

## Hajas Barnabás – Szabó Máté<sup>1</sup>

### Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008)

#### Bevezető

1948. december 10-én az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát a tagállamok ellenszavazat nélkül fogadták el, Belorusszia, Csehszlovákia, Lengyelország, Ukrajna, a Szovjetunió, Jugoszlávia és Szaúd-Arábia azonban tartózkodtak a szavazásnál.<sup>2</sup> Az egykori szocialista országoknak<sup>3</sup> a Nyilatkozat elfogadásánál tanúsított vonakodása a marxizmus azon alapvető társadalomelméleti megközelítésére vezethető vissza, ami az emberi lényt nem elsősorban individuumként, hanem csoportként szemlélte. A marxista ideológia a kollektív jogokat hangsúlyozta, és az anyagi szükségletek kielégítését, valamint az ehhez kötődő gazdasági és szociális jogok biztosítását és védelmét helyezte előtérbe. Magyarországon a második köztársaság alaptörvényének számító 1946. évi I. törvénycikk bevezetője a „munkához és a méltó emberi megélhetéshez” való jogot az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként említette.<sup>4</sup> Ez a szemlélet jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy ezek a jogok számos nemzetközi egyezménybe is bekerültek. Mindez összhangban volt az erőteljesen központosított, „paternalista” állam mindenhatóságával, széleskörű gazdasági, szociális, kulturális és társadalmi szerepvállalásával, továbbá a magánszférába történő erőteljes beavatkozásra irányuló igényével. Eszerint a jogok az államtól származnak, és az állam tudja a legjobban, hogy kinek, mire és milyen mértékben van szüksége, a jogok pedig a kötelezettségek teljesítésének függvényében gyakorolhatók. Nyilvánvaló, hogy az államon kívül senki sem szólhat bele az emberi jogok biztosításának körülményeibe, vagyis az emberi

---

<sup>1</sup> Szabó Mátét az Országgyűlés 2007. szeptember 24-én az állampolgári jogok országgyűlési biztosává választotta.

<sup>2</sup> SHAW M.N.: Nemzetközi Jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 190.

<sup>3</sup> Magyarország 1955. december 14-étől tagja az Egyesült Nemzetek Szervezetének. Az ENSZ tagállamainak felsorolását és belépésük időpontját lásd: <http://www.menszt.hu/informaciok/tagallamok>. Azt, hogy Ukrajna és Belorusszia, a Szovjetunió két, független államnak a korabeli nemzetközi jog és a szovjet alkotmány szerint sem tekinthető tagköztársasága is az ENSZ alapító tagja lehetett, hosszú tárgyalások után Churchill, Rooseveltt és Sztálin részvételével 1945. február 2-a és 12-e között Jaltán megtartott konferencián született megegyezés tette lehetővé. Churchill és Roosevelt éppen az érintett tagköztársaságok háborús erőfeszítéseinek elismeréseként beleegyezett abba, hogy amennyiben az Egyesült Nemzetek nyilatkozatát Ukrajna és Belorusszia aláírja, meg kell őket hívni az ENSZ alapító konferenciájára. Korábban, Dumbarton Oaksban (1944. augusztus 21. és október 7. között) a szovjet fél még valamennyi tagköztársaságának felvételét javasolta.

<sup>4</sup> Az 1946. évi I. törvénycikk megalkotásáról lásd MEZEY BARNA (szerk): Magyar Alkotmánytörténet. Osiris, Budapest 1995. 234-239.

jogok belügyként történő felfogása nem egyszerű kibúvóul szolgált a szocialista országok számára, az a rendszer ideológiájának szükségszerű következménye volt.<sup>5</sup>

Mégis, milyen kezdeményezések készítették elő a rendszer és vele az emberi jogi helyzet megváltozást Magyarországon? Több tényezőt kell megemlítenünk;

1. Az ún. Helsinki folyamat, az európai platform elvi kialakítása a keleti és a nyugati országok között, amely korán megkezdődött, de gyümölcseit 1989 után hozta meg a volt szocialista országoknak az európai és a globális emberi jogi „rezsimekhez” nemzetközi szerződésekhez, nemzetközi szervezetekhez és hálózataikhoz, egyeztető fórumaihoz való csatlakozásával.
2. A demokratikus ellenzék mozgalmi, amelyek jóllehet Magyarországon csak valamikor 1988-ban válnak tömegmozgalmakká, de már korábban kijelölik az emberi jogok a rendszerrel szemben érvényesítésének stratégiáit, létrehozzák katalombahálózataikat, amelyek kapcsolatban vannak a Nyugat emberjogi mozgalmával, mint pl. az Amnesty International, a Helsinki Watch, avagy a Helsinki Bizottságok hálózata. Nem feledkezhetünk itt meg az alternatív nyilvánosság, a szamizdat publikációk, így különösen Magyarországon a „Beszélő” hatásáról és jelentőségéről. De ott volt a „tamizdat” is, a Nyugaton a Kelet számára kiadott periodikák, könyvek, rádióadások, konferenciák, képzések, ahol az elnyomott vélemények megjelenhettek szabadon.
3. Magyarországon jelentős volt az ún. „reformkommunisták” a párton belül megszerveződött reformerek jelentősége, akik évekkel 1989 előtt készítettek elő a rendszerváltás új alkotmányát és törvényeit, amelyeket az ő munkájuk eredményeképpen lehetett 1988-1989-ben megszavaznia az utolsó kommunista parlamentnek, és azonnal hatályba lépve kijelölték a rendszerváltás alkotmányos kereteit- új alkotmány nélkül.

Magyarországon a párton belüli erőteljes „softliner” irányzat dolgozott a békés rendszerváltás sikeréért, több progresszív a demokratizálás felé mutató jogszabály megalkotásával.. 1987-ben, a jogalkotásról szóló törvény elfogadása az alapvető jogok

---

<sup>5</sup> A témáról részletesen lásd WELLER MÓNKA: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000. 14-17.

szabályozását kizárólagos törvényhozási tárgykörnek nyilvánította.<sup>6</sup> E munka eredményei közül érdemes kiemelni, hogy nem kisebb horderejű változásokról van szó, mint a tulajdonviszonyok új törvényes szabályozásáról, amely 1989-től felszámolja a monolitikus, mindent átfogó bürokratikus állami tulajdon egyeduralmát és lehetőséget nyit a magántulajdon, a korszerű szövetkezeti és megújuló, tulajdonosi érdekeltségtől vezérelt állami tulajdon vegyes tulajdonviszonyainak kiépülése számára (egyúttal pedig megteremti a spontán privatizáció és egyfajta tökefelhalmozás alapjait, s mint ilyen messze mutató, az alapjogok érvényesülését is érintő hatása még a tanulmány megírásakor sem elhanyagolható). Az országgyűlés elnöke az 1988. december 20-i ülésnapon jelentette be, hogy „DR. KULCSÁR KÁLMÁN igazságügyi miniszter benyújtotta a külföldiek magyarországi befektetéséről szóló törvényjavaslatot, a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatot, az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot, az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot, a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot.”<sup>7</sup> A „zavaros, zaklatott és a rendelkezésre álló nagyon rövid idő”<sup>8</sup> alatt lefolytatott bizottsági viták után 1989. január 10. napján, „az Alkotmány módosításáról, az egyesülési jogról és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok tárgyalása együttes vitában” kezdődött meg az előterjesztés plenáris vitája.<sup>9</sup> A végül 1989 januárjában elfogadott egyesülési jogról szóló törvény<sup>10</sup> teremti meg a jogi feltételeket a politikai pluralizmus megvalósításához, a gyülekezési jogról szóló törvény<sup>11</sup> pedig a tömegdemonstrációk hátterét biztosította.<sup>12</sup> Az 1988-ban megkezdődött, majd 1989-ben folytatódó, és már a már a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyomán jelentősen átformálódó alkotmány-előkészítő munka nyomán 1989. október 23-án hatályba lépett – tartalmilag új – Alkotmány – hogy a kiterjedt törvényalkotás egyéb elemeit ne említsük – az államhatalom demokratikus elhatárolásához, az emberi jogok pontosan megfogalmazott, széles körű biztosításához, a „pártállamiság” felszámolásához, egyszóval a demokratikus jogállamiság korszerű kereteinek kialakításához teremt alapokat.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Ez – s ennek jelentősége ekkor talán keveseknek tűnt fel – az Országgyűlés közjogi pozíciójának erősödéséhez vezetett. 1988 májusa után – egyebek mellett a KILÉNYI GÉZA által vezetett MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának megalapozó, a nemzetközi jogösszehasonlítás eredményeit is feldolgozó kutatások eredményeinek felhasználásával – megindult az a széles körű új jogalkotási munka, amely a demokratikus szocializmus jogi biztosítékainak és rendjének megteremtésére volt hivatott.

<sup>7</sup> 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 2798. hasáb

<sup>8</sup> Így jellemezte az időszakot BÖLCSEY GYÖRGY, a törvényjavaslatok plenáris vitájának bizottsági előadója. 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3107. hasáb

<sup>9</sup> 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3092. hasáb

<sup>10</sup> 1989. évi II. törvény

<sup>11</sup> 1989. évi III. törvény

<sup>12</sup> Bővebben: HALMAI GÁBOR: Egyesüljetek, gyülekezzetek! – Egy kodifikáció története. In: KURTÁN SÁNDOR – SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1988-ról. 239.

<sup>13</sup> BEREND T. IVÁN: Magyarország 1988

1989 előtt az emberi jogi követelményeket Magyarországon és a többi szocialista országban is a civil társadalom első csoportjai kísérelték meg érvényesíteni, illetve érvényesülésük nehézségeit kritizálni. Ez volt a szamizdat „katakomba-kultúrájának” üzenete a világ felé; segítetek, mutassátok be a jogsértéseket, az elavult mechanizmusokat a nyugati sajtóban, mert a mi hangunk itthon gyenge. A szocialista országok által is elfogadott emberi jogi nemzetközi szerződések és dokumentumok<sup>14</sup> is az ellenzék hangjának elismerését, legitimációját segítette, ami valamivel jobb pozíciókat eredményezett számukra. A fordulat előszele, és a fordulat maga pedig elősegítette addig gyengén hallható hangjuk felerősödését, megjelenését a hivatalos nyilvánosság terén. A központilag ellenőrzött sajtó, könyvkiadás és tömegkommunikáció ellenében kialakult informális hálózatok kommunikációs fórumai rengeteg, az emberi jogok kultúráját hordozó kulturális esemény,<sup>15</sup> műalkotás és társadalmi-politikai vita melegágyai voltak, amelyek jó része csak a nyugati kiadások és közvetítések révén ért el szélesebb közönséget, vagy esetleg a rendszerváltás után, azaz keletkezése után évekkel, évtizedekkel] találta meg az itthoni közönséget.

1989-el azután fordult a kocka, a korábbi „alulról felfelé”(bottom up) jogérvényesítés átadta a helyét a „felülről lefelé”(top down) mechanizmusának. Az emberi jogok a hivatalos állami ideológia és értékrend szerves részeivé váltak, a jogalkotás és a jogalkalmazás gyakorlata zsinórmércéknek tekinti őket. A posztkommunista Kelet-Európában villámgyorsan terjedt az *ombudsman*, az állampolgári jogok biztosának intézménye, akik az emberi jogok érvényesítésének hatékony segítői voltak 1989 előtt a nyugat-európai demokráciákban és ez a hullám fejezte be nyugat-európai elterjedésüket is.<sup>16</sup> 1989-ben az átfogó alkotmánymódosítás, az egyes alapjogokról szóló külön törvények<sup>17</sup> mellett kialakult a mai alapjogvédelmi rendszerünk alapja is.

<sup>14</sup> Különösen is kiemelendő az 1975. augusztus 1-jén aláírt Helsink-i Záróokmány, továbbá az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette a 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (amelyet pedig a 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdetett ki).

<sup>15</sup> ún. „repülő egyetemek”, egyetemi klubok, SZETA (Szegényeket Támogató Alap); Szabad Kezdeményezések Hálózata,

<sup>16</sup> A Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások során is érdemben felvetődött több különféle, a kor szóhasználata szerint „politikai” és „közjogi” ombudsman, illetve ombudsman-szerű jogvédelmi mechanizmus kialakításának lehetősége, azonban – az ellenzék álláspontja nyomán – az Alkotmányban az országgyűlési biztos jogintézményét megteremtették ugyan, de 1993-ig kellett várni a törvény megalkotására, s csak újabb két év elteltével választották meg az első biztosokat.

<sup>17</sup> Így az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, a gyűlekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény, a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII.

Az alapjogi garanciarendszer valamennyi eleme – Alkotmánybíróság, bíróság, ügyészség, és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult politikai kompromisszum eredményeképpen az átalakított 1949-es Alkotmányban külön-külön fejezetekben került statuálásra. E négy szerv közül a bíróságok és az ügyészség a – tartalmilag – új Alkotmány előtt is működött. A két új szerv közül a részletes szabályokat csak az Alkotmánybíróság esetében alkotta meg az Országgyűlés, az ombudsmanokra vonatkozó szabályokkal azonban adós maradt.

### **Az ombudsmani jogintézmény születése**

Áttekintve az Ellenzéki Kerekasztal (EKA)<sup>18</sup> és a Nemzeti Kerekasztal (NEKA)<sup>19</sup> tárgyalások dokumentumait, érdekes kép rajzolódik ki az ellenzéki mozgalmaknak az új demokrácia számára kidolgozott emberi jogi és alkotmányos koncepciójáról. Már az 1989. július 6-i középszintű tárgyalásokat megelőzően is felvetődött egy kvázi-ombudsman (az EKA szóhasználatával politikai szószóló) felállítása. A szóban forgó tárgyalási napon ezzel kapcsolatban kisebb vita is kialakult: Az EKA – szemben a munkaanyagban szereplő „az állampolgárok speciális kérdéseivel foglalkozó ombudsman”-nal – az állampolgárok szóvivőjét javasolta az egyesülési, a gyülekezési jog, valamint a szabadságjogok védelmének a kérdéseiről. Már ekkor felvetődött, hogy a szószólót az Ellenzéki Kerekasztal delegálja.<sup>20</sup>

---

törvény, a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény, a kivándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény

<sup>18</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) 1989. március 22-én alakult szervezet, amelynek „létrehozói olyan, a népszuverenitás érvényesítésére törekvő független, ellenzéki szervezetek, melyek nem osztoznak és nem is kívánnak osztozni a hatalmi monopólium kiváltságaiban, és nem is kötnek szövetséget erre törekvő szervezetekkel. A Kerekasztal résztvevői a Magyarország demokratikus átalakítására irányuló politikai működésük kívánatos összhangjának megteremtésére törekszenek.” Munkájában a Magyar Demokrata Fórum (MDF), a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ), a Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz), a Független Kisgazda-, Földmunkás- És Polgári Párt (FKGP), – júniustól – a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP), a Magyar Néppárt (MNP), a Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP), a Bajcsy-Zsilinszky Társaság (BZST), valamint megfigyelőként a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája (FSZDL) vett részt.

<sup>19</sup> 1989. június 13-tól a Nemzeti Kerekasztal biztosított intézményes szervezeti kereteket az akkori „állampárttal”, a Magyar Szocialista Munkáspárttal (MSZMP) folytatott tárgyalásoknak. A háromoldalú tárgyalások az MSZMP (közép- és szakértői tárgyalási szinten ez a gyakorlatban az államigazgatásban dolgozó szakemberek részvételével zajlott), az Ellenzéki Kerekasztal kilenc szervezete és az ún. harmadik oldal hét szervezete volt.

<sup>20</sup> 1989. augusztus 24-én Zétényi Zsolt (jogász, a Bajcsy-Zsilinszky Társaság választmányi tagja, 1990-től az MDF országgyűlési képviselője) az EKA képviseletében javasolta a politikai átmenet időszakára az állampolgári jogok politikai szószólója intézményének a felállítását. A szószóló az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában felsorolt politikai és személyes szabadságjogok érvényesülését, valamint a politikai egyeztető tárgyalásokon részt vevők sérthetlenségét ellenőrzi. A javaslat szerint a szószólót az EKA delegálta volna, helyetteseit a másik két fél küldte volna ki. A szószóló érdemi állásfoglalását a helyetteseivel történt konzultációt követően önállóan fogalmazhatta volna meg, helyetteseinek nem lett volna

Mindebből kitűnik, hogy az EKA által javasolt szószóló nem volt azonos az alkotmányos, széles értelemben vett szószólóval.<sup>21</sup> Tehát az előzőhöz hasonló javaslatról van szó, azzal, hogy itt egy információs joggal és tájékoztatási joggal rendelkező személy kijelöléséről lenne szó. Az EKA javaslatát azonban az MSZMP nem támogatta: a politikai jogok szószólója intézményt nem kvázi-formában, hanem intézményként és törvény által deklarált módon tartották volna létrehozandónak.

Az MSZMP az intézményt politikai alku tárgyának tekintette. Javasolta, hogy szülessen meg ez az intézmény és lépjen életbe. Elfogadható lett volna az MSZMP-nek, hogy az EKA képviselői töltsék be ezt az intézményt. E javaslat konkrét formában történő megismétlését azonban attól tette függővé, hogy más, számukra fontos kérdésben hasonló rugalmasságot és jóindulatot tapasztalnak-e a tárgyaló partnereink részéről.

Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. szeptember 18-i ülésén Tölgyessy Péter, az SZDSZ jogi szakértője beszámolt a hét végi háromoldalú szakértői egyeztetésekről, melyen az EKA részéről Sólyom Lászlóval (aki akkor az MDF elnökségi tagja volt) együtt vett részt. Ezen elfogadták, hogy az alkotmányba bekerül az ombudsman intézménye, de egyelőre nem állítják fel. Az intézmény oly módon kerül be az alkotmányba, hogy felhatalmazás lesz benne egy általános ombudsmanra, és ugyanakkor külön ombudsmanok intézményének föllállítására is. Ilyen külön ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai törvény kapcsán jelenne meg, egy környezetvédelmi ombudsman és egy kisebbségvédelmi ombudsman, aki nemzetiségek ügyeiben járhatna el. Ennek megfelelően a középszintű politikai egyeztető bizottság 1989. szeptember 18-i ülése elfogadta a közjogi ombudsmanról szóló megállapodást. (Tízennyolc évvel később, végül valóban ez a szerkezet alakult ki, azonban a

---

vétőjoga, de különvéleményüket nyilvánosságra hozhatták volna. A szószóló az átmenet időszakában történt esetekkel foglalkozó tevékenységét a nyilvánosság eszközeinek igénybevételével fejtette volna ki. A szószólót és helyetteseit a politikai egyeztető tárgyalások résztvevőivel azonos politikai védettség illeti meg.

A javaslat szerint az átmenet időszakát követően a szószólói intézmény esetleges bevezetéséről az alkotmányozási lett volna indokolt dönten.

<sup>21</sup> A „politikai szószóló” tisztségének elnyerése is meglehetősen sajátosan történt volna a javaslat szerint: „Az intézmény felállításának technikájaként javasoljuk: a politikai egyeztető tárgyalások teljes ülése, a politikai deklaráció keretében hozza létre az intézményt.

A deklarációban kérje fel a kormányt és a legfőbb ügyészt, hogy saját hatáskörükben szerezzenek érvényt a deklarációban foglaltaknak, és gondoskodjanak arról, hogy a szószóló az általa kért információkhoz hozzá juthasson. A szószóló és helyettesei kapjanak felhatalmazási körre és védettségükre utaló okiratot, megbízólevelet vagy igazolványt a csúcsembizottság elnökeinek aláírásával.”

folyamata a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megválasztásával csak 2008-ban zárult.

Ezen a napon, a háromoldalú politikai tárgyalások szeptember 18-i ülésén Somogyvári István, az Igazságügy Minisztérium főosztályvezető-helyettese ismertette ezt a megegyezést, amely a három fél között a szombat-vasárnapi „gyorsított tárgyaláson” született meg, s mely szerint a felek között egyetértés volt abban, hogy legyen egy állampolgári jogok országgyűlési biztosa intézmény az új alkotmányos rendben s, a részletek kidolgozását pedig a szakmai bizottságra bízzák.

Az I/6-os számú munkabizottság 1989. szeptember 20-i – a NEKA politikai tárgyalásának lezárását követő – ülésén a felek abban állapodtak meg, hogy – amennyiben a soron következő országgyűlés során nem nyílik mód arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tisztséget harminc napon belül betöltsék, a felek javasolni fogják egy, az eredeti megállapodásban szereplő politikai ombudsman intézményesítését az átmenet időszakára. Abban is megállapodtak, hogy e politikai ombudsman megbízatása megszűnik a közjogi ombudsman hivatalba lépésének napján.<sup>22</sup>

### **Az ombudsmantörvény és fejlődése**

E megállapodáshoz képest közel négy évvel később fogadta el az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt. Ezzel biztosította ugyan a keretét, hogy a parlamenti ellenőrzés külső szerveként kivizsgálja azon panaszokat, amikor az országgyűlési biztoshoz forduló megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosa számára meglehetősen széleskörű, csaknem a teljes államszervezetre kiterjedő vizsgálati jogosultságot és differenciáltan

---

<sup>22</sup> Az I/6-os számú munkabizottság 1989. szeptember 20. ai ülésének jegyzőkönyve. MOL P. 2117.

alkalmazható „puha” eszközrendszert (kezdeményezés, ajánlás, javaslat stb). biztosított. Az Obtv. első nyolc évében gyakorlatilag kizárólag technikai jellegű módosításokra, illetve pontosításokra került sor. A 7/2001. (III. 14.) AB határozat azonban az ombudsman által vizsgálható szervek körét meghatározó törvényi szabály egy részét alkotmányellenességük miatt megsemmisítette, ezért az Országgyűlés újraszabályozta a biztos hatáskörébe tartozó és az az alól kivett szerveket.<sup>23</sup> (Nem határozta meg azonban az – ugyancsak vizsgálható – közszolgáltatást végző szerv fogalmát.)

Az Obtv. egészét érintő, koncepcionálisnak tekinthető módosítására 2007. évben került sor, amikor az általános helyettes tisztségének megszűnését követően egy új különbiztosi tisztség került felállításra.

Nos, addig, amíg az Országgyűlés az alapvető jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – az első biztosokat megválasztotta, az alkotmánymódosítást követően csaknem hat évre volt még szükség. (Az ombudsmanokra vonatkozó törvényi szabályozás elfogadását követően az országgyűlés egy alkalommal sikertelen kísérletet tett a biztosok megválasztására.)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 27. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos tevékenységének tapasztalatairól – ennek keretében az alapvető jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelme helyzetéről, valamint az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről – évente beszámol az Országgyűlésnek. Ennyiben tehát két évtized alapjogi tendenciáinak megismerési forrásai az

---

<sup>23</sup> 29. § (1) E törvény alkalmazásában – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – hatóság:

- a) a közigazgatási feladatot ellátó szerv;
  - b) a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében;
  - c) a Magyar Honvédség;
  - d) a rendvédelmi szerv;
  - e) (hatályon kívül helyezett rendelkezés)
  - f) a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is;
  - g) a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat;
  - h) a köztestület;
  - i) a közjegyző;
  - j) a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó.
- (2) E törvény alkalmazásában nem minősül hatóságnak:
- a) az Országgyűlés;
  - b) a köztársasági elnök;
  - c) az Alkotmánybíróság;
  - d) az Állami Számvevőszék;
  - e) a bíróság;
  - f) az ügyészség, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet.



éves parlamenti beszámolóik. (A csonka 1995-ös és az 1996. évről együttesen számoltak be a biztosok első alkalommal.)

### **A tevékenység objektív mérlege**

Sem az első, sem a második ombudsmani ciklus beszámolóiból nem tudunk meg sokat a biztosok filozófiájáról. Azokban nincsenek külön megjelölve azok a területek, amelyeket az adott biztos, vagy biztosok súlyponti témaként kívántak kezelni, azokra pusztán néhány, évről-évre visszatérő témából (egyenruhások helyzete, katasztrófák elleni védekezés, később pedig oktatási ügyek) következtethetünk. A beszámolókat a legutóbbi évig az átláthatóságot veszélyeztető terjedelem, és a külső szemlélő számára időnként ötletszerűnek tűnő szerkezet (akár az adott beszámolóban is keveredve, hol az érintett szervek, hol pedig a vizsgált alapvető jog alapján került a fejezet meghatározásra) jellemezte. A beszámolóiban valamennyi jelentéssel zárult ügy összefoglalója megtalálható volt, azonban a korábbi gyakorlat, vagy annak tendenciái nem voltak megismerhetőek.

A 2007. évben kezdődött ombudsmani ciklusban a korábbi időszakhoz képest szembetűnően sok, a korábbi ombudsmani gyakorlatra történő hivatkozással találkozhatunk. Nem csak az elődöknek kijáró kötelező tisztelet az, amely miatt az ő iránymutató esetjogukat mind a mai napig aktívan hivatkozunk: azok sokszor megelőzték korukat, vagy évekkal később is felettebb hasznos fogódzót nyújtanak.

Az ombudsmanok jogintézményének mérlegét objektív adatok soraiból is megítélhetjük:

Az országgyűlési biztosok<sup>24</sup> az 1995 óta hozzájuk intézett 80 ezer ügyben már több mint ötezer ajánlást, kezdeményezést, javaslatot vagy figyelemfelhívást fogalmaztak meg. Egy panaszos által kezdeményezett vizsgálat ügyében a biztosok akár több címzettet is megszólíthatnak és kezdeményezhetik az egyedi ügyek rendezése mellett a sokakat érintő visszás helyzetek orvoslását is.

---

<sup>24</sup> 1995-től 2001-ig dr. Gönczöl Katalin országgyűlési biztos és dr. Polt Péter általános helyettes, 2001-től 2007-ig dr. Lenkó Barnabás országgyűlési biztos és dr. Takács Albert általános helyettes látták el az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatát. A mandátumukról idő előtt lemondott biztosokat 2007 júniusától dr. Kaltenbach Jenő és dr. Péterfalvi Attila különbiztosok helyettesítették 2007. szeptember 26-ig, amikor az Országgyűlés dr. Szabó Mátét megválasztotta országgyűlési biztosnak.

Az ilyen intézkedések közül a címzett hatóságok, közszolgáltatók átlagosan csak minden ötödiket nem fogadták el. Ez utóbbiakra általában a pénzhiányra, létszámhiányra, vagy más jogszabályokkal való harmónia előzetes megteremtésének szükségességére hivatkozással került sor. Ilyen esetekben a biztosok döntöttek arról, hogy fenntartják vagy módosítják korábbi ajánlásukat, és a megoldásra megadják a kért haladékot, vagy a módosított ajánlásaikat más címzettek felé is továbbítják.

A felettes szervek a nekik továbbított ajánlásokat is megközelítően ilyen arányban fogadták el. Az elfogadott ajánlásaikról a biztosok minden esetben értesítik a panaszosokat, akik saját érdekükben figyelemmel kísérhetik annak megvalósulását, és amennyiben az nagyon elhúzódna, vagy egyáltalán nem teljesülne, úgy ismételt az ombudsmanhoz fordulhatnak. Az ajánlások egy része azonban nem pusztán az egyedi közigazgatási aktusok felülvizsgálatára irányult, hanem – akár annak megállapítása mellett, hogy a hatóság a rá vonatkozó jogszabályokat betartotta – azt is megállapította, hogy az alapvető joggal összefüggő visszásságok a jogszabály „hibájára” (felesleges, nem egyértelmű hiányos stb. rendelkezésére) voltak visszavezethetőek

Az elmúlt közel 14 évben eddig átlagosan mintegy évi 100 jogszabály alkotására (módosítására) irányuló javaslatot tettek az ombudsmanok, amelyek közül minden harmadik törvényalkotásra, módosításra, vagy annak hatályon kívül helyezésére irányult. Ezeket túlnyomó többségben a címzettek elfogadták

Az ombudsmanok az egyes ügyekben tett intézkedéseik elutasítását sem feltétlenül kudarcként élik meg, ugyanis – a tapasztalatok szerint – belátják, ha túlzó elvárásokat fogalmaztak meg, vagy az érintett szervek a legnagyobb fogékonyság mellett sem képesek anyagi források hiányában egyes problémák rövidtávú rendezésére. Az ilyen esetekben azonban újabb és újabb esetek feldolgozását követően ismét előterjesztik – a szükségeshez képest – esetleg utóvizsgálat alapján módosított javaslataikat.

Azt is tudomásul vették az ombudsmanok, ha az egyes ügyekben a feltárt visszásság orvoslását a címzettek nem a különböző intézkedésben megfogalmazott eszközökkel, hanem a visszásság rendezésére alkalmas más módon – jellemzően hatékonyabb módon – kívánják elérni. Az országgyűlési biztosok ma már egyre több esetben élnek azzal a törvényi lehetőséggel, hogy amennyiben azt állapítják meg, hogy a visszásságot a jogszabályok

egymással ellentmondó szabályai, vagy nem kellően kimunkált részletszabályai okozzák, akkor – ha azt a jogalkotásra jogosult ágazati szervvel nem sikerül rendezni – az Alkotmánybíróságnál indítványozzák (1996. óta összesen 8 alkalommal terjesztettek elő a biztosok ilyen indítványt az Alkotmánybírósághoz) az érintett jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.<sup>25</sup>

Az egyes ombudsmani intézkedések fogadtatása ugyanis gyakran azon is múlik, hogy az ombudsman és az érintett intézmény képes-e az érdemi és szakmai párbeszédre. A biztosok szikár és kizárólag szakmai érvekkel győzhetik meg a másik felet. Az eredményesség másik előfeltétele az ajánlások sorsának következetes utóellenőrzése. Erre egyedi esetekben csak akkor van mód, ha az adott hatósággal szemben újabb, hasonló panasz vizsgálata során tetten lehet érni a megszületett megállapodás betartását vagy annak ellenkezőjét. Az átfogó vizsgálatoknál más a helyzet, hiszen ilyenkor egy-egy területről többé-kevésbé hiteles helyzetelemzés készült. Az így kialakított és elfogadott ajánlások sorsa minden érintett intézményben nyomon követhető

Az ombudsmanok egymásra épülő munkájának eredményességére is messzemenő következtetéseket lehet levonni egy 1998-ban készített, majd 2008-ban megismételt közvélemény kutatásból is.

Ezek alapján 2008-ban minden száz megkérdezett közül 79-en hallottak már az országgyűlési biztosokról, tíz évvel ezelőtt ez az arány még 65 százalékos volt. Az ombudsmanok intézménye ma a harmadik azok között, amelyekben az emberek a leginkább bíznak. Tíz év alatt az ombudsmani intézmény a társadalom számára láthatóbbá, ismertebbé, funkciójában érthetőbbé vált – állapítja meg a 2008 februárjában végzett közvélemény-kutatása alapján a Szonda Ipsos.

Az 1000 fős mintával készített kutatásából kiderül, hogy az általános ombudsmani tisztség a legismertebb: 72% hallott már róla. Az adatvédelmi és a kisebbségi biztos teljes ismertségi mutatója 59, illetve 57%-os, az új, de még megválasztás előtt álló zöld ombudsmané pedig 17%. Érdekes változás, hogy míg 1998-ban elsősorban a diplomások tudtak az ombudsman intézményéről, jelenleg ez az ismeret a középosztályban és a fiatalok körében már csaknem

---

<sup>25</sup> Összesen 19 (utólagos normakontroll, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, valamint alkotmányértelmezésre irányuló) indítványt terjesztettek elő az elmúlt másfél évtizedben.

ugyanannyira elterjedt. Minél nagyobb egy település lakossága, annál nagyobb az ombudsmanok ismertsége – derül ki a Szonda Ipsos felméréséből.

A kutatás megkülönbözteti azokat, akik a jogaikra ügyelő szervezetek között meg tudták nevezni az országgyűlési biztosét. Csaknem minden harmadik nagykorú állampolgár tisztában van azzal, hogy az ombudsmanokhoz fordulhat, ha egy intézmény részéről jogsérelem éri. 1998-ban még ennek kevesebb, mint a fele tudott a lehetőségről. Jelentősen nőtt az egyes biztosok ismertsége is. Az állampolgári jogok biztosáról és tevékenységéről a tíz évvel ezelőtti 11 százalékhoz képest most 25 százalék beszélt. A kisebbségi és az adatvédelmi ombudsmant a korábbi 1-2% helyett immár 9-10% tudta megemlíteni.

A válaszadók legnagyobb csoportja egyetértett az ombudsmanok munkájával kapcsolatos pozitív állításokkal és elvetette a negatívakat. Felülreprezentáltak a diplomások körében azok, akik biztosak abban, hogy adott esetben ombudsmanhoz fordulnának. Akik pedig abban biztosak, hogy nem fordulnának hozzá, aránylag a legtöbben a 60 évesnél idősebbek körében vannak. Összességében valamelyest (6 százalékkal) csökkent azok száma, akik a jogaik sérelme ellen egyértelműen az ombudsmannál keresnének védelmet.

Ezzel együtt az országgyűlési biztos a lakosság bizalmi indexében – a többi intézményhez képest – előkelő helyen szerepel. Egy 2007 decemberében végzett kutatásban 18 intézmény közül négy ért el 50 vagy több pontot a százfokú indexen, 14 pedig a közepesnél rosszabb minősítést kapott. 1998 óta a szakszervezeteket és a munkaadók szervezeteit kivéve valamennyi vizsgált intézmény bizalmi indexe jelentősen visszaesett. A legmagasabbra értékelt Alkotmánybíróság is csak 58 pontot kapott. A Szonda Ipsos azt állapítja meg, hogy „a politikai intézményekből való kiábrándultság légkörében. Az ombudsmanok 52 pontos értéke, legalábbis relatív értelemben, bizalmat fejez ki.”

### **Az első generáció (Gönczöl Katalin és Polt Péter – 1996-2001)**

Az első ombudsmani ciklus beszámolója szerint a lefolytatott vizsgálatok, a megállapított alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok, továbbá a kezdeményezések fogadtatásának együttes értékelése során az a vélemény alakult ki, hogy az alkotmányos jogok összességében megfelelő hatósági védelmet élveznek mind a jogalkalmazás, mind pedig a jogalkotás terén. Egyetlen hatóság és egyetlen alkotmányos jog tekintetében sem tapasztaltak olyan sorozatos

sérelmekkel járó visszasságokat, amelyek a jogállam alapjait veszélyeztették volna. Figyelemmel arra, hogy az emberi élet, az emberi méltóság és szabadság olyan kiemelkedő alapjogok, amelyeknél a szám szerint elenyésző mértékű sérelem sem fogadható el, tovább kell erősíteni a hatóságok e jogok védelmében kifejtett tevékenységét, illetve meg kell akadályozni, hogy hatósági eljárás, mulasztás vagy döntés e jogokkal összefüggésben visszasságot okozzon.

A hatósági munka automatizmusa, esetenként a szakszerűtlenség, figyelmetlenség és gondatlanság sokszor vezetett a tisztességes és méltányos eljárás sérelméhez. A tisztességes és méltányos eljárás követelménye több alkotmányos jogból levezethető, ezért a gyakoribb előfordulása az ilyen természetű visszasságnak kedvezőtlenül hat a polgárok közérzetére, az állami szervekbe vetett bizalom mértékére. Az első biztosok szerint ezért a hatósági munkát ebből a szempontból javítani kell. Évről-évre az alapjogokat az országgyűlési biztosok szemszögéből a hatóságok összességében tiszteletben tartották és kielégítően védelmezték. A formális joguralom, mint a jogállam alapvető ismérve meghatározó érvényesülése a hibák ellenére nem kérdő-jelezhető meg, a hatóságok döntően az alkotmányos szempontoknak megfelelően jártak el.

Az első ombudsmangeneráció vizsgálatai az átmeneti társadalomra jellemző módon ritkábban foglalkoztak a hagyományos szabadságjogokkal. A panaszok alapján kialakult vizsgálati gyakorlat azt az általánosnak mondható tapasztalatot támasztotta alá, hogy az állampolgárok a szabadság élményét még viszonylag sérelmekről mentesen élték meg. A kiszolgáltatottság érzése inkább a – szociális értelemben – biztonságos léttel kapcsolatban alakult ki. A szociális jellegű panaszok arányában azóta sem állt be csökkenés, azonban fokozatosan növekvő mértékben, de 2006 ősze óta különösen megnőtt a klasszikus szabadságjogok – kiemelten is a véleménynyilvánítási szabadság és a gyülekezéshez való jog – megsértése miatt előterjesztett panaszok száma.

Az ombudsmani beszámolókból a kezdetek óta folyamatosan kitűnik az is, hogy a hatóságok legtöbbször nem egyes alapvető jogokat, hanem az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, illetve az ebből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot sértik meg. Ennek lehetséges oka, hogy az ügyek egyre bonyolultabbá váltak, ami a polgárok számára nehezen követhetővé, vagy egyenesen átláthatatlanná teszi a

hatóságok eljárását, ami a jogaik érvényesítésében súlyosan érinthetik a jogban kevésbé jártas állampolgárokat.

Gönczöl Katalin és Polt Péter egyik, az állampolgárok széles körét érintő javaslata irányult a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosítására. A módosítás lényege az volt, hogy a társadalombiztosítás az utólag kifizetett ellátások után fizessen kamatot, illetve pótlékot. Az Országgyűlés a kezdeményezésnek megfelelően az 1995. CXVIII. törvénnyel eleget tett ajánlásuknak.

Az országgyűlési biztos 1996-ban a bűncselekmények áldozatainak védelmére létrejött Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület beadványa vizsgálatának eredményeként javasolta az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának, hogy az Európai Áldozatvédő Fórum ajánlásai figyelembevételével kezdeményezze a bűncselekmények sértettjeinek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Az ajánlást a bizottság elfogadta, azonban a törvény elfogadására közel egy évtizedet kellett várni. Előbb – rendszeres ombudsmani sürgetések után –, 2001-ben a Kormány 209/2001. (X. 31.) Korm. rendeletében állapította meg az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályait, majd az Országgyűlés 2005 decemberében fogadta el a bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvényt.

Polt Péter a gyermeki jogok fokozott védelme érdekében kifogásolta azt, hogy a KRESZ nem írja elő kötelezően gépkocsikban a biztonsági gyermekülés használatát. A biztonsági gyermekülés használata ugyanis közvetlen összefüggésben áll az élethez való joggal. Ajánlásában kezdeményezte a KRESZ módosítását. Az érintett miniszterek az ajánlásban foglaltakkal egyetértettek, ennek megfelelően pedig évekkal a javaslat után, azonban több európai országhoz képest is korán került sor a biztonsági gyermekülés használatának előírására.

A külföldön lévő magyar állampolgárok alkotmányos jogainak hatékonyabb érvényesülése érdekében többször is sürgették a biztosok a konzuli védelemről szóló törvény megalkotását, azonban erre is csak 2001-ben került sor.

## **A második generáció (Lenkovics Barnabás és Takács Albert 2001-2007)**

A második generáció ombudsmanjai jelezték első alkalommal, hogy az általános és speciális jogszabályok egyre szövevényesebb rendszerében az országgyűlési biztosok számára is egyre nehezebb feladatot jelent az egyes alkotmányos alapjogok érvényesülésének nyomon követése.

Az országgyűlési biztosok a 2002. évről szóló beszámolójuknak az országgyűlési bizottságok és az Országgyűlés plénuma előtti megtárgyalásakor – a képviselői indítványokat és javaslatokat is figyelembe véve – jelezték működésük ésszerűsítésének és hatékonysága növelésének szándékát. Annak érdekében, hogy a biztosoknak közvetlen és teljes rálátása, valamint pontos információja legyen a panaszokról, az Országgyűlési Biztos Hivatalát átszervezték, és megszüntették a kétlépcsős elemzési és vizsgálati rendszert.<sup>26</sup> Ennek alapján a vizsgálati hatáskör hiányának megállapítását, vagy a panasz más okból történő elutasítását is – pozitív tartalmú tájékoztatással – a biztosok által közvetlenül irányított vizsgálati főosztályok (osztályok) végzik.

Az egyszerűsítés és a könnyebb használhatóság szándéka vezette az ombudsmanokat akkor is, amikor – kísérleti jelleggel – az éves beszámolójuk korábbiaktól eltérő felépítéséről, tartalmáról és közreadásának módjáról döntöttek. A beszámoló nyomtatott, könyv alakban megjelenő változata csak a főbb ügycsoportok<sup>27</sup> összefoglaló értékelését, a nagyobb jelentőségű, kiemelt ügyek részletesebb ismertetését, a biztosok jogszabály-alkotási, -módosítási kezdeményezéseiket, és a közös Hivatal beszámolóját tartalmazta. Szembetűnő változás volt az is, hogy ezévtől kezdve jelennek meg a biztosok szerepfelfogásáról, az intézménnyel kapcsolatos elképzelésükről, valamint kisebb részben a prioritásaikról is tanúskodó fejezetek a beszámolóokban.

A második generáció országgyűlési biztosainak gyakorlata a hagyományos alapjogi doktrína bizonyos elemeinek változtatására, fejlesztésére irányul. Összhangban az Alkotmánybíróság ítélkezési praxisával, azt a felfogást képviselték, hogy a szabadságjogok vonatkozásában sem elegendő csupán annak vizsgálata, hogy az állam közvetlen módon nem korlátozott-e ilyen

<sup>26</sup> Amit majd 2008. január 1. napjával – a korábbi tapasztalatokat is feldolgozva, és a jelek szerint a 2003. évi változásokat indokoló hibákat javarészt kiküszöbölve – Szabó Máté ismét bevezetett.

<sup>27</sup> Ezen ügycsoportok meghatározása éppúgy esetlegesnek tűnhetett, mint a két általános hatáskörű biztos közötti munkamegosztás.

jogot, hanem az értékelésnek arra is ki kell terjednie, hogy az állam működteti-e a szükséges intézményeket, eljárásokat, mechanizmusokat a szóban forgó jogok védelmére. Ennek megfelelően az alapvető jogokat az egyéni jogosultság és az állami kötelezettség egységeként szemlélték. Ugyanakkor egyre gyakrabban fordult elő az is, hogy az egyéni jogosultságok mellett az egyén alkotmányos kötelezettségeire is felhívták a figyelmet, mind mások egyéni jogosultságai, mind az alkotmányos közérdek tiszteletben tartása, illetve védelme érdekében.

Lenkovich Barnabás és Takács Albert felfogása szerint az alapvető jogok érvényesülése akkor felel meg az alkotmányosság követelményeinek, ha a konkrét jogalkalmazás során a hatóságok az Alkotmány – tételes rendelkezéseiben is kifejeződő – értéktartalmú előírásaira is figyelemmel vannak. Ilyen előírás mindenekelőtt az 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott emberi méltósághoz való jog. Az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjog értelmezési módszernek megfelelően az emberi méltósághoz való jogot az országgyűlési biztosok is „általános emberi jognak” tekintik, amelyet akkor is fel lehet hívni az egyén szabadságának, autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Ezzel magyarázható, hogy viszonylag gyakran hozták a megállapított alkotmányos visszásságot az emberi méltósághoz való joggal összefüggésbe (különösen a gyermekjogi, betegjogi, szociális ellátási panaszok esetén).

Az országgyűlési biztosok törekvése ebben az időszakban arra irányult, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja esetén finoman, érzékenyen és intenzíven értelmezett alapvető jogokhoz mérjék az eléjük került problémákat. Ezzel az alapjogok érvényesülésének más és újabb követelményeire képesek rámutatni, a krédójukként vallott jogvédő és jogfejlesztő szerepnek megfelelően. Ennek fényében kell érteni azt az összefoglaló megállapítást, hogy az alapvető jogok rendszere szilárd, értéktartalmuk egyre gazdagodó és egyre letisztultabb, de alkalmazásuknak követnie kell az alapjogokban rejlő alkotmányossági dinamikát, amely megköveteli egyre intenzívebb érvényesülésüket, illetve érvényesítésüket. Ebben voltak partnerek, együttműködő segítőtársak a jogállam valamennyi intézménye felé, de különösen a hatóságok és a közszolgáltatók irányában az ombudsmanok.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás 2004-ben az általános biztos és az általános helyettes tevékenységében közvetlen és lényeges változást nem eredményezett.



A 2005. évi beszámoló óta vissza-visszatérő elem, hogy a jelenlegi engedélyezett létszám nem elegendő hivatalunk kiegyensúlyozott működéséhez. Ugyancsak ez évtől kezdve sokáig a beszámolóok visszatérő kérdése volt a hivatali épület tulajdonjogának rendezetlensége, amely csak 2008-ban oldódott meg megnyugtatóan.

A 2006. év az elhúzódó kampányidőszakoknak, a költségvetési egyensúly felbomlásának, a konvergencia-programnak és a belőle adódó pénzügyi megszorításoknak, a nagy elosztó rendszerek tervezett, majd megkezdett reformjának, végül – de nem utolsó sorban – a szeptemberi és októberi utcai zavargásoknak köszönhetően a 2006. év politikailag túlsúlyfólódott és elnehezült. Ebben a társadalmi-gazdasági közegben, feszültségekkel terhes politikai és szociális helyzetben, nem volt könnyű biztosítani az ombudsmani intézmény kiegyensúlyozott működését, megőrizni a politikai semlegességet és a higgadt szakszerűséget. Mégis sikerült, részben a fejlett nyugati országok azonos intézményeinek példáját követve és a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítva, részben (sőt nagyobb részben) a magyar intézmény most már több mint egy évtizedes gyakorlatához ragaszkodva. Ennek tulajdonították a beszámolójuk parlamenti vitájában elhangzott dicsérő szavakat, miszerint jó tudni, hogy a Magyar Köztársaságnak vannak olyan „megszilárdult” intézményei is, melyek „biztosan” őrzik a jogállamiság és az alkotmányosság eszméjét és értékeit. Ezt az értékelést egyúttal a harmadik hatéves ciklusra megválasztandó ombudsmanok számára való iránymutatásként és mértékszabásként tekintették.

#### *Zöld szempontok a szürke hétköznapokban?*

Ebben az időszakban az általános hatáskörű ombudsmanok gyakorlatában jelentősen – voltak olyan évek, amelyekben megháromszorozódtak – megugrott az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatok aránya. Ezek közül is kiemelkedett a Zengőre tervezett lokátor-állomás engedélyezésének vizsgálata, melynek során a biztos többek között megállapította, hogy a védett természeti területet érintő beruházással szemben a jövő generációk érdekében pótolhatatlan, nemzeti kincset képező javakat kell megőriznünk, illetve tartózkodnunk kell a visszafordíthatatlan károsodási folyamatok elindításától. Az ügyben szerzett tapasztalatokkal összefüggésben kell utalni arra, hogy a másodfokon eljáró hatóságok rendszeresen – és legtöbbször az enyhítés irányában – felülbírálják az elsőfokú hatóság döntéseit, anélkül, hogy az elsőfokú határozatban foglalt természetvédelmi szempontokra érdemben reagálnának.

*Néhány, sokakat érintő, az élethez való jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatról*

Az általános helyettes több alkalommal is folytatott, a segélyhívások kezelésével, az ország ún. mentő-tűzvédelmi helyzetével, valamint a tűzoltók élet-és munkakörülményeivel kapcsolatos vizsgálatokat.

Ennek során többször rámutatott, hogy az ún. európai segélyhívó szám (112) alkalmazása során a rendszerben meglévő áttételek miatt gyakran jelentős késedelmet szenved a riasztás, illetve a beavatkozó egységek vonulása. Az áttételek csökkentésére, valamint a rendszer hatékonyságának növelésére tett ombudsmani intézkedések azonban – annak ellenére, hogy a probléma az ország területén tartózkodó valamennyi embert érinti – nem vezettek eredményre.

Kiemelendő, hogy az általános helyettes kitüntető figyelmének is köszönhető, hogy végül sor került a tűzoltók munkaidejének érdemi csökkentésére, emellett jelentősen javult a védőfelszereléssel való ellátottságuk, korszerűbbek lettek a technikai eszközeik. Mindezek pedig az adott tűzoltóságok működési területén élők élet- és vagyonbiztonsága terén kézzelfogható javulást eredményeztek.

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 egy újabb szakombudsmannal 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 öt helyettesítő szakosított biztosként öt ombudsman is ellátta, akik közül most sorrendben az ötödik, az utolsó három hónapért felelős nyújtotta be a 2007. évről szóló beszámolót az Országgyűlés számára.

1. Az általános helyettesi tisztséget megszüntető, 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 – tudniillik az év decemberében létre is hozott, környezetvédelemmel foglalkozó országgyűlési biztos intézményét – kívánt létrehozni, és ennek előkészítése, az

intézményi rendszer megújítása érdekében döntött az egyik általános hatáskörű ombudsmani pozíció eltörléséről.

Könnyen belátható azonban, hogy az ombudsmani pozíciók számának ilyen csökkentése nem jár együtt az ombudsman-intézmény 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 Barnabásnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, mind pedig Dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a megbízási 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 megbízási idejének lejárt előtt – május 31-ével lemondott ombudsmani hivataláról. Ezt követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörét – helyettesítő jogkörben – a két hivatalban lévő szakombudsman közül először 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 jelöltet nevezett nevezte meg. A jelölés alapján a parlament 2007 őszén, szeptember 24-én országgyűlési biztossá választotta Szabó Mátét, aki az első olyan ombudsman, aki a teljes portofoliót helyettes nélkül képviseli.

### **Az egységes állampolgári jogok országgyűlési biztosi tisztség 2007-től**

2007. utolsó, és így egyúttal megbízatása első hónapjaiban sor került az ombudsmani hivatal ügyintézési és ennek megfelelően szervezeti rendjének átalakítására. Ezek a változások több, a 2008. évtől beérő célt szolgáltak. 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 megkezdték azoknak az ügynevezett alapjogi projekteknek az előkészítését, amelyek megvalósulását 2008-ban célul tűzte 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 hittük, hogy az 1989-es alkotmányozás és az azt követő törvényhozás nyomán már megszilárdultak és nem kérdőjeleződhetnek meg. Meggyőződésünk szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alkotmányos rendeltetése, hogy ezekben a helyzetekben az alapjogi értékek elkötelezett képviselője legyen.

2008 volt az első naptári év, amikor teljes egészében Szabó Máté látta el az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatkörét, sőt összesen kilenc hónapig az adatvédelmi biztos helyettesítését is. A hatáskör ebben az évben megváltozott, és a környezetvédelmi ügyek az Obtv. átfogó módosítása alapján átkerültek az új biztos, a jövő nemzedékek ombudsmanja kezébe.

A panaszok száma ebben az évben – dacára a fenti feladat átruházásnak – közel tíz százalékkal növekedett, a feldolgozásban mégis sikerült ezzel lépést tartani, dacára annak, hogy sem a munkatársak száma, sem a költségvetési támogatás nem növekedtek. A panaszok számának ilyen mértékű emelkedését valószínűleg egyaránt magyarázzák a gazdasági-pénzügyi válsággal járó problémák, és az aktívabb ombudsmani tevékenység révén megnövekedő ismertség. A gazdasági-szociális helyzet jelentős romlása mellett az igazságügyi és rendészeti területen érvényesülő rendpárti, „zéró tolerancia” stratégia szerepelhet még önálló, a panaszokat és a hivatalból folyó ombudsmani vizsgálatokat speciálisan fókuszáló területként.

A kétharmados törvények, pl. a gyülekezés terén nem következtek be jelentős változások a kialakult politikai polarizáció feltételei mellett. A kormányzat kezdeményezte változtatások egy részét az Alkotmánybíróság felülvizsgálta, pl. regionalizáció, gyűlöletbeszéd, gyülekezés,

más elemeik az alkotmányos felülvizsgálat szakaszában vannak (Btk.-szigorítások). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként következetesen fellépett a hatóságok és a közszolgáltatók oldalán jelentkező, a szabályozás fogyatékoságaiból és a hatósági fölényeskedés rossz beidegződéseiből származó visszasságok és gyanújuk ellen. Többször kezdeményezte a visszasságokhoz vezető jogszabályhelyek módosítását, új szabályozást, a régi hatályon kívül helyezését, az eljárási rend és az ügyintézés polgárbarát irányú továbbfejlesztését. Javaslatait zömében pozitívan fogadták a hatóságok, és amennyire követni tudjuk, az állampolgároktól is ilyen irányú visszacsatolás érkezik. A kudarcok sem törnek le, sem a biztost, sem pedig munkatársait, hiszen „nem csupán a mának dolgoz[nak].”<sup>28</sup>

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

Az átláthatóság és a polgárbarátság növelése érdekében fokozott figyelem irányult publikációs tevékenység átalakítására, melynek eredménye a 2008. évről szóló beszámoló volt. Míg a beszámoló korábban jogeseteket és kiterjedt statisztikai dokumentációt

---

<sup>28</sup> Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008. évi tevékenységéről. 8. o.

tartalmazott, addig az új szerkezetű Beszámoló CD-mellékletén elhelyezett Példatárban lettek az egyes jelentések teljes terjedelmükben megtalálhatóak

A Beszámoló maga az alkotmányos jogoknak megfelelő szerkezetben mutatja be a 2008-as év főbb tendenciáit és eseményeit az egyes területeken. Mindezt lehetőleg közérthető módon teszi. A projektek fókuszált megállapításait egy-egy kiadványban (ún. ÁJOB projektfüzetekben) jutnak el a célközönséghez. 2008-ról három, a hajléktalansággal, a gyermeki jogokkal és a gyülekezéssel foglalkozó füzetet jelent meg.

Általában megnövekedett mind az ismeretterjesztő-publicisztikai, mind a tudományos folyóiratközlések száma, és remélhetőleg azok színvonala is. Az „Emberi méltóság – korlátok nélkül” című tanulmánykötetünk<sup>29</sup> az ombudsman és a polgárok, az állami szervek, valamint az európai ombudsmankultúra közötti szerves kapcsolatot testesíti meg. Kiadványunk tartalmazza a hasonló című pályázatra beérkezett gyermekrajzok, fotók és esszék egy részét, továbbá az Európa Tanács emberi jogi biztosa, a hazai és a külföldi állam- és jogtudományok jeles képviselői, valamint a mi, és munkatársaink által írt tanulmányokat. Ennek kiadását az Országgyűlés Hivatala, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az ORFK és a Csányi Alapítvány is támogatta.

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

A működésben érvényesülő nyíltságot, nyilvánosságot és polgárbarátságot szolgálja honlapunk felhasználóbarát fejlesztése, különös tekintettel a jogtudatosítás céljából önálló gyermekjogi honlappal megszólított gyermekekre és fiatalokra. Ugyancsak a sajátos célközönségek megszólítását szolgálja a részvétel a gyermekek, a rendőrök, a katonák, a hajléktalanok, illetve a fogyatékossgal élők szervezeteinek rendezvényein, ahol igyekszik lehetőséget biztosítani a panaszfelvételre, a témával kapcsolatos vizsgálatok és kezdeményezések megismertetésére, illetve a sajátos problémákról folytatott eszmecsere.

---

<sup>29</sup> HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.

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

2008-ban az alkotmányos szervek együttműködésének hiánya egyes országgyűlési biztosi tisztségek betöltetlensége miatt hosszú és kényszerű – az adatvédelmi biztos esetében közel kilenc hónapos – helyettesítést eredményezett. Ez mutatott rá arra, hogy a biztosok megválasztásának és helyettesítésének hatályos alkotmányi és törvényi szabályozása problematikus, indokolatlanul nagy terhet ró a helyettesítő biztosokra, és veszélyezteti a kiegyensúlyozott működést. Megfontolásra és vitára javasolta ezért az Országgyűlés számára, hogy – több európai ország gyakorlatának megfelelően – az alkotmányos alapjogok védelméért felelős országgyűlési biztosok – amennyiben az Országgyűlés határidőre nem választja meg utódjukat – a következő, új biztos megválasztásának időpontjáig láthassák el feladatukat.

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

Visszatekintve az elmúlt két évtizedre kijelenthetjük, hogy az ombudsmanok új jogállami intézménye beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Magas színvonalú szakmai tevékenységével, függetlenségével és határozottságával eleget tett társadalmi rendeltetésének és jogállami funkciójának. Az ombudsmanok munkájának köszönhetően talán nemcsak hatékonyabb és szakszerűbb, de humánusabb és emberségesebb is lett közigazgatás.



Az ombudsmanok második évtizedének kezdetén a jövőbe tekintve új kihívásokkal is szembe kellett nézni. A panaszok által is visszaigazoltan új társadalmi igények merülnek fel az alapvető jogok védelme iránt a magánszféra gazdasági hatalmasságaival (különösen bankok és biztosítók) és a médiumokkal szemben. Számos civil szervezet pedig egyes ágazatokban, illetve szakterületeken szorgalmazza újabb és újabb ombudsmani intézmény létrehozását. A korábbi ombudsmanok által is következetesen képviselt, általunk is osztott álláspont szerint nem több ombudsmanra van szükség, hanem hivatali apparátusuk megerősítésére és számukra szélesebb hatáskör biztosítására. A szélesebb hatáskör azonban inkább a szószólói és mediátori funkció irányába való kiterjesztést jelenti, semmi esetre se több vagy nagyobb hatalmat. Az ombudsmani intézmény tekintélye eddig is – nemcsak nálunk, hanem világszerte – a támogatottságban és a minőségi színvonalában rejlik. Meg kell tehát óvni az intézményt az eróziótól, mind a létszámbővítés tekintetében, mind pedig a parttalaná váló hatáskör-kiterjesztés tekintetében. Ha ez sikerül, akkor remélhető az alapjogok egységes, ellentmondásoktól mentes érvényesülése, illetőleg érvényesítése.

#### *Sajátos szemléletmód – a gyermeki jogok védelme, mint súlyponti téma*

Az állampolgári jogok korábbi országgyűlési biztosai és általános helyetteseik mindig is kitüntetett figyelemmel közelítettek a gyermekek jogainak védelméhez. Függetlenül attól, hogy ennek során a legutóbbi időkig jellemzően nem hivatkoztak valamiféle speciális felhatalmazásra, a gyermekvédelmi törvény különös hangsúllyal az országgyűlési biztos nevesített feladatává teszi a gyermeki jogok védelmét.<sup>30</sup> E felhatalmazás alapján a biztos a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét a maga sajátos eszközeivel segíti. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a gyermekek jogaival kapcsolatos feladat ellátását nem, azonban annak módját az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (és hivatali elődei) meglehetősen szabadon választhatják meg, vagyis az a kitüntetett figyelem, amellyel a gyermeki jogok érvényesülését a biztosok vizsgálták, vizsgálják, alapvetően nem az ombudsman értékválasztásának következménye, hanem törvényi kötelezettség teljesítése.

A korábbi gyakorlathoz képest jelentős változást jelent az ombudsman 2008-ban elindított, a teljes ombudsmani ciklus alatt évről-évre újabb témát a figyelem középpontjába állító gyermekjogi projekt.

---

<sup>30</sup> A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2)-(3) bek.

A projekt megindításának – a jogszabályi felhatalmazáson túli – alapvető indoka az volt, hogy a ma gyermekeiből lesznek a jövő társadalmának felnőtt polgárai. Amilyen tehát a gyermekek jogismerete, jog- és érdekérvényesítő képessége, 10–20 év múlva olyan lesz a felnőtteké. Ugyanakkor a gyermekeken keresztül megszólíthatók a szülők, illetve a gyermekkel kapcsolatba kerülő szakemberek is. Így az országgyűlési biztos befolyással lehet a társadalom széles köre jogtudatának fejlesztésére.

A gyermekjogokkal kapcsolatos panaszokra általánosan jellemző, hogy azok döntő többségében felnőttektől érkeznek. Ezért a gyermekjogi projekt elsődleges célcsoportja a gyerekek. Az a célunk, hogy számukra a gyermekjogok és az alapvető jogok ne csak elvont fogalmakat jelentsenek, hanem azokkal élő kapcsolatuk legyen, elgondolkodjanak azon, hogy ezek hogyan jelennek meg életükben, kérdéseket tegyenek fel, problémákat fogalmazzanak meg.

A gyermeki jogok tényleges érvényesülésének az is feltétele, hogy a gyermekügyekben döntést hozók, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek is megfelelő gyermekjogi ismeretekkel rendelkezzenek, és a gyermekjogi értékek áthassák szemléletmódjukat is. A projekt célja tehát az is, hogy a gyermekekén túl a velük kapcsolatba kerülő felnőttek: szülők, pedagógusok, gyámhivatali ügyintézők, gyermekvédelmi szakemberek stb., végső soron az egész társadalom gyermekjogi ismereteit növelje.

A jogismeret fejlődése azonban csak az első lépés a gyermekek mindenekfelett álló jogainak és érdekeinek érvényesítése felé. Nem elég ugyanis a jogi rendelkezések pusztá ismerete, de még a jogi normák követése, a rendelkezések betartása is kevés. Úgy gondoljuk, hogy a gyermekek társadalmi helyzetének megerősítéséhez, a gyermeki jogok jelentőségének kifejezésre juttatásához egy olyan társadalmi attitűd kialakítására van szükség, amely kérdőjelek és fenntartások nélkül elfogadja és a döntésekben, a mindennapi cselekvésekben is kifejezésre juttatja e jogok elsőbbséget élvező, mindenekfelett álló voltát. A gyermekjogi projekt hosszú távú célja tehát a gyermekjogok érvényesítésének és érvényesülésének jobbítása, a gyermekek érdekeinek fokozottabb érvényre juttatása, ezzel együtt a gyermekek társadalmi helyzetének javítása. Tekintettel arra, hogy a projekten keresztül az országgyűlési biztos nem csak a gyermekekhez szól, illetve mivel a ma gyermekei alkotják majd a jövő generációit, a projekt közvetett célja az is, hogy a teljes magyar társadalom alapjogi ismereteit fejlessze.

Mindezekon túlmenően az egyedi ügyekben folytatott vizsgálatok is lényeges, sokszor sokkoló eredményeket feltáró eszközei a projektnek. Talán a legdrámaibb ilyen eset volt, amikor az országgyűlési biztos a Népszabadság című napilap 2007. december végén megjelent cikkéből értesült arról, hogy az egyik Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kistelepülésen éhen halt egy 13 hónapos csecsemő.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás formális működése, a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok jelzési kötelezettségének elmaradása, együttműködésük teljes hiánya, a gyermeki jogok érvényesülése érdekében hatékony intézkedések elmulasztása visszásságot okozott az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében deklarált, a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő jogaival összefüggésben. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a csecsemő veszélyeztetettségéről tudomással bíró egészségügyi szolgáltatók súlyos mulasztása sértette a csecsemő élethez való jogát.

A biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, kezdeményezze a gyermekvédelmi törvény olyan irányú kiegészítését, amely a törvényben foglalt jelzési kötelezettségek elmulasztás esetén alkalmazandó következményeket is következetesen rendezi. A miniszter az ajánlással egyetértett, és kezdeményezte a gyermekvédelmi törvény módosítását.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> A gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszerrel kapcsolatos korábbi egyedi és átfogó vizsgálataira tekintettel a biztos – egyebek mellett – tájékoztatást kért a település gyermekjóléti szolgáltatásáról, továbbá az elhunyt gyermek veszélyeztetettsége megszüntetése érdekében tett intézkedésekről. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a község a gyermekjóléti szolgáltatást ellátási szerződéssel biztosította. A családgondozónak szakirányú végzettsége azonban nem volt, munkájához segítséget nem kért és nem kapott.

A családgondozó 2005 januárjától gyermekvédelmi alapellátásban gondozta a családot. A gondozásba vétel oka a család két iskoláskorú gyermekének igazolatlan hiányzása volt. Az iskola a mulasztást a gyermekjóléti szolgálatnak írásban nem jelezte. Az alapellátás dokumentumai rögzítették az apa rendszeres, az anya alkalmoszerű alkoholfogyasztását. Előfordult az is, hogy a szülők kisebb gyermekeiket az idősebbek felügyeletére bízták. A gyermekeknek nem volt saját ágyuk, könyveik, játékaik, általában mostoha körülmények között éltek. Az alapellátásban való gondozás eredménytelensége miatt a családgondozó javasolta a gyermekek védelembe vételét, a javaslattevél előtt a jelzőrendszer tagjaival esetmegbeszélést nem tartott. A gyermekeket a jegyző 2005 augusztusában védelembe vette.

A család legkisebb gyermeke 2006 októberében koraszülött súllyal megszületett. Születését, esetleges veszélyeztetett helyzetét a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai nem jelezték. A szakorvos – feltehetőleg a mozgó szakorvosi szolgálat keretében – 2007 áprilisában a csecsemő fejletlensége, az anya alkoholos állapota miatt a kisgyermek átmeneti elhelyezését javasolta a szülőknek, azt a szülők megtagadták. A házi orvos utoljára 2007. április 18-án írt fel tápszert a gyermek részére. Az orvos számítógépes dokumentációja csak azt tartalmazta, hogy a gyermek a kötelező védőoltásokat megkapta. A gyermek kilenc és fél hónapos korában 5350 gramm volt, ettől kezdve tanácsadásra a szülő nem ment el, a kisgyermeket 2007. november 5-én bekövetkezett haláláig orvos már nem látta.

A család hat – védelembe vett – gyermekének következő, kötelező éves felülvizsgálata tárgyában – annak 2007. szeptemberi esedékességékor – nem indult eljárás. A szülők 1996-ban született fia 2007. október 9-én kérte gyermekotthoni elhelyezését. Kérését azzal indokolta, hogy édesapja gyakran ittas, szinte napi

*Az alapjogok védelme érdekében a titkosszolgálati szabályok módosítására tett javaslat*

Mivel a felvetett kérdések megnyugtató rendezése széleskörű szakmai és politikai konszenzust kíván, s mint ilyen jelenleg meglehetősen csekély eredménnyel kecsegtet, már azt is sikerként lenne elkönnyvelhető el, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő normatív szabályozásról aktív szakmai vita kezdődhetne el. A magyar alkotmányjog- és közigazgatási jog tudomány évtizedes adóssága, hogy a jelen – meglehetősen súlyos – kérdést ilyen mostohán kezeli, s ennek tünete, egyúttal pedig következménye, hogy az Alkotmány ún. védelmi alkotmány (közkeletű német szakkifejezéssel: Wehrverfassung) része még szükséztlenül sem rendelkezik a nemzetbiztonsági szolgálatokról. (Szembetűnő, hogy ezzel szemben a Rendőrségre, vagy éppen a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályok mennyivel részletesebbek.)

A nemzetbiztonsági szolgálatok szükségképpen nem tartozhatnak a legtranszparenssebben működő állami szervek közé. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy tevékenységüket kontroll nélkül végeznék.

Az Európa Tanács ajánlása<sup>32</sup> – a szervezetre, valamint az operatív tevékenységre vonatkozó részei mellett – a hatékony demokratikus ellenőrzéssel is foglalkozik. Ennek értelmében a szolgálatok működéséért a politikai felelősséget minden esetben egy kijelölt miniszter kell,

---

rendszerességgel bántalmazza a családját. A gyermek panasolta, hogy nem tud tisztálkodni, nincs tiszta ruhája, azért hiányzik az iskolából, mert az apja nem engedi el.

Az asszonyt – bántalmazás következtében bekövetkezett sérülése miatt – mentő szállította el, az apát a rendőrségen előállították, ellene büntetőeljárás indult. A szülők távolléte alatt a kiskorúak – köztük az akkor egyéves kisgyermek is – átmenetileg felügyelet nélkül maradt. A családon belüli erőszakról a rendőrség – bár az kötelezettsége – nem tájékoztatta a gyermekjóléti szolgálatot. A gyámhivatal a 11 éves gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata során szerzett tudomást a családban maradó kiskorúak veszélyeztetettségéről. A gyámhivatal ekkor észlelte, hogy a jegyzői gyámhatóság nem intézkedett a családban maradó gyermek további sorsának rendezése érdekében, ezért a jelzőrendszeri tagoktól tájékoztatást kért. Az iskola, a védőnői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálat nem adott egyértelmű választ a gyermekek családból való kiemelésének szükségességére.

A családgondozó ismét rögzítette a szülők csekély együttműködési készségét, a lakás elhanyagolt állapotát, az apa itatózó életmódját, a szülők gyermekeik fejlődését veszélyeztető magatartását. A feljegyzés tartalmazta azt is, hogy a családjából való kiemelését kérő gyermek iskolai mulasztásai miatt az általános iskola a 2006/2007-es tanévben két alkalommal is feljelentést tett, azonban a gyermekjóléti szolgálathoz ezzel kapcsolatban nem érkezett jelzés. A családgondozó mindezek ellenére továbbra is a gyermekek védelembe vételének fenntartását javasolta. A családot – a haláleset bekövetkezését megelőzően utoljára – 2007. október 24-én meglátogatta, az ekkor készült helyzetértékelésben azonnali intézkedést nem javasolt. A legkisebb gyermek 2007. november 5-én reggel hunyt el.

A gyermek halálát követő napon a jegyzői gyámhatóság – a szülők, a családgondozó, az ügyintéző részvételével – a kiskorúak védelembe vétele ügyében felülvizsgálati tárgyalást tartott, az akkor készült jegyzőkönyv azt rögzítette, hogy a gyermekek veszélyeztetettsége a szülő családgondozóval való együttműködésével megszüntethető. A védelembe vétel további fenntartásáról döntő határozat meghozatalára azonban nem került sor, mert a gyermekeket a gyámhivatal 2007. november 15-én gyermekotthonba helyezte.

<sup>32</sup> Az ET tagállamaiban működő belső biztonsági szolgálatok felügyeletére vonatkozó 1402. (1999) sz. ajánlás, melyet 1999. április 26-án (9. ülés) fogadott el a Közgyűlés

hogy viselje, aki értelemszerűen interpellálható. A törvényhozás mellett, hogy megteremti a megfelelő jogi alapot a működésre, vonja szigorú ellenőrzés alá a szolgálatok költségvetését is. A tagállamok a bírói, a priori (vagyis az operatív tevékenységet megelőző) ellenőrzés mellett, ex post facto (az operatív tevékenységet követő, utólagos) ellenőrzést is tegyenek lehetővé, vagyis amennyiben az érintettek úgy érzik, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy operatív tevékenység során jogaikat feleslegesen megsértették vagy figyelmen kívül hagyták, legyen lehetőségük bírósághoz vagy más jogi testülethez fordulni. Más testületek – esetünkben az országgyűlési biztosok – számára szintén lehetővé kell tenni egyedi esetekben az ex post facto ellenőrzést. Végül az állampolgárok számára biztosítani kellene, hogy a szolgálatok által összegyűjtött és tárolt információkba betekinthessenek, kivéve, ha a törvény által pontosan körülhatárolt szempontok alapján az nemzetbiztonsági érdeket sértene. (A szolgálatok ellenőrzésével kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy a kérdés értelmezhető a normatív rendszer (szisztéma) és a működő struktúra közötti, megoldásra váró konfliktusként is.)

A hatalommegosztás elvéből fakadóan szükségképpen külső – a végrehajtó hatalomtól különböző – kontroll többrétű: megvalósulhat az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága révén, az Országgyűlés külső ellenőrző szervei (Állami Számvevőszék és az országgyűlési biztosok útján) vagy – és az Nbtv. szabályozási rendszere e megoldást is ismeri – a bíróságok tevékenységén keresztül.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, feladatkörében – egyebek mellett – a nemzetbiztonsági szolgálatok gazdálkodását is ellenőrzi. (Erre legutóbb 2007. októberében, a 0739. sz. jelentéssel lezárt ellenőrzés keretében került sor.)

Az ombudsmanok nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos tevékenysége ennél sokkal korlátozottabb, ezirányú tevékenységünk távolról sem nevezhető tipikusnak.

Feltéve, de nem elfogadva, hogy a jelenlegi külső kontroll esetleg elégtelen lenne, a következő lehetőségek adóttak:

- a) a bizottsági ellenőrzés egyedi ügyekre történő kiterjesztése
- b) a bírói kontroll erősítése
- c) az ombudsmani kontroll szélesítése

ad *a*) az országgyűlési bizottsági ellenőrzés egyedi ügyekre történő kiterjesztése nem feltétlenül lenne képes megfelelően ellenőrizni (közérthetőbben: „féken tartani”) a nemzetbiztonsági szolgálatokat, ugyanis a parlamenti bizottság kizárólag egyfajta politikai kontrollt képes megjeleníteni, azonban – szűk keresztmetszete, valamint a bizottsági működés sajátosságai miatt is – az operativitás alacsony fokán áll, ugyanakkor – a választásból adódóan – nem biztosított feltétlenül a megfelelő és kiegyensúlyozott szakmai felkészültség sem. (Jelenleg a bizottság tagjainak nagy része nem rendelkezik iskolarendszerű képzésben szerzett nemzetbiztonsági ismeretekkel, és csak a tagok kisebb hányada rendelkezik korszerű, gyakorlati ismeretekkel.)

A parlamenti ellenőrzés szükségessége mellett nem felejthetjük el azt sem, hogy a bizottságban helyet foglaló országgyűlési képviselők, vagyis politikusok, így nem zárható ki, hogy olyan látszat alakulhatna ki róluk, hogy – függetlenül tényleges tevékenységüktől – mindenféle híresztelésekkel és politikai vádaskodásokkal – amelyek a titkosszolgálatok helytelen, esetleg ellenük történő kormányzati alkalmazásról, vagy éppen mindenkori ellenfeleik tevékenységének ellenőrzéséről szólnak – kívánnak ismertséget szerezni maguknak. E megoldás ugyanakkor pedig egyfajta politikai megfelelési kényszert eredményezhetne az egyes szolgálatok különböző szintű vezetőiben.

Mindezek alapján részletekbe menő, az egyedi ügyekre is kiterjedő parlamenti ellenőrzés aligha járhat a kívánt eredmény elérésével.

ad *b*) az Nbtv. jelenleg is bírói („külső”) engedélyhez köti a titkos információgyűjtés egy részét, vagyis a hatályos szabályozásban sem példanélküli a bírói kontroll a szolgálatok ellenőrzésében. Úgy az előzetes, mint az ex post facto ellenőrzés téren – megfelelő szakbírói rendszer felállításával – a politikától független, szakmailag felkészült, és feladatát késlekedés nélkül, minden időben ellátni képes szakmai ellenőrzés valódi alternatíváját jelenthetné a bírói kontroll.

ad *c*) jelenleg az ombudsmanok ügyforgalmának meglehetősen csekély hányadát teszik ki nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó ügyek. Figyelemmel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) mellékletében meghatározottakra, egyedi – állampolgári panasz alapján indult – ügyekben biztosítottak az eljárás – az Obtv. 16. § (1) bekezdéséből fakadóan ex post facto – lefolytatásának feltételei.

Indokolt azonban rámutatni arra, hogy az ombudsmanok legfőbb eszköze a nyilvánosság (ez esetben természetesen meglehetősen korlátozott), jellemzően pedig a soft law körébe tartozó (az érintettekre nem kötelező) intézkedéseket hozhatnak, így esetükben – a kontroll nélkülözhetetlen elemét jelentő – visszacsatolás is meglehetősen erőtlen.

Az országgyűlési biztosok nemzetbiztonsági szolgálatok eljárását érintő hatáskörével indokolt rámutatni arra is, hogy az egyes ombudsmanokra vonatkozó szabályok alapvetően eltérőek: az államtitkot vagy a szolgálati titkot érintő adatkezelés esetén az adatvédelmi biztos és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja jogait csak személyesen, vagy az általa kezdeményezett nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett munkatársai útján gyakorolhatja. Ezzel szemben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának eljárására nem született hasonló szabály.

Az alapjogok védelme szempontjából ugyancsak garanciális jelentőségű, hogy a mindenkori kormányzat – sem a szolgálatok irányítása során, sem pedig hírigényének megfogalmazása során – se rendelkezessen parttalan és hatékony külső kontrolltól mentes „felhatalmazással”. Ezzel kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy a jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis megfelelő szabályozással kell az önkényes (legyen annak célja legitim, vagy akár legitim céltól különböző) jogalkalmazás lehetőségét minimalizálni. Ennek során normatív módon – szükségszerűen az absztrakció magasabb fokán – célszerű lenne meg határozni azon szempontrendszer, amely alapján el lehet dönteni, hogy az adott történeti tényállás megalapozza-e a szolgálatok eljárását.

Az országgyűlési biztos támogatná egy, a fenti szempontokra figyelemmel levő, az alapvető jogok biztosítását magasabb szinten garantáló törvénymódosítás előkészítését, azonban érdemi előrelépésre ezen a téren nem került sor.

#### *A kínzás elleni hatékonyabb fellépés érdekében tett erőfeszítések*

Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet hirdette ki a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény), ami – a hazai jogrendszer részeként – 1988. március 18-án lépett hatályba. Az Európai Unió tagállamainak többségétől eltérően a Magyar Köztársaság az Egyezményben tiltott bánásmód megelőzését, illetve ellenőrzését szolgáló mechanizmus felállításáról, illetve működéséről szóló fakultatív jegyzőkönyvet (a továbbiakban: OPCAT) –

Optional Protocol to the Convention against Torture – még nem ratifikálta. Franciaország 2007. október 30-án fogadta el az OPCAT 3. cikkében előírt, nemzeti mechanizmus felállításáról szóló törvényt, amelynek alapján az Egyezmény végrehajtását az ombudsman ellenőrzi. Az említett alkalomból a francia ombudsman és az Európa Tanács emberi jogi főbiztosa – az Európa Tanács tagállamainak ombudsmanjai, illetve az emberi jogok védelmével foglalkozó más nemzeti intézmények, valamint az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusainak képviselői részvételével – 2008. január 18-án, Párizsban szemináriumot tartott, amelyen a magyar országgyűlési biztos is részt vett. A szemináriumon elhangzottak, valamint az országgyűlési biztosoknak az Alkotmány 54. § (2) bekezdésének érvényesülésével kapcsolatos vizsgálati tapasztalatainak ismeretében az állampolgári jogok országgyűlési biztosja az Országgyűlés elnökéhez, illetékes bizottságaihoz, valamint az érintett miniszterekhez fordult.

Rámutatott, hogy a Magyar Köztársaság Állandó ENSZ Képviselőtétének vezetője 2006. március 22-én, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek 60. Közgyűlésének elnökénél hivatalosan is jelezte Magyarországnak az OPCAT ratifikálására vonatkozó szándékát.

Az Európai Parlament 2007. április 26-i állásfoglalása az emberi jogok világbeli helyzetéről szóló 2006-os éves jelentésről és az EU ezzel kapcsolatos politikájáról 55. pontjában pedig „üdvözli a kínzás elleni egyezmény opcionális jegyzőkönyvének (OPCAT) 2006. június 22-én történt hatálybalépését; megállapítja, hogy eddig mindössze 19 EU-tagállam írta alá és csak 9 ratifikálta a jegyzőkönyvet; sürget valamennyi, az OPCAT-ot eddig még alá nem író és ratifikáló EU-tagállamot ennek megtételére az elkövetkező év során;”

Álláspontja szerint a kínzás teljes körű tilalma az emberi jogok rendszerének egyik alapeleme. Semmilyen kivételes körülmény – hadiállapot, terrorcselekmény, belpolitikai instabilitás vagy bármely egyéb általános szükséghelyzetet – nem szolgálhat a kínzás vagy megalázó bánásmód bármely más formájának igazolására. A független nemzetközi látogatások rendszerének biztosításával az OPCAT megerősíti a kínzás elleni küzdelem nemzetközi keretét. A nyitottság és a transzparencia a kínzás elleni hatékony fellépés garanciái. A független nemzeti és nemzetközi ellenőrző mechanizmusoknak az OPCAT keretében történő létrehozása döntő hatással lehet a kínzás barbár gyakorlatának megszüntetésére. (Amint az a Külügyminisztérium előtt is ismert, az EU éppen ezért erőteljesen ösztönzi valamennyi államot, hogy kiemelt kérdésként vegyék fontolóra az OPCAT aláírását és megerősítését.)



Az OPCAT – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. Az OPCAT megelőző, illetve ellenőrző mechanizmusa egyrészt az Egyesült Nemzetek mellett működő szakértői albizottságra, másrészt arra, a tagállamok által működtetett, független hazai szervezetre épül, amelynek feladata, hogy az Egyezmény betartását nemzeti szinten figyelemmel kíséresse. Az említett mechanizmus célja, hogy a független szakértőkből álló szervezetek képviselőinek a fogva tartás helyszínénél szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásaival, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok alkalmazásával szemben hatékony megelőzést biztosíts. A nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként az OPCAT 18. cikke – a nemzeti mechanizmus hatékonysága érdekében – azokat az elvárásokat és biztosítékokat is meghatározza, amelyeknek a tagállamok által kijelölt, illetve működtetett hazai szervezetnek meg kell felelnie. Ezek a funkcionális függetlenség, a feladat ellátásához szükséges személyi erőforrások és szakértelem, továbbá a hatékony működés fedezetének anyagi háttere. A fogva tartás helyszínénél szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásra és ellenőrzésre jogosult hazai szervezet, valamint az Egyesült Nemzetek mellett működő szakértői albizottság jogköre azonos. Az OPCAT semmiféle előírást nem tartalmaz azonban arra nézve, hogy a tagállamoknak a 18. Cikkben meghatározott feltételeknek megfelelő, saját nemzeti mechanizmusukat milyen szervezeti formában kell működtetniük.

Az Európai Unió többi tagállamához hasonlóan, Magyarország is csatlakozott a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményhez (a továbbiakban: Európai Egyezmény), amit az 1995. évi III. törvény hirdetett ki, és 1995. március 1-jén lépett hatályba. Az Európai Egyezmény végrehajtását is egy – független szakértőkből álló – nemzetközi testület, a „Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésének Európai Bizottsága” (a továbbiakban: CPT) ellenőrzi. A CPT eddig öt alkalommal látogatott Magyarországra, amelynek során minden alkalommal konzultált az állampolgári jogok országgyűlési biztosával, illetve általános helyettesével is. A tagállamoknak az Európai Egyezményben tilalmazott bánásmód megelőzésére, illetve annak ellenőrzésére szakosodott nemzeti mechanizmust nem kellett létrehozniuk, így ilyen szervezet Magyarországon sem működik.

Valamennyi európai állam, ahol a parlamenti biztos jogintézménye létezik – a Francia Köztársasághoz hasonlóan – az OPCAT végrehajtásából eredő nemzeti feladatokat kizárólag, vagy döntő részben a végrehajtó hatalomtól független, nem kizárólag jogi szakértelemmel, azonban megfelelő gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező, kizárólag a törvényhozásnak felelős intézményre, az általános hatáskörű-, vagy egy szak ombudsmanra bízta. Az említett megoldást alkalmazta például az Albán Köztársaság, a Belga Királyság, a Ciprusi Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, Észtország, a Finn Köztársaság, a Holland Királyság, a Horvát Köztársaság, Írország, az Izlandi Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Moldovai Köztársaság, a Montenegrói Köztársaság, a Norvég Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Svéd Királyság, Szerbia, a Szlovén Köztársaság, valamint Ukrajna is. Egyes, a demokratikus átalakuláson az elmúlt évtizedekben átesett országban – így a spanyol és a szlovén modellben – a nemzeti megelőző mechanizmusban az ombudsman mellett, a civil szervezetek formálisan is részt vesznek. Alkotmányos jogállásából eredően, továbbá az eddigi vizsgálati tapasztalatai birtokában a hazai ombudsmani rendszer is alkalmas arra, hogy önállóan, vagy civil szervezetekkel – így különösen a Magyar Helsinki Bizottsággal – együttműködve az OPCAT alapján működtetendő nemzeti megelőző mechanizmusként működjön.

Annak ellenére, hogy a szöveg magyar nyelvre fordítása már megtörtént, sem a kiegészítő jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra, sem pedig az OPCAT alapján működtetendő nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésére – a működtetésben felajánlott együttműködés ellenére – azonban azóta sem került sor.

### **Változatlanul, vagy folyamatosan?**

Mintegy másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat áttekintése nyomán nyilvánvaló, hogy vannak olyan súlypontok, amelyek valamennyi biztos gyakorlatában egyaránt markánsan jelentek meg. Valamennyi ombudsmani ciklus során hangsúlyosan jelent meg a totális intézményekben élők (sorkatonák, fogvatartottak, fogyatékossgal élők, gyermekotthonban lakók stb.) jogainak védelme, és a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók (különösen a rendőrök, tűzoltók) helyzetének alapjogi szempontú vizsgálata. Az ilyen egyedi, vagy átfogó

vizsgálatok nyomán esetenként kézzelfogható változás állt be az érintettek helyzetében.<sup>33</sup> Az e problémák megoldására tett javaslatok, ajánlások, kezdeményezések a határozott ombudsmani fellépés ellenére azonban sokszor csak részben teljesültek. Célszerű tehát ezek közül egyeseket folyamatukban, és hatásukban egyaránt bemutatni.

### *A hajléktalanságról*

A hajléktalan személyek, illetve a hajléktalanná válás fenyegetettségében élők helyzetével az ombudsmanok munkájuk kezdete, 1995 óta folyamatosan szembesültek, és a hajléktalanná válás megelőzésére tizenkét éven keresztül több indítványt, ajánlást tettek.

Közismert, hogy az utcán élő emberek érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély. A szociális szakemberek azok érdekében tudnak szót emelni, akik már kapcsolatba kerültek egy szociális ellátó intézménnyel. Az országgyűlési biztosok pedig éppen emiatt fordítottak különös figyelmet a hajléktalanok problémáira, és az ilyen esetekben rendszeresen és visszatérően hivatalból indítottak vizsgálatot. A hajléktalansággal kapcsolatos problémák leggyakrabban az *élethez és emberi méltósághoz való jog*, a diszkrimináció tilalma és az esélyegyenlőség biztosításának állami célkitűzése, a szociális biztonsághoz valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét hordozzák. Az említett alapjogok közül kiemelt szerepet játszik az *emberi méltósághoz való jog*, melynek a szociális biztonsághoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal létező kapcsolatát az Alkotmánybíróság egy 1998-ban született határozatában fogalmazta meg első alkalommal, deklarálva, hogy e jogok – meghaladva a korábbi kifejezett államcél – az élethez, és az *emberi méltósághoz* való jogra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben.

Az emberi méltóság mindenkit megillet, így a hajléktalan embert is. Ennek az elvnek a sérelme vezet az adminisztratív kirekesztés és az állampolgári agressziók vissza-visszatérő gyakorlatához, amellyel szemben az ombudsmannak fel kell lépnie az emberi méltóság védelmében.

---

<sup>33</sup> PI: a tűzoltók szolgálati idejének valódi csökkentése, túlszolgálatuk mérséklése, védőfelszerelésükkel való ellátottsága stb.; a tűzszerek munkafeltételének javítása, a sorállományú tűzszersz-szolgálat megszüntetése stb.

Már az 1995–96-os évekről készült beszámoló szerint is gyakran és széles körben jelentkező gond volt a lakáshoz jutás. Ekkorra Budapesten gyakorlatilag megszűnt a szociális lakás juttatása. Az önkormányzatok ilyen lehetőségekkel már nem vagy alig rendelkeztek. A még elérhető lakáscélú szociális támogatás a lelegelesettebb réteg számára kevésnek bizonyult az első lakás megszerzéséhez. A szociális lakáskölcsön rendszere és intézményi háttere kidolgozatlan volt. A meglévő lakás fenntartása a közüzemi díjak, különösen a távfűtési és vízdíjak folyamatos emelkedése miatt egyre nagyobb és nehezen teljesíthető erőfeszítést kívánt az alacsony jövedelemmel rendelkezőktől. Az ombudsmanok már ekkor felhívták a figyelmet arra, hogy ha a folyamatot nem sikerül fékezni, akkor ez a családok széthullásához, a hajléktalanok számának megnövekedéséhez vezethet. A lakásügyek egy részében egyáltalában nem tudtak segíteni a biztosok, más esetekben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát kérték a lelegelesettebb rétegek érdekében (OBH 69/1995, OBH 567/1995, OBH 859/1995, OBH 2999/1996 számú ügyek).

1997-ben több mint száz olyan panaszos fordult az ombudsmanokhoz, akik 1989 előtt vettek fel olyan szociális lakáskölcsönt, amelyek törlesztési feltételeit az 1991-es költségvetési törvény alapvetően és egyoldalúan megváltoztatta. Az akkor kialakított rendszerben, akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok vagy nem tudták ezt megtenni, vagy a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben már akkor is olyan társadalmi rétegekhez tartoztak, amelyeknek nem állt módjában a kedvezmények egyik formájának elfogadása sem. Kénytelenek voltak a törlesztő részlet mellett a megemelt kamat fizetésére. Ez utóbbi az eredeti összeg négyszeresét jelentette. Amennyiben – körülményeik romlása miatt – nem voltak képesek fizetni, a bank követelése – 30% feletti kamat és a 6% késedelmi kamat mellett – nem egészen három év alatt megduplázódott. Az 1991-es változtatás következtében, az akkor fizetéképtelenek mára a legrosszabb szociális helyzetű rétegbe kerültek át, többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, nagycsaládos, munkanélküli, kis fizetésű. Az említett panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a még tulajdonukban lévő ingatlan – tartozás miatti – elárverezése jelentette. Az ombudsmanok rámutattak arra, hogy *„a végrehajtási törvény jelenlegi konstrukciója veszélyezteti a szociális szükségletet meg nem haladó méretű lakások eladósodott tulajdonosainak hajlékhoz való jogát. A vizsgálat megállapította, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, sérti az Alkotmányban rögzített szociális szükségletet meg nem haladó hajlék védelmét. Ezért, ezekre a lakóingatlanokra speciális végrehajtási szabályokra lenne szükség, olyanokra,*

*amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítését.” (OBH 9019/1996)*

Az Alkotmánybíróság 2000. november 8-án hirdette ki határozatát az országgyűlési biztosok alkotmányértelmezési indítványa ügyében. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat egy három éve tartó bizonytalan állapotot szüntetett meg, amikor kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le az állampolgárok hajlékhoz való joga. Ezzel a határozattal egyértelművé vált az országgyűlési biztosok lehetősége az állampolgárok alapvető jogainak vizsgálatában. Az AB határozat nem zárta ki annak szükségességét, hogy az állam jogszabályokban rendezze a hajlékhoz való jog kérdését, azaz alakítson ki egy szociális védőhálót azok számára, akik önhibájukon kívül kerülnek olyan helyzetbe, hogy hajléktalanná válhatnak. Az ezt követően ugyancsak 2000-ben, a Szociális és Családügyi Minisztériumtól kapott tájékoztatás szerint intézkedési terv készül az önhibájukon kívül eladósodott személyek és családok helyzetének rendezésére, amely a ténylegesen rászorulóknak a lakásmegtartás esélyét növelné (OBH 4314/1999, OBH 94/2000).

Az ombudsmanok többször tapasztalták, hogy az önkormányzati bérlakások radikális csökkenése miatt szinte megszűnt a lakásmobilitás, ezért fordulhatott elő például az, hogy egy – terézvárosi – család „ideiglenesen” 12 évig átmeneti lakásban lakott (OBH 859/1995, OBH 3927/2000).

Egy másik kilakoltatási ügyben – amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a lakásába több személy erőszakkal behatolt és gyermekestől, bútorostól az utcára tették – a jegyző súlyos mulasztását állapította meg a biztos helyettese. A panaszos sérelmezte, hogy bár a kilakoltatást követő napon az önkormányzathoz fordult, és azt követően is többször kért birtokvédelmet, semmilyen segítséget nem kapott. Az ingatlant egyébként – OTP-tartozás miatt – a panaszos családja által lakottan árverezték el. A panaszos személyesen, majd a jegyzőkönyvi meghallgatáson kérte a jegyző segítségét az új tulajdonossal szemben, aki ingóságai nagy részét kipakolta, a bejárati ajtó zárját lecserélte, és ahhoz nem adott kulcsot. A biztos helyettese megállapította, hogy súlyos mulasztást követett el a jegyző, amikor a panaszos birtokháborítási panaszára a birtokvédelmi eljárást nem folytatta le, nem kötelezte a panaszos birtoklását megzavaró új tulajdonost az eredeti állapot helyreállítására (OBH 4897/1999).

Amint arra az országgyűlési biztosok 2001. évi tevékenységükről szóló beszámolóban is felhívták a figyelmet, *a hajléktalanság problémája nem csak a szállás kérdését veti fel*. Ezen túl is felmerülhetnek olyan kérdések, melyek az utcai életmódból, esetleg a lakcím-nélküliségből adódnak. Ilyen például az, hogy éri-e hátrány a hajléktalanokat *az egészségügyi ellátás* során azért, mert utcán élnek, nincs lakcímük, esetleg nincsenek irataik. Az országgyűlési biztos 2000-ben OBH 3604/2000 számon vizsgálatot folytatott a hajléktalanok egészségügyi ellátásával kapcsolatban. A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg a mentőszolgálat eljárásával, a hajléktalanok kórházi osztályra történő felvételével, a kórházi felvétel előtti fürdetés, fertőtlenítés gyakorlatával összefüggésben. Alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozónak ítélte azt a körülményt is, hogy a kizárólag hajléktalan betegeket ellátó egészségügyi szolgáltatók a felszereltségükhöz képest súlyosabb állapotú betegeket is kénytelenek felvenni, továbbá azt is, hogy az egészségügyi ellátást már nem igénylő, de önellátásra alkalmatlan hajléktalanok elhelyezése megoldatlan. Az ajánlásokat az érintettek a beszámolási időszakban fogadták el, és annak eredményeképpen több intézkedés is történt. Ezek célja az utcán élő emberek egészségügyi ellátásának javítása volt. A Szociális és Családügyi Minisztérium az Egészségügyi Minisztériummal közösen munkacsoportot állított fel, mely folyamatosan vizsgálta az egészségügyi ellátás után hosszú távon további gondozásra szoruló, utcai életre, önellátásra képtelen hajléktalanok elhelyezési problémáit, felméri a létező férőhelyeket és az igényeket. A két minisztérium egy bizottságot is létrehozott azzal a feladattal, hogy új megoldásokat dolgozzon ki a fertőtlenítő fürdetéssel és a preventív kezelésekkal kapcsolatban; továbbá, hogy vizsgálja meg, milyen megoldási módok lehetségesek a tbc-ben szenvedő hajléktalan nők, valamint a tumoros hajléktalanok kezelésére.

2001 decemberében az általános biztos és a kisebbségi biztos közös közleményt adott ki a decemberben is folytatott kilakoltatásokról, rámutatva arra is, hogy *„a télen végrehajtott kilakoltatás az állampolgárok életét közvetlenül veszélyeztetheti, ezért az ilyen esetben végrehajtott kilakoltatás ellentétes az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal. Indokoltnak tartjuk – az elmúlt években kialakult gyakorlathoz hasonlóan – a téli időszakra a kilakoltatások felfüggesztését, és egyidejűleg olyan megoldások felkutatását, melyek a tulajdonosi, bérbeadói jogok hatékony védelmével egyidejűleg biztosítják a hajléktalanság veszélyének kitett állampolgárok alapvető jogainak védelmét is.”*

Először 2002. évi beszámolójukban hangsúlyozták az országgyűlési biztosok, hogy a hajléktalan személyek ügyeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a *probléma nagyobb hatékonysággal, humánusabban előzhető meg, mint a kialakult hajléktalanság utólagos „kezelése”, vagy a hajléktalanok „visszavezetése a társadalomba”*. Ezért szakmai véleményével támogatta a családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló országgyűlési határozati javaslatot, és felajánlotta segítségét a szakminisztériumnak a hajléktalanság okainak vizsgálatához, és a hajléktalanná válás veszélyének leginkább kitett társadalmi rétegek támogatási módszereinek megtalálásához. A minisztérium a felajánlott segítséget elfogadta, és az együttműködés 2003-ban megkezdődött.

Ezzel együtt a biztos álláspontja szerint az állam köteles megfelelő jogszabályokkal, intézkedésekkel, és a pénzügyi feltételek biztosításával támogatni az önkormányzatokat a családok átmeneti szállása országos hálózatának megteremtésében. *Az önkormányzat szállásbiztosítási kötelezettsége azonban nem keletkeztet az állampolgárok számára alanyi jogosultságot*. Az OBH 3010/2001 sz. ügyben az országgyűlési biztos egy volt állami gondozott elhelyezési ügyét vizsgálta meg. Az egyedi eset arra is felhívta a figyelmet, hogy hatékony és ösztönző állami beavatkozás nélkül az „átmeneti szálló” életformává válik.

Ugyancsak 2002-ben szembesültek az ombudsmanok azzal az önkormányzatok feladatmegoldásainak hiátusait felfedő jelenséggel, hogy a szociális ellátó feladataik során jelentkező problémáikat „exportálják”, azaz megkísérlik azokat más önkormányzatokhoz áttéríteni, néha akár ingatlan vásárlásával, vagy annak támogatásával is (OBH 3875/2002).

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének kérdésköre 2003-ban is több ízben került előtérbe. Alapjogokról tettek a beszámolóban említést, de „a súlyosan hátrányos helyzetű, otthonatlan emberek számára gyakorta nem a jog a kérdés, hanem az élet”. Az életminőség javítása, az integráció a munka világába, az egészség helyreállítása azonban túl van az ombudsman aktív tevékenységi körén, a törvényben biztosított reparációs jog gyakorlásán. 2003-ban két új intézmény felállításával vált lehetővé a hatékonyabb együttműködés a hajléktalan emberek, az ellátók, valamint a közöttük gyakran csak közvetítő ombudsman között.

Az országgyűlési biztos a 2004. évi munkájában a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének kérdésköre egy megújult szemléletű szociális program keretében került

előtérbe. Míg korábban csak az alapjogok sérelmének veszélyére hívták fel a figyelmet – ideértve a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára elsődleges létkérdést is –, ezúttal az életminőség javításáról, a munka világába való integrációról is szólhattak. Már nem csupán koncepciókról és programokról számolhattak be, hanem a megvalósult kezdeti lépésekről is. Beszámolójukban leszögezték, hogy szinte valamennyi tartósan hajlék nélkül maradó embert, családot előbb vagy utóbb érint az átmeneti szállások valóságos átmenetisége, két évig tartó ideiglenes befogadóképessége. Ezért létkérdés a Menhely Alapítvány által működtetett Szociális Információs Szolgálat, ahol jogvédő fórum is működik.

A hajléktalanná válás egyik szociológiai folyamata tárult fel abban az ügyben, melyben a lakáscélú hitelét – munkanélkülivé válása miatt – törleszteni képtelen panaszos a hitelszerződés felmondását követően, a hitelintézet által vezetett végrehajtás során ingatlanát elveszítette, a befolyt árverési vételár nem fedezte az hiteltartozást, majd az ingatlan – röviddel az árverést követően – a szabadpiaci forgalomban az árverési ár többszöröséért kelt el (OBH 1891/2003).

A hatékony együttműködés az 2004 októberében megalakult Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium miniszteri biztosával és a különböző civilszervezetekkel, a sokat bírált, de kétségtelenül megújult szemléletű szociális program nyújtotta lehetőségek megfelelő kihasználása, illetve a médiának a hajléktalanok napi gondjaival összefüggő, fokozottabb érdeklődése, ugyancsak hozzájárult ahhoz, hogy kitörést találjunk a hajléktalan emberek megértéséhez, helyzetük integrált szemléletéhez, s végül az adekvát segítség megtalálásához. Így a 2005. évben csupán három konkrét panasszal kapcsolatban került az országgyűlési biztos látóterébe a hajléktalan emberek sorsa. Az életminőséget kifogásoló, az emberi méltóságot sértő körülményekről, eljárásokról szóló panaszok, illetve beszámolók közül két ügyben, a jogbiztonság sérelme mellett az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos.

Ugyancsak a 2005. évi beszámolóban utalt első ízben az országgyűlési biztos a városkép megőrzése érdekében alkalmazott különböző *önkormányzati „távoltartási” technikákra*.

2006 legszembetűnőbb tapasztalata az volt, hogy a panaszok rendszerint nem a hajlék nélkül élő emberektől, hanem a „hajlékosoktól”, vagy ahogyan a panaszosok magukat nevezni szokták, a „normálisan élőkötől” érkező, a hajléktalan emberek életmódját kifogásoló, annak



látható nyomai miatt neheztelő beadványok voltak. A hajléktalan emberek alapjogi érvényesülésének, konkrét panasz alapján történő vizsgálatára ezúttal is csupán néhány esetben került sor. A krízishelyzetek megoldására „kiépült” szállórendszer vagy a fűtött utca, illetve az ellátó intézmények munkatársaival való informális együttműködés nem igényel(t) klasszikus alapjogi vizsgálatot, sőt gyakran a biztos hatásköre sem terjed ki a panaszolt helyzet orvoslására. A biztos helyszíni vizsgálatot (OBH 4930/2005) a szolnoki hajléktalanszállón folytatott.

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 minden segítséget megérdemlő tevékenységével, a méltó segítség filozófiája szerint, sorra születtek az egyes ellátási formák, készültek az integráló programok, folytak a megoldási kísérletek. Ebben a munkában nyújthatnak alapjogi érveket az országgyűlési biztosok. Mindezzel együtt az állami kötelezettségek teljesítéséhez továbbra sem nélkülözhető a *civil szféra* segítsége, az *önkormányzatok együttműködése, az oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe*.

A korábbi ombudsmanok több olyan vizsgálatot is folytattak, amelyekben „visszaköszöntek” az egy évtizeddel korábbi élethelyzetek, amelyek az adósságszpirálba kerülés reális kockázatát vetítették előre. A helyettes biztos hivatalból folytatott vizsgálatot a magas kamatozású – jellemzően kiszolgáltatott helyzetben lévő családok által igénybe vett – gyorskölcsönök<sup>34</sup>, továbbá négy beadvány alapján a lakásvásárlási kölcsön kezelési költségének egyoldalú, a havi törlesztési kötelezettség jelentős emelkedését okozó módosításának<sup>35</sup> gyakorlata ügyében, illetve egy kelet-magyarországi kistelepülés tekintetében a lakásfenntartási támogatási kérelmek elintézését is vizsgálta.<sup>36</sup>

Szabó Máté megválasztását követően különös figyelmet fordított a hajléktalan emberek alapvető jogai védelmének, és vizsgálatokon alapuló hagyományos ombudsmani eszközök mellett önálló alapjogi projekt keretében törekedett a visszasságok orvoslására. Két év alatt több mint egy tucat, a kérdés különböző aspektusait<sup>37</sup> feltáró jelentés mellett az érintett civil

<sup>34</sup> OBH 6048/2005

<sup>35</sup> OBH 2958/2006, OBH 2763/2006, OBH 2963/2006, OBH 3740/2006

<sup>36</sup> OBH 6215/2005, OBH 6222/2005

<sup>37</sup> Így foglalkozott pl. a pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő problémákkal a hajléktalanság felé vezető úton, a bírósági végrehajtás rendszerével a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából, a BKV által az éjszakai

szervezetek, valamint állami szervek közötti, a korábnál intenzívebb kommunikációt kezdeményezett.

Valódi párbeszédet célzó, szakmai tanácskozássorozat, és összefüggő esettanulmányokra épülő vizsgálatsorozatot folytatott 2008-ban, amely a korábbi évtized tapasztalatait is hasznosítva a hajléktalan emberek jogainak hatékonyabb védelmét és az emberi méltóságon alapuló megoldási javaslatok koordinálását tűzte ki célul.

A szakmai programba bevont állami és társadalmi szervezetek, jogvédők és jogalkalmazók számára megfogalmazott, és első helyen deklarált alapjogi tézis, az emberi méltósághoz való jog, mely mindenkit egyformán megillet. Ebben a programban elsőként a *hajléktalan lét* problémáit és gondjait vette számba a biztos a 2008 tavaszán tartott szakmai fórum keretében, a második műhelybeszélgetés központi témája pedig a *hajléktalanná válás* jellemző, hétköznapi eseteinek megismerése, illetve az utcára kerülés lehetséges megelőzése volt. A munka harmadik állomása, s egyben összegző programja az a záró tanácskozás, melyen a lehetséges *megoldások, kiutak* kerültek napirendre hazai és nemzetközi tapasztalatok ismertetésével.

### *A gyülekezési jog*

A hajléktalansághoz képest az elmúlt 12 évben, 2008 tavaszáig – a gyülekezési jogi projekt elindításáig – viszonylag kevészer, tág értelemben véve is mindössze hét alkalommal nyilvánult meg az ombudsmanok a gyülekezési joggal kapcsolatban. Szabó Máté az azóta eltelt időben ennél több vizsgálatot folytatott. E hét korábbi jelentés két kategóriába osztható:

Egyes jelentések kifejezetten a gyülekezési joggal kapcsolatos kérdéseket, ezen belül is a Gytv. rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülését elemzik. E körbe tartozik Takács Albert két jelentése:

- a 2002. július 4-én az Erzsébet hídon történt demonstrációt követően hivatalból indított vizsgálat, valamint

---

járatokon alkalmazott biztonsági őrökkel, azok tevékenységével, a Kőbánya-Kispest Metróállomáson intézkedő biztonsági őrökkel kapcsolatban, kilakoltatással, a Kispesti kiserdő hajléktalanjainak védelmével, a hajléktalan lét stigmatizáló hatásával, a nappali melegedők hétvégi zárva tartásával, a hajléktalan személyek pénzügyi szociális ellátásának megállapítására irányuló eljárás elhúzóásával, a hajléktalanok egészségügyi szolgáltatásra jogosultságával stb.

– a 2006. szeptember–októberi demonstrációkkal és az ezekkel kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel összefüggésben hivatalból indított vizsgálat megállapításait tartalmazza.

Szabó Máté OBH 4583/2007 jelentése a Nemzetbiztonsági Hivatal által kiadott azon „Közlemény”-ével kapcsolatos, amelyben az NBH a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel esetleges büntetőjogi következményeire is kiterjedően, felhívta a békés gyülekezési joggal élni kívánó állampolgárok, illetve a demonstrációkban érintett lakosság figyelmét a lehetséges veszélyekre.<sup>38</sup>

A fennmaradó négy jelentés panasz alapján indított vizsgálatok megállapításait foglalja magában. Ezek kevésbé átfogóak, inkább részkérdésekre, illetve a gyülekezési joggal is összefüggésbe hozható egyes kérdésekre irányulnak. A helyettes ombudsman, Takács Albert az OBH 5857/2003 számú ügyben a Lelkiismeret '88 Csoport által a miniszterelnök háza elé szervezett demonstráció betiltásával kapcsolatos kérdéseket, az OBH 3699/2003 számú ügyben az MSZP Cívus Családi Juniális rendezvényével összefüggésben a közterület használathoz való önkormányzati tulajdonosi hozzájárulás megtagadásával kapcsolatos problémákat, az OBH 1549/2007 számú ügyben pedig a Rendőrség gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzése ellen előterjesztett kereset „elfektetésével” kapcsolatos mulasztást vizsgálta. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 3226/2004 számú jelentésében

---

<sup>38</sup> 2008-ban, már a gyülekezési projekt elindítását követően zárult le a biztos – NBH közterületi rendezvényeken való részvétel büntetőjogi megítéléséről szóló közleményét érintő – vizsgálata, amelyben a következőkre mutatott rá: Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaiügyi bíróságok gyakorolják”, vagyis nem az NBH feladata a rendezvényen részt vevők által tanúsított magatartás megítélése. Ennek büntetőjogi értékelése a bíróságok, szabálysértés megvalósulása esetén a szabálysértési hatóságok feladata.

Ennek ellenére az NBH közleményében mintegy iránymutatást adott a lakosságnak arra az esetre, hogy minek minősülhet az olyan eset, amikor az erőszakos cselekmények helyszínén jelenlévőket, de az abban részt nem vevő, békés céllal ott-tartózkodókat az események magukkal sodorják.

Az ombudsman szerint NBH szóban forgó, iránymutatást tartalmazó közleménye a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) garanciális szabályainak nem felelt meg. A közleményt kiadó NBH munkatársa hatáskör hiányában járt el, hiszen – a Jat. szabályai alapján – annak kiadására nem volt jogosult. A közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – ugyan semmiféle jogi hatás nem fűződhetett, de a címzettek – az állampolgárok – magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban befolyásolhatta, ami alkotmányosan megengedhetetlen.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az állampolgárok megtévesztésére alkalmas NBH közlemény nem volt összeegyeztethető a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, ezzel pedig az azt kötelezőként elfogadó állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogával sem. Ezen túlmenően a biztos arra is rámutatott, hogy – tekintve, hogy a közleményben foglaltakat akár a demonstrálni szándékozók, akár az azon kívül esők kötelező iránymutatásnak tarthatták – törvényszerűen adódott az állampolgárok békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlásához való jogának közvetlen veszélyeztetése is.

és a kapcsolódó kiegészítő jelentésekben a Gellérthegyen tartott motoros találkozókval kapcsolatban tett megállapításokat. Az alábbiakban az első három ombudsmani jelentésben tett legfontosabb megállapításokat foglaljuk össze.

Az OBH 5205/2002 számon folytatott vizsgálat megindulásának előzménye az ún. „Erzsébet hídi csata”. Takács Albert helyettes ombudsman jelentésében rámutatott, hogy az Alkotmányban deklarált és a Gytv.-ben részletesen szabályozott gyülekezési jog alapvető fontosságú szabadságjog, de mint bármelyik alapvető jog, nem korlátlan. Alapvető kérdés, hogy érvényesülését miként biztosítják az állam erre rendelt szervei, valamint hogy más alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében milyen korlátozásoknak vethető alá.

Álláspontja szerint visszásság közvetlen veszélyét idézi elő, ha a Rendőrség bármely okból nincs abban a helyzetben, hogy a gyülekezési jog érvényesülésének és biztosításának jogi tartalmát, feltételeit és korlátait megfelelően értelmezze, érvényesülését garantálja, a jogellenes helyzeteket pedig felismerje és megszüntesse. A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőrségi hatáskör gyakorlásának is tartalmaznia kell mindazokat az elemeket, amelyek megfelelően garantálják a gyülekezési jog érvényesülésének feltételeit.

Noha az Alkotmány 61. §-a nem rendelkezik a gyülekezési jog korlátozhatóságáról, arra külön utalás nélkül is vonatkozik a 8. § (2) bekezdésének formai és tartalmi követelménye, miszerint az alapvető jogra vonatkozó szabályt törvénynek kell meghatároznia, az abban foglalt korlátozások pedig nem vonatkozhatnak a jog lényeges tartalmára. A Gytv.-ben a gyülekezési jog korlátját nem csak a 8. § (1) bekezdése jelenti, amely szerint ha a rendezvény a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna, a Rendőrség a rendezvény megtartását megtilthatja. Emellett a Gytv. 7. §-a felsorolja azokat a tartalmi elemeket, amelyeket az előzetes írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell, és ha ezek valamelyike hiányzik, akkor a rendezvény jogszerű megtartásának törvényi feltétele nem teljesül. Komoly problémát okoz ugyanakkor a rendezvény céljának értelmezése, mivel a hatóságok nem értékelhetik a rendezvény célját a kívánatosság vagy a „politikai helyesség” szemszögéből. A jelentés két esetet említ, amikor a rendezvény céljának közvetlen alkotmányos jelentősége lehet. Az egyik, ha a rendezvény közvetlen célja mások jogainak és szabadságának korlátozása, ekkor a gyülekezési jog gyakorlásának célja önmagában jogellenes. A másik, hogy miként ítéhető meg egy olyan rendezvény, amelynek célja az Alkotmány szerint

nyilvánvalóan és egyértelműen nem valósulhat meg. A jelentés (2002-ben!) mintegy proféciaaként veti fel, hogy a rendezvény bejelentett célja az lenne, hogy a köztársasági elnök oszlassa fel a parlamentet a demonstrálók politikai elégedetlensége miatt.

Ezt követően rámutat arra a problémakörre, hogy nem lehet a gyülekezés akadály, ha egy-egy ember úgy érzi: a rendezvény sérti az ő emberi méltóságát. Ha azonban a rendezvény kommunikatív tartalma közvetlenül és okszerűen sokak emberi méltóságát sérti, akkor annak ellenére felvetődhet a megtiltás szükségessége, ha a Gytv. tilalmi katalógusa ezt nem nevesíti.

Az általános helyettes végül hangsúlyozta azt is, hogy a hatóság számára biztosított tág mérlegelési lehetőségben nem látja azokat a jogbiztonság szempontjából lényeges normatív elemeket, amelyek a gyülekezési jog gyakorlóit és a gyülekezési joggal érintett más személyek jogainak és szabadságának együttes és arányosított érvényesüléséhez szükségesek. Visszásság veszélyét okozza, hogy a bejelentendő rendezvény szervezői és résztvevői nem ismerik a joguk esetleges korlátozására vonatkozó hatósági szempontrendszert.

A 2006. őszi közterületi rendezvényekkel és a velük kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel kapcsolatban Takács Albert újrolag átfogóan vizsgálta a gyülekezési jog érvényesülését (OBH 4435/2007).

A biztos kiemelte, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem közvetlenül az Alkotmány, hanem a Gytv. alapján történik. Felidézte azt az általános nézetet, amely a gyülekezési jogot a politikai kommunikációs jogok között helyezi el. Rámutatott, hogy a magyar jogértelmezés a kommunikációs elem hangsúlyozásán nem jutott túl, ami több lényeges kérdés feltevését akadályozza. Ilyen például, hogy a demonstráció kommunikációs üzenete sértheti-e mások jogait és szabadságát, vagy az a megközelítés, amely a gyülekezéshez való jogot a közvetlen demokráciával összefüggésben értelmezi. Eszerint a gyülekezési jog gyakorlása a közvetlen demokrácia korlátozott megjelenési formája, korlátozott annyiban, hogy a gyülekezés során jogilag kötelező döntés nem születhet. A demonstráció nem terjedhet odáig, hogy a képviseleti hatalomgyakorlásnak alternatívája legyen. Ebből az is következik, hogy a gyülekezési jog keretében ellenállási jog sem gyakorolható.

A bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban utalt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely a bejelentendő információk tekintetében nem állapította meg a szabad gyülekezés indokolatlan

korlátozását. Ennek alapja, hogy a Rendőrségnek tudnia kell, hogy milyen az a rendezvény, amelynek biztonságáról gondoskodnia kell. Végül is ez a „hozzáadott biztonság” a gyülekezési jog szabadságának egyik garanciája. Másfelől azonban az előzetes bejelentés akadályozza a spontán rendezvények megtartását, amelyeken a résztvevők valamely hirtelen esemény hatása alatt azonnal szeretnének a véleménynyilvánítás ezen eszközével élni.

A gyülekezés jellegével kapcsolatban rámutatott arra is, hogy ahhoz, hogy a gyülekezés egésze törvényes legyen, a bejelentés mellett az is szükséges, hogy az összejövetel békésnek minősüljön. A békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes. Az érzelemnyilvánításnak azonban a verbalitás szintjén kell maradni, és nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére felhívást.

Az általános helyettes a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben tehető rendőri intézkedésekkel kapcsolatban rámutatott, hogy a Rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának biztosítása, ezen belül a rendezvény rendjének fenntartásában is közreműködik. A Gytv. a rendőri intézkedések közül a feloszlatastról szól részletesen, amelynek során a használható kényszerítő eszközök alkalmazásának fő szabálya, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett intézkedés során tanúsított magatartásához. A tömegoszlatastról használható kényszerítő eszközök közül a Takács Albert aggályosnak látta a gumilövedék alkalmazását, amely a legkevésbé kontroll alatt tartható kényszerítő eszköz.

Szabó Máté és munkatársai 2007. október 22-e óta közel harminc alkalommal, mintegy 80 közterületi rendezvényen,<sup>39</sup> összesen több száz munkaóra ráfordítással folytattak helyszíni

---

<sup>39</sup> Így 2008. évben a teljesség igénye nélkül 2008. március 7-én a Feneketlen-tó mellett két ifjúsági szervezet kerületi népszavazási kampányzáró rendezvényét; 2008. március 9-én egy magánszemély által, a miniszterelnök háza elé bejelentett tüntetést, a Rendszerváltó Fórum Alkotmány utcába bejelentett rendezvényét, a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 nevű szervezet Vértanúk terén zajló demonstrációját 2008. március 9–14. között esténként; 2008. március 14-én a Petőfi téren egy magánszemély által bejelentett – hungarista – rendezvényét; 2008. március 15-én a Kossuth téren az állami zászló felvonásakor a Vértanúk tere felőli oldalán a nézők előtt nyitva álló résznél a kordonon belülről kísérték figyelemmel az eseményeket; a Múzeum körúton az állami rendezvény helyszínét; egy, a Kálvin térre érkező felvonulást, amelynek résztvevői verbálisan konfrontálódtak az állami ünnepséget biztosító őrző-védő cég, valamint a rendőrség helyszíni biztosítást végző állományával; az Erzsébet híd pesti hídfőjéről a Fővárosi Önkormányzat megemlékezését és azt kísérő eseményeket; az Erzsébet tér, a Jobbik és a Magyar Gárda rendezvényét; a Fidesz MPSZ Erzsébet híd pesti hídfőjénél tartott rendezvényét; a Blaha Lujza tér, a Magyar Önvédelmi Mozgalom rendezvénye, valamint a rendőrség ezt követő intézkedéseit; 2008. április 9-én a Hollán Ernő utcai „flashmob” és „ellen-flashmob” rendezvényeket; 2008. április 11-én a Hollán Ernő utcai tüntetés és egy elkésetten (a Gytv. 3 napos határidején belül) bejelentett ellentüntetést; egy magánszemély Kossuth térre, a Szabadság térre, a Roosevelt térre, valamint a Clark Ádám térre elkésetten (a Gytv. 3 napos határidején belül) bejelentett rendezvényeit, ideértve ez utóbbi feloszlatastról is;

vizsgálatot. Ennek eredményeként az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatai során több esetben is alapvető joggal összefüggő visszasságot észlelt. Ezek orvoslására csaknem valamennyi, az Obtv.-ben biztosított eszközével élt.

Szabó Máté – annak ellenére, hogy többször megfogalmazta azon véleményét, miszerint a Gytv. szabályai elavultak – mindössze két alkalommal tett javaslatot annak kiegészítésére. Az egyik javaslat a versengő gyülekezésekre vonatkozó szabályok megalkotására, valamint a rendezvény bejelentésének a rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjának meghatározására irányult. Figyelemmel arra, hogy a gyülekezési törvény módosításáról eddig nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés, a biztos javaslatával kapcsolatos érdemi előrelépésről (annak elfogadását éppúgy ideértve, mint annak elutasítását) sem tudunk beszámolni.

Mivel nem vonható a gyülekezési jog körébe, és az utóbbi időben, több esetben is találkoztunk olyan sommás állításokkal, miszerint „*tojást dobálni szabad*”, vagy „*tojásdobálás nem minősül bűncselekménynek*”, indokolt külön is kitérni a „tojásdobálás” ombudsmani értékelésére.<sup>40</sup>

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át, és a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat e szabadságjognak egyértelműen kitüntetett szerepet tulajdonít az alapjogok között, megemelve a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét. „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság

---

2008. május 18-án a Kendermag Egyesület tüntetését; a 2008. június 6-án tartott Trianon-megemlékezést; 2008. július 5-én a Szivárvány Misszió Alapítvány rendezvényét; a Rendszerváltó Fórum rendezvényét; egy magánszemély ellentüntetését; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Liszt Ferenc terén zajló demonstrációját; 2008. szeptember 6-án egy magánszemély rendezvényét; 2008. szeptember 17-én a Corvin köz – Kossuth tér útvonalon megtartott vonulós demonstrációt; 2008. szeptember 20-án a Bibó István Közéleti Társaság (Magyar Demokratikus Charta) rendezvényét, a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvényét és az Országos Cigány Önkormányzat (ÖCO) rendezvényét; 2008. október 4-én a „Tarka Magyar” tüntetést; 2008. október 22-én a Rákóczi Szövetség, az Európai Magyar Szabadságharcos Világszövetség Műgyetemtől a Bem térig, illetve a Kossuth térig tartott felvonulásait, valamint a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Kossuth téri rendezvényét; 2008. október 23-án a Kossuth téri és a Vértanúk terei állami rendezvényeket; Jobbik és a Magyar Gárda rendezvényét; a Magyar Önvédelmi Mozgalom (MÖM) rendezvényét; a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvényét; a Magyarok Világszövetsége (MVSZ) rendezvényét; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 rendezvényét; az Operánál az állami rendezvények előkészületeit; a Markó utcai csoportos igazoltatást; 2008. november 3-án és 5-én a Szlovák Köztársaság Budapesti Nagykövetsége elé szervezett tüntetéseket; továbbá a Közszolgálati Sztrájkbizottság által szervezett 2008. november 29-i rendezvényeit kísértük a helyszínen is figyelemmel.

<sup>40</sup> OBH 3262/2008

esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságjogok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért, a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképp azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csak mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom) [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi.” (30/1992. (V. 26.) AB határozat)<sup>41</sup>

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „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 alkotmányosan védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt. Különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat része [...]”<sup>42</sup>

Mindezek alapján nem lehet vitás, hogy valamely demonstráció célkitűzésével egyet nem értő személyek – akár sértő – véleményüknek hangot adjanak. Ettől különböző kérdés lehet azonban, hogy miként teszik ezt. A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság határozott különbséget tett „a véleménynyilvánítás szabadsága és a

<sup>41</sup> ABH 1992, 170–171., 178–179.

<sup>42</sup> ABH 1994, 219., 223., 230., 231.



véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok korlátozhatják.”<sup>43</sup> Ebből pedig az következik, hogy maga – az adott esetben elutasító tartalmú – véleménynyilvánítás szabadsága fokozott, de külső korlátok által korlátozott védelmet élvez, annak megjelenési formájáról – jelen esetben különféle tárgyak dobálása – azonban ez már nem mondható el. Úgy is megfogalmazható, hogy a „tojásdobálás” nem a vélemény, hanem a véleményt hordozó kommunikációs csatorna, s mint ilyen nem szükségképpen osztozik a véleménynyilvánítási szabadság magas szintű védelmében. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előbbi határozatában megfogalmazott elvi álláspontból (el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától) nem következik, hogy e kettő között ne lenne összefüggés. Végtelen esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését is. Egyszerűbben: a vélemény és nem az azt kifejező tojásdobálás áll az Alkotmány védelme alatt.

2. Adott történelmi-társadalmi-szociokulturális helyzetekben, az elutasító vélemény közszereplőkkel, jellemzően művészekkel és politikusokkal szembeni kifejezésének („nemtetszés-nyilvánítás”) módja Magyarországon a tojás-, torta- és paradicsomdobálás volt. Az Alkotmánybíróság (36/1994. (VI. 24.) AB határozatában) is megállapította, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. Mindebből – éppen a véleménynyilvánítás és annak megjelenési formájának különbözősége okán – azonban nem következik, hogy a közszereplőket automatikusan szabad lenne tojással vagy bármi mással megdobálni.

Előfordulhat azonban, hogy a közszereplők esetében a véleménynyilvánítás mint társadalmi processzus megvalósítása, vagyis a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése esetenként nem szokványos véleménynyilvánítási formákban (torta, tojás) nyilvánul meg. Úgy véljük, hogy az ilyen esetek is akkor és csak akkor fogadhatóak el, ha a véleményközlésre más mód objektíve nem áll rendelkezésre, és az ilyen véleményközlés módjával okozott sérelem arányban van magával – az egyébként alkotmányi védelem alatt

---

<sup>43</sup> ABH 1998, 260.

álló – közölt véleménnyel. (Ilyen lehet, ha az igen éles konfliktus, vagy elnyomás elleni tiltakozás lehetősége korlátozott, vagy pedig az ellenvélemény kifejtését korlátozó szituációban.) Jogállami körülmények között, a sértett döntése alapján ekkor is helye van a magánvádas eljárásnak.

*Az LMBT-menetet kísérő atrocitások esetében azonban bizonyosan más minőséget jelentettek a preparált (ételfestékkel, irritáló anyaggal, trágyával stb. töltött) tojás, kő, Molotov-koktél. Ezek véleménynyilvánítási formaként semmilyen körülmények között, senkivel szemben nem részesülhetnek alkotmányos védelemben a jogállamban.*

3. Az Alkotmánybíróság a már idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában foglaltak alapján rá kell mutatni, hogy a gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik.

Súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási vagy egyéb szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyezteti.

Az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejtésében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

„A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.”<sup>44</sup>

A véleménynyilvánítás körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés, vagy éppen a gyűlölet különféle tárgyak dobálásában történő manifesztálódásának

---

<sup>44</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A *demokrácia fogalma* rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy *tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot*, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.

Bármilyen demonstráció résztvevőinek megdobálása a fenti tartalmi jegyek tagadása, „visszaélés” a véleménynyilvánítás szabadságával, a gyülekezési joggal, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan kirekesztő stigmatizálása (vö. „megkövezés”), amely nem a jogállam és a demokratikus politikai kultúra része. A véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság gyakorlásához a demokratikus jogállamiságból fakadó elemi követelmények betartása szükséges – azon túl az alkotmányos értékek veszélyeztetettek.

4. A véleménynyilvánítás határa csak addig tart, ameddig mások alapvető jogait, jelen esetben a békés gyülekezéshez való jogát, életét, testi épségét vagy emberi méltóságát nem sérti. Ki kell emelni, hogy a különféle be nem jelentett rendezvények résztvevői azzal, hogy tömegesen – esetenként szervezeten – a nekik nem tetsző véleményt megfogalmazó csoportot (a vizsgált esetben LMBT-menetet) különféle tárgyakkal megdobálták, megsértették a felvonulók békés gyülekezéshez való jogát, így magatartásuk nem tartozhat a véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe, hanem büntetőjogi megítélés tárgya.

A 2008. július 5-i LMBT-menetet kísérő cselekmények egységes jogi megítélése érdekében az országgyűlési biztos – rendhagyó módon – OBH 3262/2008 sz. jelentését tájékoztatásul megküldte Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének és a legfőbb ügyésznek, kérve, hogy fontolják meg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 31. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdései alapján jogegységi eljárás indítványozását.

A Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettese arról tájékoztatta a biztost, hogy a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2008. szeptember 29-i ülésén megtárgyalta a

garázdaság bűncselekményének egyes jogértelmezési kérdéseit, és megalkotta a BKv. 71. sz. kollégiumi véleményét. Ennek értelmében más személy sérülés okozására tipikusan nem alkalmas tárgy (pl. tojással) való megdobása tetteles becsületsértést<sup>45</sup> valósíthat meg. A nyilvános helyen elkövetett tetteles becsületsértés – ha az elkövetés módja folytán kihívóan közösségellenes – garázdaság<sup>46</sup> megállapítására lehet alkalmas, ezért vizsgálni kell, hogy e bűncselekmény feltételei<sup>47</sup> hiánytalanul megvalósultak-e.

E helyütt utalnunk kell arra is, hogy a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény módosította a garázdaság törvényi tényállását. Ezzel a jogalkotó – amellet, hogy a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva történő elkövetést minősítő körülménnyé tette, és 2009. február 1. napjától súlyosabban rendeli büntetni – a Btk. 271. §-át egy értelmező rendelkezéssel egészített ki, amely szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására.” (Az ombudsman a törvényjavaslatot nem véleményezte.)

A biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, biztosítsa, hogy a jövőben megrendezésre kerülő állami rendezvényeken ne vagyonsvédelmi vállalkozások, hanem – amennyiben az szükséges – a Rendőrség vizsgálja át a résztvevők csomagját és ruházatát. A miniszter – miután egy elutasító válasz után az ombudsman ajánlását fenntartotta – differenciált álláspontot fogalmazott meg. Ennek értelmében az állami szervek által közterületen szervezett olyan rendezvények esetében, amelyek a kulturális jelleg kerül előtérben, és nincs olyan veszélyre utaló körülmény, amely a Rendőrség közreműködését indokolná, a beléptetést továbbra is vagyonsvédelmi vállalkozások látják el. Az olyan állami rendezvények esetében azonban, ahol a hivatalos állami megemlékezésre kerül sor az egyes ünnepi események kapcsán, a rendezvény rendjének biztosítását, valamint a résztvevők ruházatának és csomagjainak átvizsgálását elsődlegesen a Rendőrségnek kell végeznie. A biztos ezt a választ elfogadta.

---

<sup>45</sup> Btk. 180. § (2) bekezdés.

<sup>46</sup> Btk. 71. §.

<sup>47</sup> Kihívóan közösségellenes, erőszakos, megbotránkoztatásra, illetve riadalomkeltésre alkalmas. Az „erőszakos magatartást tanúsít” fordulat értelmezésére az EBH (HGY) 1589. sz. elvi bírósági határozatban, illetőleg a BKv. 34 (BK. 93.) véleményében kifejtettek az irányadók.

Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatai során az alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslására legtöbbször a rendőrségnek tett ajánlást. Általánosságban elmondható, hogy tapasztalataink szerint – még ha az ajánlás elfogadásától az országos főkapitány a biztosnak írt válaszában elzárkózott is – az év során a Rendőrség folyamatosan hasznosította a korábbi ombudsmani jelentések megállapításait.<sup>48</sup> Ennek során egy általunk készített kéziratot is beillesztettek a Rendőrség oktatási tervébe.

Az egyes ajánlások fogadtatása és hatása azonban meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegosztatással és a tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét<sup>49</sup> az országos rendőrfőkapitány még a Független Rendészeti Panasztestület – az ombudsmani jelentéssel csaknem azonos érvelést tartalmazó – határozatai ellenére is vitatta.<sup>50</sup> (A rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmani megállapításokat, valamint az azokhoz kapcsolódó kezdeményezést a főkapitány elfogadta.)

A rendőri azonosítók kérdése az egyetlen terület, ahol annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát, nemhogy előrelépést nem tapasztaltunk, hanem OBH 5266/2008 és OBH 5642/2008 sz. jelentéseiben újabb visszasságot tárt fel a biztos. E problémakörön kívül ugyanazon vagy hasonló probléma miatt a biztos nem fogalmazott meg ajánlást.

Összességében elmondható, hogy az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőrfőkapitány elfogadta,<sup>51</sup> és

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

---

<sup>48</sup> Így pl. az ombudsman OBH 2452/2008 sz. jelentését követően a nagy létszámú előállítások foganatosítása során a korábbi problémákat vizsgálataink során nem észleltük.

<sup>49</sup> OBH 2452/2008 sz. ügy.

<sup>50</sup> Ezt követően az előállítottak egy része a szabálysértési eljárás során tárgyalás tartását kérte, egyúttal ezen eljárásokban – mintegy előkérdésként – a tömegosztatás, valamint az előállítások jogalapját és módját egyaránt vitatta. Figyelemmel arra, hogy e kérdésekkel összefüggésben bírósági eljárás indult, az azok érdemét érintő további szakmai vitát a biztos nem tartotta célravezetőnek. Tudomásunk szerint a szabálysértési eljárásokat az eljáró bíróságok – indokolásukban többször az ombudsman jelentésére hivatkozva, annak érvrendszerét magukévá téve – megszüntették.

<sup>51</sup> E helyütt nem ismételjük meg azon intézkedések fogadtatását, amelyeket korábban már bemutattunk.

- amennyiben pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, úgy fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a BMr. 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismételje meg;
- a gyülekezési jog gyakorlásához elengedhetetlen intézményvédelmi kötelezettség tényleges megvalósulása érdekében a biztosítási tervekben rögzített intézkedések maradéktalan megvalósításának garanciális jelentőségére a végrehajtói állomány figyelmét felhívta;
- a fokozott ellenőrzések egységes végrehajtása érdekében kidolgozandó módszertani útmutató előkészítése során figyelembe fogják venni az OBH 5642/2008 sz. jelentés megállapításait;
- intézkedett arra vonatkozóan, hogy a Készenléti Rendőrség és a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok állománya ismerje meg az Obtv. országgyűlési biztosokat megillető jogosítványokat, intézkedett továbbá, hogy a rendőri szervek vezetői az állomány képzése során ismertessék alárendeltjeikkel a jelentésben foglaltakat;
- az Öltözködési Szabályzat – a vonatkozó miniszteri rendeleti szabályozás átfogó felülvizsgálatát követő – közeljövőben várható módosítása során megvizsgálják, hogy a rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatos ombudsmani javaslatok figyelembevételével milyen egységes szabályozása garantálhatja még inkább a rendőrök azonosíthatóságát;
- a BRFK vezetőjének rendészeti helyettese a megfelelő azonosíthatóság érdekében ismételten felhívta az érintett állomány figyelmét a vonatkozó normák maradéktalan betartására és előírászerű alkalmazására;
- különös figyelmet fordítanak a rendőrök azonosíthatóságát biztosító szabályok betartásának ellenőrzésére;
- a Rendőrség – a honlapján még nem szereplő, régebbi – normák megismerésére irányuló állampolgári kéréseknek eleget tesz;
- annak érdekében, hogy a rendezvénybiztosítások, és az ehhez kapcsolódó rendőri intézkedések megfeleljenek a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, több segédlet, módszertani útmutató, valamint egy általunk készített kézirat<sup>52</sup> megküldésre került a Rendőrtiszti Főiskola és valamennyi rendészeti szakközépiskola, továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok részére.

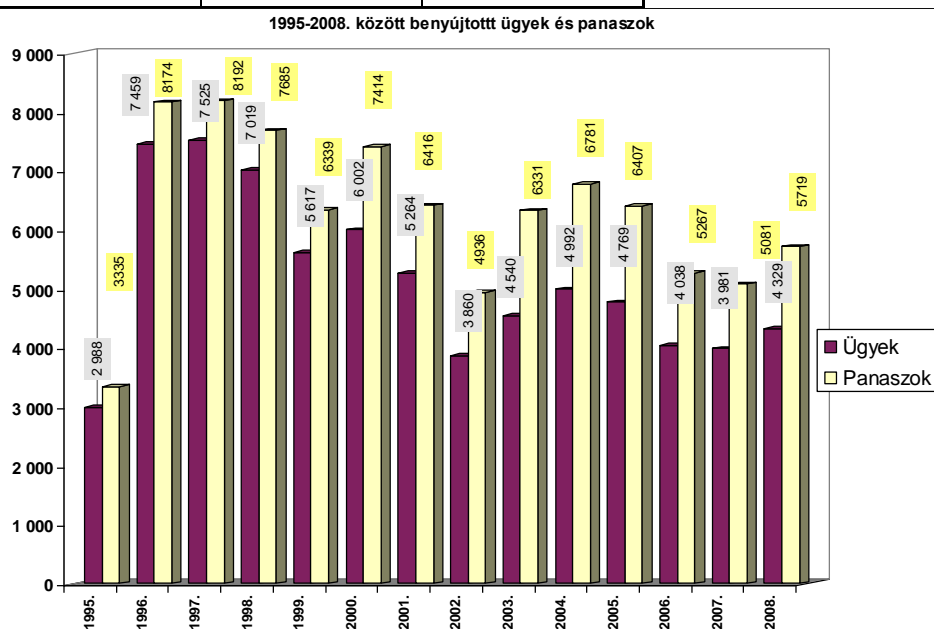
---

<sup>52</sup> HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül].

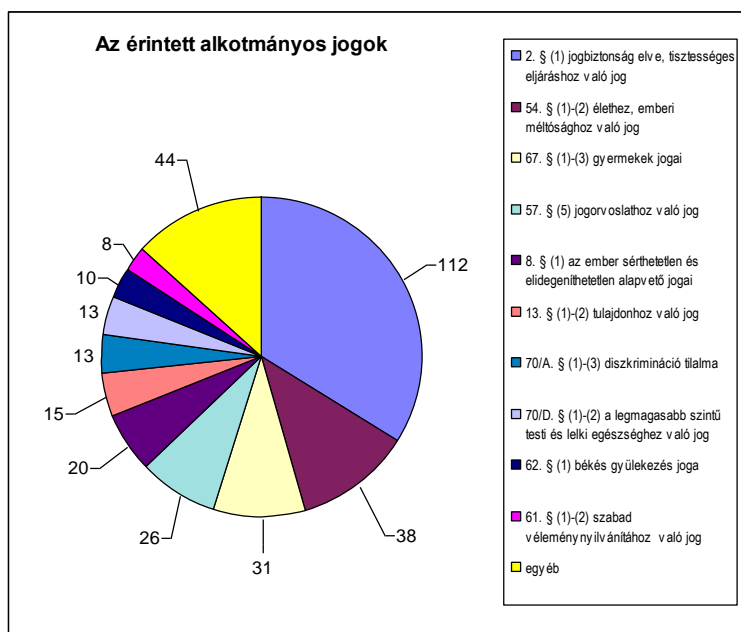
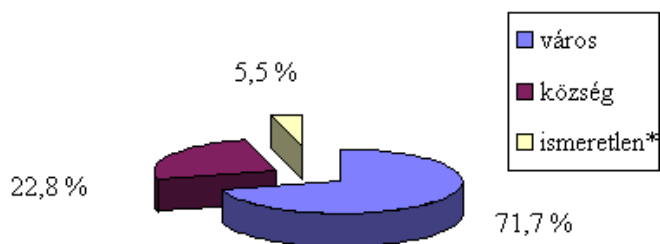
### Függelék

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

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



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



1. ÁDÁM ANTAL: A biztonság mint jogi érték. In: BALOGH, Á.-HORNÁK, SZ. (szerk.): Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapjára. Studia Auctoritate Universitatis Pécs Publicata Pécs, 2005.
2. Az alapjogok helyzete Magyarországon 2003-ban. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2004. (8. évf.) 1. sz. 177-204.
3. Az emberi és a gyermeki jogok dokumentumokban. Scriptoros Kiadó, Kaposvár, 1999.
4. BECK, UWE: Mi a globalizáció? Szeged, 2005.



5. BEREND T. IVÁN: Magyarország 1988.
6. BÍRÓ DÁVID: ellenkultúra Amerikában. Gondolat: Budapest. 1987.
7. BÍRÓ GÁSPÁR: Az egyenlő méltóság elvéről In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
8. BORSOS-REPKA NOÉMI: Anyu, mehetek oviba? In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
9. BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság – korlátok nélkül”: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hajléktalansággal foglalkozó projektje. *Kapocs* 6. évf. 37. sz. / 2008
10. BORZA BEÁTA: A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró ÁJOB projektfüzetek Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009
11. DELLA PORTA, DONATELLA – REITER, HERBERT (eds.): *Protest Policing. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies.* University of Minnesota Press: Minneapolis-London. 1998.
12. DUPRÉ, CATHERINE – KARNIS ANDRÁS (ford.) Reformok után : alapjogvédelem a posztkommunista országokban. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2007. (11. évf.) 4. sz. 38-45. old.
13. FELKAI GÁBOR (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás. Rejtjel: Budapest. 2003.
14. FILÓ MIHÁLY: Az inkvizitor védelmében – a kínzás jogállami apológiája? *Fundamentum*, 2005. No. 3.
15. GALE, DENIS E.: *Understanding Urban Unrest. From Reverend King to Rodney King.* Sage: London. 1996.
16. GOLDMAN M.: *Fro Comrade to Citizen. The Struggle for Political Right sin China.* Harvard U. P. Cambridge Mass, London 2006.
17. GÖMBÖS SÁNDOR: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. *Rendészeti szemle*, 2009. (57. évf.) 2. sz. 28-45.
18. HAJAS BARNABÁS – BIHARI MIHÁLY: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (I.) *Közjogi szemle* 2. évf. 1. sz. / 2009. 23-31
19. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi szemle* 2. évf. 2. sz. / 2009 17-30.

20. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (III.) *Közjogi szemle* 2. évf. 3. sz. / 2009 35-41.
21. HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgáltok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül].
22. HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
23. HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ: Emberi méltóság – korlátok nélkül In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009. 7
24. HAJAS BARNABÁS (szerk): Gyülekezési jogi projekt. ÁJOB projektfüzetek Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009
25. HAJAS BARNABÁS: A „karfás” jelentést megelőző ombudsmani gyakorlat. *Kapocs* 6. évf. 37. sz. / 2008
26. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről. *Rendészeti szemle*, 2009. (57. évf.) 2. sz. 53-61.
27. HAJAS BARNABÁS: Elfelejtett ombudsmani hatáskör? *Közjogi szemle* 1. évf. 1. sz. / 2008. 45-56
28. HAJAR L.: Human Rights Law, Executive Powers, and Torture int he Post-9/11. In: BULLARD A. (ed.) Human Rights in Crisis. Ashgate, Aldershot, Hampshire England 2008.
29. HALÁSZ ZSOLT: Pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő problémák a hajléktalanság felé vezető úton. *Kapocs* 6. évf. 37. sz. / 2008
30. HALMAI GÁBOR – KIS JÁNOS – HACK PÉTER – UITZ RENÁTA – KENDE PÉTER – BAUER TAMÁS: Az alapjogok helyzete a rendszerváltás óta : beszélgetés a Fundamentum tízedik születésnapján (Kossuth Klub, 2008. február 20.) *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2008. (12. évf.) 3/4. sz. 55-65.
31. HALMAI GÁBOR: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. *Rendészeti szemle*, 2008. (56. évf.) 11. sz. 3-28.
32. HALMAI GÁBOR: Az alapjogok helyzete Magyarországon 2004-ben. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2005. (9. évf.) 1. sz. 139-154. old.
33. HALMAI GÁBOR: Az alapjogok helyzete Magyarországon 2005-ben. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2006. (10. évf.) 1. sz. 163-181. old.

34. HALMAI GÁBOR: Egyesüljetek, gyülekezzetek! – Egy kodifikáció története. In: KURTÁN SÁNDOR – SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1988-ról. 239.
35. HALMAI GÁBOR: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium : Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2001. (5. évf.) 2. sz. 81-88. old.
36. HAMMARBERG, THOMAS: „A gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy meghallgassák őket, és hogy a felnőttek figyelembe vegyék véleményüket” In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
37. HAMMARBERG, THOMAS: Senki sem válhat hajléktalanná – a megfelelő lakhatás külön jogot jelent. HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
38. HEUN, WERNER: Az emberi méltóság – A filozófiai koncepciótól a jogi garanciáig In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
39. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG: Gyülekezési szabadság a szélsőjobb számára? – egy jogállami demokrácia próbaköve In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
40. HOPGOOD S.: Keepers of the Flame. Understanding Amnesty International. Cornel U. P. Ithaca – London 2006.
41. HORVÁTH SZILÁRD: Vajon miért nem tudjuk a hajléktalanokat visszajuttatni a társadalomba? In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
42. IGNATIEFF M.: The Rights Revolution. CBC: Toronto, 2000.
43. JUHÁSZ ZOLTÁN: A bírósági végrehajtás rendszere a hajléktalanná válás megelőzése szempontjából és az ombudsmani gyakorlat tükrében. *Kapocs* 6. évf. 37. sz. / 2008
44. JUHÁSZ ZOLTÁN: A gyülekezési joggal összefüggő jogalkalmazási gyakorlat jellemzői. *Rendészeti szemle*, 2009. (57. évf.) 2. sz. 3-27.
45. KARDOS GÁBOR: A nemzetközi jog diszkrét bája. Ötvenéves az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. *Fundamentum*, 1998. No. 5-9.

46. KARDOS GÁBOR: Lakhatás és méltóság In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
47. KARDOS GÁBOR: Puha egyezmények a nemzetközi kapcsolatokban. *Külpolitika*, 1990, No. 1.
48. KOMANOVICS ADRIENNE: Az emberi jogok európai védelmi rendszerének reformja. *Jura*, 1998. N 1. pp 15-20.
49. KOVÁCS ISTVÁN: Tüntetőjog – avagy a gyülekezési törvény buktatói az elmúlt két évtized tükrében In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
50. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA (szerk.): Gyermekjogi projekt.ÁJOB projektfüzetek Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009
51. KURLANSKY, MARK: 1968. Egy év, amely megrengette a világot. HVG Könyvek: Budapest.2006.
52. LÁPOSSY ATTILA: Az állam mint szövetséges : Alapjog-elméleti széljegyzet a hajléktalanság megelőzéséhez. *Kapocs* 6. évf. 37. sz. / 2008
53. LENKOVICS BARNABÁS: Alkotmányozás és kodifikálás – Gondolatok az alapjogok és az alanyi jogok körül. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 2005. (18. évf.) 1. sz. 636-646.
54. LENKOVICS BARNABÁS: Áttekintés az ombudsman 2003. évi munkájáról. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 2003. (16. évf.) 1. sz. 547-579.
55. LENKOVICS BARNABÁS: Ombudsman 2004 - előretétele a jövő generációk jogaira. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 2004. (17. évf.) 1. sz. 541-558.
56. MAJTÉNYI LÁSZLÓ: Ombudsmann állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. pp 13.
57. MARSHALL T. H.: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtstaates. Campus: Frankfurt am Main.1992.
58. MIKLÓSA MÓNIKA: Gyermeki jogok. Van fogalmad róla? In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
59. MOLNÁR LÁSZLÓ: Az ombudsman vizsgálata nyomán : a fővárosi GYIVI igazgatója a speciális gyermekvédelmi ellátásról. *Háló : a Szociális Szakmai Szövetség hírlevele*, 1999. (5. évf.) 6. sz.

60. NÁNÁSI GÁBOR: Egy régi – új alapvető emberi jogunk: a gyülekezési jog In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
61. PACZOLAY PÉTER – CHRONOWSKI NÓRA – PETRÉTEI JÓZSEF – HANÁK ANDRÁS – KILÉNYI GÉZA – BÁRD PETRA: Alapjogok és az EU. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2003. (7. évf.) 2. sz. 63-86. old.
62. PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: A demonstráció e-mailen való bejelentése - ombudsmani nézőpontból. *Rendészeti szemle*, 2009. (57. évf.) 2. sz. 46-52.
63. PÁSZTOR EMESE: A gyermek jogainak védelme – első kézből : Avagy mit tehetnek a gyermekkel közvetlen kapcsolatban álló személyek a gyermek mindenek felett álló érdekében? In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
64. PIANTA, MARIO: A globális civil társadalom párhuzamos csúcstalálkozói, In: ANHEIER, HELMUT –GLASIUS, MARLIES –KALDOR, MARY (szerk.): Globális civil társadalom 1. Typotex: Budapest.2004.250-286.o.
65. POLT PÉTER: Az állampolgári és emberi jogok érvényesülése a Magyar Honvédségnél az ombudsman szemszögéből. *Acta humana : emberi jogi közlemények*, 1997. ([8]. évf.) 28-29. sz. 31-52.
66. RÓZSÁS ESZTER: A gyermekjogi ombudsman – The Ombudsman for Children. *Nemzetközi közlöny : közép-kelet-európai közigazgatási folyóirat* (= International journal : of public administration in Central and Eastern Europe), 2008. ([2. évf.]) 2. sz. 57-65.
67. SÁRI JÁNOS – TILK PÉTER – SOMODY BERNADETTE: Az ombudsmanok hat éve. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2001. (5. évf.) 2. sz. 67-78.
68. SHAW M.N.: Nemzetközi Jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
69. SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2001. (5. évf.) 2. sz. 14-23. old.
70. SOMODY BERNADETTE: A „tisztességes ember érdeke” : a második általános országgyűlési biztos jogszemlélete. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2007. (11. évf.) 2. sz. 94-101.
71. SOMODY BERNADETTE: Az ombudsman szerepe a gyermeki jogok védelmében. *Családi jog*, 2008. (6. évf.) 2. sz. 20-24.
72. SOMODY BERNADETTE: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi közlöny*, 2004. (59. évf.) 10. sz. 317-328.

73. SZABÓ IMOLA ANETT: Elvi és gyakorlati nehézségek a gyülekezési jogról szóló törvényben In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
74. SZABÓ MÁTÉ – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA – HAJAS BARNABÁS – JUHÁSZ ZOLTÁN – MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET – TÖRÖK ZOLTÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN – KOLLÁTH GYÖRGY – GAUDI-NAGY TAMÁS: Gyülekezési jog – problématerkép. *Közjogi szemle* 1. évf. 3. sz. / 2008 16-36
75. SZABÓ MÁTÉ – HARASZTI MARGIT KATALIN: Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hatvan éve és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézménye Magyarországon In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
76. SZABÓ MÁTÉ – KONDOROSI FERENC – SOMOGYVÁRI ISTVÁN – VARGA ZS. ANDRÁS: Valóban védtelenül? *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 1. sz. 68-72.
77. SZABÓ MÁTÉ: A demokrácia stabilitása és a gyülekezési joga. *Rendészeti szemle*, 2008. (56. évf.) 6. sz. 3-25.
78. SZABÓ MÁTÉ: Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári jogi kritika intézményei : Az ombudsmani intézmény 200 éves évfordulójára és az „emberi jogok kelet-európai forradalmának” 20. évfordulójára. *Magyar tudomány*, 2009. (170. évf.) 4. sz. 464-472.
79. SZABÓ MÁTÉ: Az ombudsmanok és a gyülekezés joga. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve, 2007. (20. évf.) 1. sz. 500-525.
80. SZABÓ MÁTÉ: Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom. Századvég: Budapest.2004.
81. SZABÓ MÁTÉ: Új problémák a köztéri gyülekezésekkel kapcsolatosan és civil párbeszéd az Európai Unióban. *Belügyi szemle*, 2004. (52. évf.) 7-8. sz. 217-240.
82. TAKÁCS ALBERT: A gyermeki jogok jelentősége In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül: a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai; [közread. az] Országgyűlés Hivatala. – Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009.
83. TAKÁCS ALBERT: A rendőrség megítélése az ombudsman vizsgálatai alapján. *Belügyi szemle*, 2004. (52. évf.) 9. sz. 5-27.
84. WELLER MÓNKA: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az emberi jogok egyetemessége. *Állam-és Jogtudomány*, 1998. N 3-4.
85. WELLER MÓNKA: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000.