfizető számára használható is legyen, mert csak így alkalmas funkciójának betöltésére, azaz az előfizető tájékoztatására, még akkor is, ha emiatt több lapból fog állni.

A Tele2 – azzal, hogy az ÁSZF kivonatát csak rendkívül apró betűméretben készült kiadványon bocsátotta a fogyasztók rendelkezésére – a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos felkérte a Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökét, hogy a fenti szempontok alapján vizsgálja meg a Tele2 Magyarország Kft. ÁSZF kivonatának megfelelőségét.

A hírközlési hatóság elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy konkrét jogszabályi előírások hiányában nem rendelkezik olyan hatáskörrel, amely alapján a kivonat formai, alaki kialakítását vizsgálhatná. Jelenleg csak arra van felhatalmazása, hogy javaslatot tegyen a szolgáltatónak, azonban a hatékonyabb fellépés érdekében megvizsgálja a jogszabály-módosítás kezdeményezésének lehetőségét. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

OBH 4467/2007.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a gyámhivatal – a felkutatott személy kérelmére – nem ad a bejelentőnek tájékoztatást az eltűntként kezelt személy tartózkodási helyéről. Helyesen jár el a gyermekjóléti szolgálat, ha a gyermek veszélyeztetettségére utaló jelzést követően haladéktalanul felveszi a kapcsolatot a családdal, továbbá akkor is, ha megtagadja az olyan személyes adatokat tartalmazó dokumentumok átvételét, amelyeket jogszerűen nem kezelhet. A jogbiztonság sérelmét okozza a hatóság indokolatlanul hosszú eljárása.

A panaszosok beadványukban a lakóhelyük szerint illetékes győri, továbbá a lányuk lakóhelyének változása következtében illetékessé vált óbudai gyámhivatal, gyámhatóság, továbbá gyermekjóléti szolgálat eljárását sérelmezték.

A panaszosok 2007. július 9-én a győri gyámhivatalban bejelentették, hogy örökbefogadott lányuk unokájukkal együtt ismeretlen helyre távozott, jelezték a kiskorú veszélyeztetettségét, kérték a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását. A győri gyámhivatal a panaszosok lányának tartózkodási helyéről adatszolgáltatást kért a Győri Rendőrkapitányságtól. A rendőrség az adatszolgáltatás teljesítésével egyidejűleg tájékoztatta a gyámhivatalt arról, hogy a panaszosok lánya tartózkodási helyének közléséhez nem járult hozzá, így azt a vonatkozó jogszabály alapján a gyámhivatal nem közölhette a panaszosokkal.

Előzőekre figyelemmel a biztos megállapította, hogy a győri gyámhivatal eljárása alkotmányos jog sérelmével összefüggésbe hozható visszásságot nem idézett elő. A panaszosok lányának lakóhelyváltozása miatt a győri gyámhivatal a keletkezett iratokat áttette a kapcsolattartás szabályozására illetékes óbudai gyámhivatalhoz, továbbá a védelembe vételi eljárás lefolytatására illetékes óbudai gyámhatósághoz, az áttételről az érintetteket értesítette.

A panaszosok augusztus 1-jén – idézés nélkül – megjelentek az óbudai gyámhivatalban és kérték a nagyszülői kapcsolattartás szabályozását. Az óbudai gyámhivatal augusztus végére tárgyalást tűzött ki. A gyermek anyja még a tárgyalás előtt nyilatkozott a nagyszülői kapcsolattartás általa javasolt idejéről. A panaszosok lányuk javaslatát elfogadták. A panaszosok és lányuk október 11-én egyezséget kötöttek a nagyszülői kapcsolattartásról, az egyezséget a hatóság október 20-án kelt határozatával jóváhagyta.

A biztos megállapította, hogy indokolatlanul hosszú eljárásával az óbudai gyámhivatal visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A gyermekjóléti szolgálat a gyámhatóság megkeresésére a családdal felvette a kapcsolatot, és – a tapasztaltak és a szakvélemények alapján – a gyermek védelembe vételét nem javasolta. Az eljárás során a panaszosok a családgondozónak nyomtatott formában át akarták adni lányuk elektronikus levelezését. Az átvételt – személyes adatok védelmére hivatkozva – a családgondozó megtagadta.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgálat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el, alkotmányos jog sérelmével összefüggésbe hozható visszásságot nem okozott.

A gyámhatóság a védelembe vételi eljárást ugyancsak a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően folytatta le, a biztos alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot nem tárt fel. A biztos az óbudai gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a hatóság a kérelmekről az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést.

A kezdeményezést a hivatalvezető elfogadta.

OBH 4644/2007.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhatóság, ha a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről jogszabályi feltételek hiányában hoz érdemi döntést, illetve a jogbiztonságot sérti, ha eljárása megindításáról az érintetteket nem értesíti, azt késedelmes indítja meg, vagy nem hoz érdemi döntést az ügycsoportra irányadó határidőben.

A panaszos sérelmezte, hogy a bőcsi jegyző mint gyámhatóság a panaszos 1995-ben született lányát – az anya meghallgatása nélkül – 2007 augusztusában, ideiglenes hatállyal az apai nagyszülőkhöz helyezte. Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata a jelentés írásba foglalásakor Nagykálló Város Gyámhivatala előtt folyamatban volt.

A biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A gyermek apai nagyszülei, édesapja és a gyermek a jegyzőtől – arra hivatkozva, hogy a gyermek fejlődését az anya veszélyezteti – kérték a kislány nagyszülőkhöz helyezését.

A jegyző – az anya meghallgatása, továbbá anélkül, hogy az elhangzottak valóságtartalmáról meggyőződött volna – a jegyzőkönyvben foglaltak és a bőcsi családsegítő központ véleménye alapján a kérésnek eleget tett. A határozat rendelkező része nem adott tájékoztatást arról, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezésről döntő határozat ellen fellebbezés nem nyújtható be.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermek nem volt felügyelet nélkül, nem volt súlyosan veszélyeztetett helyzetben. A kiskorú azonnali elhelyezé-

se, az anya meghallgatásának mellőzése indokolatlan és jogszabályellenes volt, az eljárás és az érdemi döntés sértette a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

A gyámhivatal az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatához az iratanyagot átvette, az eljárás megindításáról az anyát nem értesítette, de a felülvizsgálathoz szükséges eljárásokat elvégezte. A hatóság a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését az eljárás megindulása után mintegy két és fél hónap múlva megszüntette.

A vizsgálat megállapította, hogy az értesítés elmulasztásával, az eljárás késedelmes megindításával, az érdemi döntés határidőben való meghozatalának elmulasztásával a gyámhivatal visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A biztos a jegyzőnél kezdeményezte, hogy a jövőben a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezésről akkor döntsön, ha annak feltételei megfelelnek a jogszabályban foglaltaknak. A határozat rendelkező részében az ügyfelet tájékoztassa a döntés ellen benyújtható fellebbezés lehetőségéről, illetve annak kizártságáról.

A gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy az eljárás megindításáról az ügyfeleket értesítse, a kérelmekről az ügycsoportra irányadó ügyintézési határidőidőben hozzon érdemi döntést.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 4705/2007.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha nem tesz eleget a törvényes határidőn belül döntéshozatali kötelezettségének.

A panaszos kérelemmel fordult Óbuda-Békásmegyer Önkormányzatához, mert a nyugdíjas ház lakóit zavarta a közelükben lévő futárszolgálat zajos működése. Véleménye szerint a keskeny sétálóutcában a futárszolgálat az áruszállítást hajnali 4 és este 10 óra között kis kézikocsival oldja meg, aminek a kockakövön való haladása jelentős zajt okoz.

A jegyző tájékoztatása szerint a nyugdíjas ház lakói már több alkalommal emeltek panaszt a futárszolgálat tevékenysége ellen. A megoldás érdekében kitiltották a gépjárműforgalmat az utcából, a futárszolgálat ezt követően váltott át a kézikocsira, amely a burkolaton gurítva szintén zajt kelt. Véleménye szerint hatósági – elsősorban zajvédelmi – eszközökkel nem lehet hatásosan fellépni a futárszolgálattal szemben, de hivatkozott a zajvédelemmel foglalkozó új kormányrendelet jövőbeni hatályba lépésére, amely után lehetőség lesz a probléma megszüntetésére. Vizsgálták egy

esetleges birtokvédelmi eljárás megindításának lehetőségét is, ha nem jön létre megegyezés a futárszolgálattal.

A hatóságnak hatáskörében eljárási kötelezettsége van, ez azt jelenti, hogy ha az eljárás megindításának anyagi jogszabályban foglalt feltételei beállnak**,** az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak meg kell indítania, és az eljárása során döntést kell hoznia, a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezésének napjától számított 30 napon belül.

Nem fogadható el a hatóságnak az a válasza, hogy majd a jogalkotási folyamat lezárását követően hatályba lépő új a zajvédelemről szóló jogszabály alapján lesz lehetőség az ügyben eljárni, valamint a birtokvédelmi eljárás esetleges lefolytatásának a kilátásba helyezése sem.

A biztos kezdeményezte, hogy az eljáró hatóság hozzon döntést, és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az eljárási szabályok maradéktalan betartására. A jegyző a birtokvédelmi eljárás megindította.

OBH 4729/2007.

A jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha elmulasztja a tényállás körültekintő tisztázását, és a pénzbírságot kiszabó határozattal szemben benyújtott beadványt tévesen értelmezi.

A panaszosok szomszédja kérelemmel fordult a hatósághoz, mert a panaszosok a kerítéséhez egy építményt helyeztek el. A jegyző ezt követően a bejelentő telkén tartott helyszíni szemlén megállapította, hogy az ingatlan oldalkertjében fém és fa szerkezetű hulladékból készült építmény található, majd határozatával elrendelte az építési engedély nélkül végzett melléképület kivitelezésének leállítását, és a panaszosokat fennmaradási és továbbépítési kérelem benyújtására kötelezte. Az eljáró hatóság ezt követően végzésben végrehajtási bírságot szabott ki, amellyel szemben a panaszosok két alkalommal is beadvánnyal éltek. A jegyző tájékoztatta a panaszosokat, hogy a helyi építési szabályzat alapján az állattartó épületek bontása nem építési engedély köteles tevékenység, amennyiben azokat lebontják, az engedély nélküli építkezéssel kapcsolatos eljárást megszünteti.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos a végrehajtási bírságot kiszabó határozattal szemben beadvánnyal élt, amit ugyan nem nevezett fellebbezésnek, de abban a határozat visszavonását kérte arra hivatkozással, hogy nem végzett engedély nélküli építési tevékenységet, csak állatokat tart. A hatóság a beadványt annak tartalma szerint köteles elbírálni, tehát ha a beadvány fellebbezésnek minősül, akkor az eljáró hatóság a feltételek fennállta esetén saját hatáskörben döntést hoz, vagy ennek hiányában azt

elbírálásra a felettes szervhez felterjeszti. A hatóság a tényállás tisztázása érdekében az ügy megítélése szempontjából releváns tényeket nem kellő körül tekintéssel tárta fel, hiszen egyik határozatában ugyanarra az „építményre” egyszer az engedély nélküli építkezés jogkövetkezményeit alkalmazva a fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezi a feleket, ellenben máskor a HÉSZ szabályaira hivatkozva a bontásról ad tájékoztatást.

A biztos felkérte közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja felül a jegyző eljárását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

A címzett határidőben nem válaszolt.

OBH 5217/2007.

Az országgyűlési biztos az adóalap ellenbizonyítási lehetőség nélküli vélelmezése miatt kezdeményezte a luxusadóra, valamint az értékalapú ingatlanadóztatásra vonatkozó törvényi rendelkezések utólagos alkotmánybírósági vizsgálatát.

Az országgyűlési biztos állampolgári panasz alapján megvizsgálta a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályait. Ennek eredményeképpen leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye a jogalkotótól elvárja, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek.

A törvénymódosítás szerint 2009. január 1-jétől az építmény- és telekadó alapja a számított érték lesz. A számított értéket a helyi adókról szóló törvénybe beillesztett – a luxusadóról szóló törvényben meghatározotthoz hasonló – adóztatási célú értékelési módszertan szerint kell meghatározni. A jelenlegi, a korrigált forgalmi érték szerinti adóztatás tehát alapvetően megváltozik, egyúttal a m^2 szerinti adóalap alkalmazásának lehetősége megszűnik. Az új adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, a piaci ár megállapítására szolgál, hanem gyakorlatilag azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanok egyedi értékelésére ne legyen szükség.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint nem kétséges, hogy az államnak – az Országgyűlésnek – alkotmányos joga mind a jövedelmek, mind a vagyon megadóztatása. Ugyanakkor a megvizsgált új szabályozás az adó-

alap – az ingatlan számított értéke – konkrét meghatározását illetően nagyon tág mérlegelési lehetőséget ad az önkormányzati adóhatóság részére a vélelmezett értékhatárok keretei között. Ez nem felel meg a kiszámíthatóság követelményének, ugyanakkor a törvény nem ad lehetőséget az adóalanynak a tényleges érték bizonyítására sem.

Az adójogban alkotmányos követelmény, hogy becslés, illetve vélelem csak érdemi ellenbizonyítás lehetősége esetén alkalmazható. A becsléssel, illetve vélelemmel megállapítottól eltérő tényleges helyzet bizonyításának lehetőségét biztosítani kell az adó megfizetésére kötelezett részére. Ennek hiányában nem biztosított az az alkotmányos követelmény, hogy az adóztatás a tényleges jövedelemre, illetve vagyonra irányuljon.

Az országgyűlési biztos mindezek alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a luxusadóról szóló törvény, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – 2009. január 1-jétől hatályos – értékalapú ingatlanadóztatásra (építmény- és telekadózatására) vonatkozó szabályai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését.