Fejős Andrea

AZ EMBERI JOGOK MAGASABB SZINTŰ VÉDELME A VAJDASÁGBAN – JOGRENDSZERÜNK ÚJ INTÉZMÉNYE, AZ OMBUDSMAN

I. BEVEZETÉS

1. Az ombudsman fogalma és feladata

Az ombudsman svéd intézmény[1], melyet ma kb. 150[2] állam jogrendszere ismer, valamint néhány szupranacionális szervezet is, mint például az Európai Unió.[3] Az intézmény mindenütt lényegében ugyanazon elven épül fel, de eltérések is vannak, mert ezen intézmény minden egyes állam *konkrét* társadalmi és politikai viszonyaihoz igazodik. Ezenkívül állandó evolúciós folyamat figyelhető meg, az eredeti svéd modell is változott[4] 200 éves létezése során.

Az ombudsman[5] svéd kifejezés[6], melynek magyar megfelelője az *országgyűlési biztos*, de használatos még a (jog)biztos, emberjogi biztos és az állampolgári biztos elnevezés is. Némely államok hivatalos jogi terminológiájában gyakran más elnevezést visel (pl. igazságügyi kancellár, népügyvéd vagy – mint Magyarországon – állampolgári jogok országgyűlési biztosa.[7] Ugyanakkor a nemi egyenjogúság kifejezése érdekében a nemzetközi jogban mind gyakrabban használatos az *Ombudsperson* (angol: person = személy) kifejezés.

Eredetileg független szubjektumot jelentett, aki a parlament nevében, annak megbízottjaként, védte a polgárokat a közigazgatási szervek és a közszolgálatok törvényellenes, szabálytalan és eredménytelen munkája ellen. Idővel mind erősebben bontakozik ki a polgárok védelmezőjeként, és így ma elmondhatjuk, hogy:

Az ombudsman leginkább a törvényhozó szerv által megválasztott[8] független szervet, vagyis hivatalos személyt jelenti, aki egyrészt a közigazgatási szervek és a közszolgálatok munkáját, másrészt az emberi jogok érvényesítését ellenőrzi.

Ellenőrző tevékenysége a törvényesség, a célszerűség, valamint az emberiesség szempontjaira egyaránt kiterjedhet. Mivel a törvényesség más mechanizmusokkal is ellenőrizhető (pl. közigazgatási perrel), az ombudsman védelmező szerepe a célszerűség és az emberiesség területén bontakozik ki. Nem létezik ugyanis egyetlen másik intézmény sem, amely megvédené a polgárokat a kisebb-nagyobb igazságtalanságoktól, a lassú ügyintézéstől, az embertelen bánásmódtól, amelyekkel, sajnos, a polgárok ügyeik intézése során nap mint

nap találkoznak a közigazgatási szervekkel és közszolgálatokkal való érintkezésben. Az ombudsman ellenőrző hatásköre magában foglalja majdnem mindegyik állami szerv[9], valamint közszolgálat munkájának az ellenőrzését. A gyakorlatban ez elsődlegesen a közigazgatási szervek munkájára vonatkozik, pl. a fegyveres erők, rendvédelmi szervek, büntetésvégrehajtási intézmények, valamint egész sor közszolgálat tevékenységére (pl. víz-, gáz-, áramszolgáltató, szociális, egészségügyi vagy oktatási intézmények) stb.

Az ombudsman tanácsadó jellegű intézmény is. A fenti tevékenységeken kívül együtt kell működnie a közigazgatással, és tanácsot kell adnia a szabályos munka érdekében, hogy közös erővel segítsék az emberi jogok tiszteletben tartását, illetve hogy megakadályozzák azok megsértését.

2. Az ombudsman működésének alapelvei

a) Függetlenség, amely lehet:

– Pénzügyi függetlenség (a megfelelő anyagi háttér biztosítása).

– Teljes függetlenség a hatalmi szervektől és intézményektől, illetve azok minimális hatása. Ezt segítik elő a szigorú összeférhetetlenségi szabályok, valamint hogy általában a parlamenti ciklusnál hosszabb időre választják az ombudsmant.

b) Hozzáférhetőség és elérhetőség

– A panaszosok számára az ombudsmannál kezdeményezett eljárások legyenek egyszerűek, gyorsak és olcsók.

c) Jogosultság a közigazgatási szervek felügyeletére

– A megfelelő törvényes keretek kialakításával elérhető, hogy az ombudsman követni tudja a különböző törvények végrehajtását, valamint a közigazgatási aktusok jogszerűségét és célszerűségét.

d) Közvetítői szerep

– Az ombudsman közvetít az állami szervek és a polgárok között, ami sokban hozzájárulhat a bizalom kialakításához vagy visszanyeréséhez. A polgár mindig számíthat arra, hogy a közigazgatási szervekkel való nézeteltérésekből eredő sérelmei orvoslására van egy kívülálló intézmény, amelyhez fordulhat. Az ombudsman ugyan állami szerv, de nem része a törvényhozó, igazságügyi vagy végrehajtó apparátusnak, így közvetíthet ezen állami szervek között is, illetve a központi és önkormányzati szervek között.[10]

3. Az ombudsman felépítése

Ezen intézmény legtöbbször egyszemélyi, de lehet többtagú szerv is.[11]

Az egyszemélyiség elvére épülő ombudsman is rendelkezhet egy vagy több helyettessel és külön szakszolgálattal.

Az általános hatáskörű ombudsman mellett egyre elterjedtebbek az ún. szakombudsmanok[12], az élet azon területein, ahol az emberi jogok védelmére fokozottabb figyelmet kell fordítani (mint pl. a hadügy, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, oktatás, egészségügy, környezetvédelem stb.).

Ugyancsak új fejlődési irány az ombudsman decentralizálása, vagyis amikor egy központi szerv helyett több helyi, illetve regionális szerv létezik. Az

összetett államokra jellemző, hogy csak a tagállamok szintjén van ombudsman, szövetségi szinten pedig nincs.[13] Sőt ezen intézmény hatásköre vonatkozhat mindössze egy városra is.[14]

II. AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYE SZERBIA JOGRENDSZERÉBEN

Az ombudsman bevezetésének nálunk hosszú története van. Az első kísérletek még a múlt század hatvanas–hetvenes éveiben történtek, amikor az ombudsman intézménye rohamosan terjedt a világban. Akkor azonban a szocialista társadalom szempontjából „burzsoá intézmény" volt, így az 1974-es szövetségi és köztársasági alkotmányokkal az ombudsman helyett a *társadalmi önigazgatási ügyész* (društveni pravobranilac samoupravljanja) intézményének bevezetésére került sor. Hatásköre nem az emberi (polgári) jogok, hanem az önigazgatás és a társadalmi tulajdon védelmére terjedt ki. Ez az intézmény kimaradt az 1990-es szerbiai és az 1992-es szövetségi alkotmányból, és így megszűnt létezni.[15]

A múlt század nyolcvanas éveiben újra aktuális volt ez a kérdés[16], és a későbbiek folyamán is sok szó esett róla tudományos körökben. Több alkotmányos tervezet is elkészült, melyekben az ombudsmannak mint az emberi jogok védelmezőjének kiemelkedő helye van.[17] Az akkori politikai hangulat azonban nem kedvezett az intézmény elfogadásának.

Az ezredfordulót követő politikai változások után hazánkban is lehetőség nyílt ezen intézmény bevezetésére. Mivel az alkotmány és a rendszerbeli kérdéseket szabályozó törvények jó része régebbi keletű, és a bukott rendszer szellemét tükrözi, az intézménynek nincs alkotmányos alapja, de reméljük, az új alkotmányban végre helyet fog kapni.

A. Az autonóm tartományi hatáskörökről szóló törvény[18] vagy népszerűen az *omnibusztörvény*, nagyon fontos lépés az ombudsman szempontjából, a Vajdaságot ugyanis közvetlen, törvénnyel előírt joggal ruházza fel, az ombudsman önálló megalapítására és szabályozására.

B. A helyi önkormányzatról szóló törvény[19] lehetőséget ad a polgári védelmező (gradanski branilac) bevezetésére[20] a községekben, az egyéni és a kollektív jogok és érdekek védelmezésére, a közigazgatási szervek, valamint a közszolgálatok munkájának ellenőrzésével. Ha a polgári védelmező megállapítja a törvényellenes és a szabálytalan munka fennállását, ajánlást és kritikát intéz az érintett közigazgatási szervhez vagy közszolgálathoz, valamint az ügyről értesíti a helyi képviselő-testületet és a nyilvánosságot.

A polgári védelmezőt a helyi képviselő-testület nevezi ki tekintélyes és politikailag neutrális személyek közül, a megválasztás feltételeit és eljárását részletesebben előirányozhatják az érintett helyi közösségek.[21]

C. Az omnibusztörvényben kapott felhatalmazás, valamint a VAT statútumának[22] alapján a Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza, a 2002. december 23-i ülésén meghozta *A tartományi ombudsmanról szóló határozatot.*[23]

E határozat 1/1. szakasza meghatározza a tartományi ombudsman fogalmát:

„A tartományi ombudsman mint független és önálló szerv gondoskodik valamennyi személy[24] alkotmánnyal szavatolt, nemzetközi emberi jogi szerződésekben megerősített és közzétett, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaiban, Vajdaság Autonóm Tartomány törvényében és jogszabályaiban foglalt *emberi és szabadságjogainak védelméről és fejlesztéséről.*"

Az ombudsman különösképpen védi „az emberi és szabadságjogokat a tartományi vagy községi közigazgatási szervek[25], a tartomány vagy a község által alapított intézmények[26], meghatározott közigazgatási felhatalmazásokat gyakorló és közmegbízatásból eljáró szervek és szervezetek általi megsértésétől".

Az ombudsman felügyel az előbb említett jogszabályok alkalmazására, ellenőrzi a közigazgatási szervek eljárásainak törvényességét, célszerűségét és hatékonyságát, valamint kivizsgálhatja a közigazgatási szervek munkáját.

Működésének alapelvei a törvényesség, a pártatlanság, a függetlenség és az igazságosság.

1. Az ombudsman megválasztása

Az intézmény sikeres működésének feltétele: *függetlensége, önállósága és pártatlansága.* Ezen attribútumok biztosítása szempontjából különös jelentőségűek az ombudsman megválasztásának feltételeire és eljárására vonatkozó rendelkezések.

Az ombudsmant Vajdaság Autonóm Tartomány Képviselőháza mint a tartomány legfelsőbb szerve választja, a képviselők teljes számának 2/3-os szavazattöbbségével.[27] Függetlensége érdekében megbízási ideje 6 évig tart[28], és legfeljebb kétszer választható meg ugyanerre a tisztségre egymás után.

Függetlensége biztosítását szolgálják a szigorú megválasztási feltételek[29], és az összeférhetetlenségi szabályok[30] is.

Az ombudsman tisztsége objektív okokból[31], valamint a képviselőház általi felmentéssel szűnhet meg.[32]

Munkájáért csak a VAT Képviselőházának felel. Így a kifejtett véleményéért, valamint a hatáskörének ellátásában foganatosított cselekmények miatt nem büntethető meg és nem vonható felelősségre. Munkájában független. Nem kaphat utasításokat, valamint nem hajthatja végre egyetlen állami szerv megbízását, még a parlamentét sem.

2. Az ombudsman felépítése

A tartományi ombudsman az egyszemélyűség elvét követi. Az ombudsmannak öt helyettese van, melyek közül három egyes szakterületekre van szakosítva. Ezek pedig:

- *a nemzeti kisebbségek jogai*
- *a gyermekek jogai*
- *a nemek közötti egyenjogúság kérdései.*[33]

A helyettesek közül legalább egyet-egyet a kevésbé képviselt nem (nők) és a nemzeti kisebbségekhez tartozók közül kell választani.[34] Mandátumuk időtartama és újraválasztási lehetőségük megegyezik az ombudsmanéval.

Az ombudsman a szak- és technikai teendők ellátására *szakszolgálatot*[35] alakít. A szakszolgálat munkáját az ombudsman által kinevezett igazgató irányítja.[36]

Az ombudsman székhelye Újvidék[37], Szabadkán és Pancsován kötelezően helyi irodát nyit[38], de nyithat a tartomány területén más helységekben is.

Az ombudsman munkájához szükséges eszközöket a tartományi költségvetés biztosítja. A pénzügyi függetlenség elérése végett fontos, hogy az ombudsman javasolja az évi költségvetés nagyságát és szerkezetét, és hogy az ombudsman keresetének szorzószáma megegyezik a Végrehajtó Tanács tagjaiéval, a helyettesé pedig a tartományi segédtitkáréval.

3. Az ombudsman hatásköre

Az ombudsman hatásköre mindenekelőtt az emberi jogok védelmére irányul:

a) az emberi jogok sérelme esetén, a közigazgatási szervek, illetve a közszolgálatok munkája vagy okmánya által az ombudsman:

- értesíti az illetékes szerveket és a szélesebb közvéleményt az emberi jogok megsértéséről
- átveszi és kivizsgálja az emberi jogok megsértésére vonatkozó folyamodványokat
- közvetít a viták békés megoldásában
- az illetékes szerveknél büntető-, fegyelmi és egyéb eljárás indítását kezdeményezheti

b) preventív intézkedéseket is ellát:

- figyelemmel kíséri az emberi jogok nemzetközi szabványainak alkalmazását
- tájékoztatásokat gyűjt az emberi jogok területét szabályozó törvények és egyéb jogszabályok alkalmazásáról
- serkenti az emberi jogokra való oktatást az élet valamennyi területén[39]
- eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróság előtt
- a képviselőháznak és a Végrehajtó Tanácsnak javasolhatja az új jogszabályok meghozatalát és a meglevők módosítását[40]
- évi jelentést tesz az emberi jogok tiszteletben tartásáról (megsértéséről) a VAT Képviselőházának.[41]

Az évi jelentés különös jelentőségű, mert:

- általános képet nyújt az emberi jogok állapotáról és a jogbiztonságról a tartományban
- tartalmazhatja az egyes jogszabályok módosítására, illetve meghozatalára irányuló kezdeményezést, melynek célja a hiányosságok elhárítása és a közigazgatási szervek hatékonyabb munkája
- az ombudsman kérésére a képviselőház napirendre tűzheti és megvitathatja a jelentést
- megjelenik a VAT Hivatalos Lapjában és a tömegtájékoztatási eszközökben, így tartalma nyilvánosságra kerül.

4. Az ombudsman előtti eljárás

Az ombudsmanhoz fordulás nem formális és ingyenes. Mindenki hozzá fordulhat[42], aki úgy ítéli meg, hogy a közigazgatási szervek jogszabályaikkal vagy cselekményeikkel megsértették valamelyik emberi jogát, de önkezdeményezésű eljárást is indíthat. A sértett az ombudsmant folyamodvány benyújtásával értesíti. Ezt az elkövetett jogsértés és szabálytalanság vagy a vitás ügyben hozott utolsó aktus meghozatalától számított *egy éven* belül kell megtenni.

A benyújtott folyamodvány alapján az ombudsman legfeljebb 30 napon belül indít eljárást, ha az alábbi feltételek egyike teljesült:

– ha a folyamodó a *jogsértés orvoslására irányuló rendes jogeszközt kihasználta*[43], vagy

– ha az adott jogsértés orvoslására *nincsenek meg a jogeszközök.*[44]

Az ombudsman által folytatott eljárás több *szakaszra* osztható:

a) Miután az ombudsman értesült a folyamodvány tartalmáról, ellenőrzi annak valószínűségét, és a következő határozatokat hozhatja:

aa) A folyamodvány elutasításáról szóló végleges határozat[45], ha

– a folyamodvány nem tartalmazza a folyamodó személyes adatait
– a folyamodványt az egyéves határidő lejárta után nyújtották be
– a folyamodmány nem a közigazgatási szervek munkájára vonatkozik
– az eset körülményei és a bizonyítékok alapján az ombudsman úgy véli, hogy nincs szó az emberi jogok megsértéséről és más szabálytalanságról sem
– a folyamodó nem teljesítette a jogorvoslatokra vonatkozó feltételt
– ugyanebben az ügyben az ombudsman már korábban döntést hozott.

ab) A vizsgálat megindítására vonatkozó határozat, ha a folyamodvány eleget tesz az eljárás megindítására vonatkozó feltételeknek.

b) A bizonyítási eljárásban az ombudsmannak az a célja, hogy minél több adatot és információt[46] gyűjtsön össze a kérdéses ügyről, és hogy világos képet kapjon arról, hogy valóban helye volt-e a panasznak. E célból jogosult a közigazgatási szervektől megkérni mindazokat az adatokat és információkat, valamint közvetlen betekintést nyerni az iratokba, dokumentációba és adatgyűjteményekbe, amellyel az illető szervek rendelkeznek, az állam-, hivatali, üzleti és hivatásbeli titkot képező adatokat is beleértve. A közigazgatási szerv pedig köteles az ombudsman rendelkezésére bocsátani a kért adatokat és dokumentációt. Ezenkívül az ombudsman személyesen is megtekintheti az adott szerv munkáját. A megszerzett adatok tartalmát köteles titokban tartani megbízásának idején, de annak lejárta után is.

Ezek után az ombudsman megállapíthatja, hogy:

– az adott közigazgatási szerv már a vizsgálat folyamán elhárította az emberi jogok megsértését és az eljárást megszünteti
– nem sérültek meg az emberi jogok és a szervek eljárása sem volt szabálytalan
– valamely emberi jog sérelmet szenvedett vagy a munka folyamán szabálytalanság történt.

c) Ha megállapítja az emberi jogok megsértésének tényét, értesíti a folyamodót, és ajánlást tesz az illető szerv vezetőjének a panasz megoldására. Az illető szerv 15 napon belül köteles visszajelezni a megtett intézkedésekről.[47]

Az ombudsman:
- javasolhatja a közigazgatási szerveknek az eljárás törvénnyel összhangban történő megismétlését
- viselkedési szabályokat javasolhat a polgárokkal való munka és bánásmód fejlesztésére
- indítványozhatja a végső aktus végrehajtásának ideiglenes felfüggesztését
- kezdeményezheti fegyelmi, szabálysértési és bűnvádi eljárás megindítását.

Az alábbiakból látszik, hogy az ombudsman előtti eljárás elasztikusabb és kevésbé formális, mint más állami szerv esetében. Ez elősegíti a tényállás egyszerűbb és gyorsabb megállapítását. Másrészt éppen ezért nem hozhat érdemben döntést, és kényszereszközök alkalmazásával nem eszközölheti ki a közigazgatási szerveknél és azok hivatalnokainál a szabálytalanságok és törvénytelenségek elhárítását.

D. A népügyvédről szóló törvény javaslata[48]

2002 májusában Szerbia Köztársaság kormánya elfogadta az igazságügyi minisztérium javaslatát a népügyvédről szóló törvényről. Az SZK Képviselőháza viszont még mindig nem szavazta meg.

A javaslat szerint a *népügyvéd* (ombudsman) független és önálló szerv, mely gondoskodik az alkotmánnyal és törvénnyel, a nemzetközi szerződésekben és a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival szavatolt emberi és szabadságjogok védelméről és fejlesztéséről, amelyeket Szerbia Köztársaság által alapított közigazgatási és más közmegbízásból eljáró szervek részéről sérelem ért.

Mivel Vajdaság Autonóm Tartomány határozata (melynek lényeges pontjaival már foglalkoztunk) a törvénytervezeten alapul, és a javaslat még változhat is, így csak a lényegbeli különbségekre és a hiányosságokra próbálunk rámutatni.

1. A törvényjavaslat fő hiányossága, hogy egyáltalán nem szabályozza a hatalom különböző szintjein működő ombudsmanok, a köztársasági, a tartományi és a helyi önkormányzat (község, város) egymás közötti viszonyát. Mivel a köztársasági ombudsman hatásköre kiterjed minden olyan közigazgatási szerv és szervezet munkájára (a köztársaság egész területén), amelynek alapítója a köztársaság, a tartományi a tartomány által alapítottakra, a községi a község által alapítottakra, így megtörténhet, hogy egy esetről egyidejűleg több ombudsman előtt folyhat eljárás (hatásköri összeütközés), sőt még az is, hogy egyazon eset kapcsán eltérő határozatot hoznak. Az ilyen esetek elkerülése végett fontos lenne a népügyvéd és a tartományi, valamint a helyi ombudsman közötti együttműködés (kölcsönös tájékoztatás a megindított eljárásról és a megtett intézkedésekről, információ- és véleménycsere stb.). Az együttműködés részletezése végett megállapodást is köthetnek.

2. A másik fontos hiányosság a népügyvéd eljárásában észlelhető. A tervezet szerint ugyanis az ombudsman csak akkor indíthat eljárást, ha a jogsértés elhárítására, amelyre a folyamodó rámutat, *minden* (rendes és rendkívüli) jogorvoslatot igénybe vett már, kivételesen korábban is indíthat eljárást, ha e jog-

eszközök alkalmazásával való eljárás befejezése veszélyeztetné az emberi jogokat.[49]

Tudván, hogy nálunk milyen hosszú ideig tart egy eljárás (több hónapig, sőt évig is), az ombudsman veszíthet azokból az attribútumaiból, melyek előnyei (gyorsaság, elasztikusság, nem formális eljárás).

A javaslat továbbá nem veszi figyelembe, hogy sok az olyan eset, amikor a közigazgatási szervek nem hoznak semmilyen aktust (pl. az okmányok elvesztése, méltánytalan személyes bánásmód, lassú ügyintézés stb. esetei). Ezen okokból kifolyólag a tervezetnek ez a szakasza módosításra szorul.

Csak a rendes jogorvoslatok kihasználását kellene igényelni, de csak azokban az esetekben, amikor ezek használata lehetséges.

3. Az ombudsman nagyobb függetlensége és önállósága érdekében a státusát érintő rendelkezéseket is módosítani kellene (kívánatosak lennének a mandátum időtartamára, a mentelmi jogára, a megválasztására, a megbízási idejének megszűnésére, valamint a tisztség alóli felmentésére vonatkozó módosítások).

4. Vannak más különbségek is, mint pl. a következő: a javaslat nem irányozza elő az ombudsman helyetteseinek szakosítását, a beadvány átadását elektronikus posta útján stb.

Megállapíthatjuk, hogy ebben a pillanatban a vajdasági határozat rendelkezései teljesebbek, pontosabb megfogalmazásúak és nagyobb figyelmet fordítanak a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaira.

III. AZ OMBUDSMAN GYAKORLATI TEVÉKENYSÉGE

1. Mit csinálhat az ombudsman a gyakorlatban?

Az ombudsman érdemben nem dönthet, így eljárása nem helyettesítheti sem a közigazgatási, sem a bírói döntést. Tevékenységét általában az jellemzi, hogy:

- vizsgálatot folytat
- ajánlásokat tesz
- közvetít a vitában álló felek között
- évi jelentésekben számol be tapasztalatairól
- eljárásokat kezdeményez
- a nyilvánossághoz fordul a médiumokon keresztül.

2. Mely esetek tartoznak a hatáskörébe?

Az elmondottakból kiviláglik: az ombudsman tevékenységét az jellemzi, hogy hatásköre nincsen szigorú jogi keretek közé zárva. Ugyancsak jellemző, hogy azon esetekben intézkedhet, amelyek egyetlen állami szerv hatáskörébe sem tartoznak. Tehát az emberi jogok ilyen sérelmei ezen intézmény nélkül védtelenek maradnának. Hatáskörébe tartozik például:[50]

- indokolatlanul lassú ügyintézés
- hátrányos megkülönböztetés
- nem megfelelő vagy téves tájékoztatás, a tájékoztatás indokolatlan megtagadása

- méltánytalan személyes bánásmód
- jogszabályt sértő határozat meghozatala
- a személyes adatokkal kapcsolatban ért sérelmek (az adatok tisztességtelen és csalárd módon való megszerzése, azoknak jogtalan felhasználása és nyilvánosságra hozása, a nyilvántartott adatokba való betekintés megtagadása stb.).

Az ombudsman hatáskörébe tartozó ügyek továbbá:
- állampolgársági ügyek
- menekültügyek
- betegjogi és egészségügyi igazgatási ügyek
- a fogyatékosok ügyei
- birtokvédelemmel kapcsolatos ügyek
- büntetőügyek és a bebörtönzöttek ügyei[51]
- rendőrséggel kapcsolatos ügyek
- építési és földhivatali ügyek
- környezetvédelmi ügyek
- áramszolgáltatással, gázszolgáltatással kapcsolatos ügyek
- víz- és csatornaügyek
- az oktatással kapcsolatos ügyek
- szociális ügyek
- munkajogi ügyek
- önkormányzattal kapcsolatos ügyek stb.[52]

3. Néhány példa a gyakorlatból

A példákban igyekeztünk az ügyek lényegét kiemelni.

a) A Pusztacsehin lakó, de dombóvári állandó lakhellyel rendelkező panaszos beadványában sérelmezte, hogy Dombóvár önkormányzata – arra hivatkozva, hogy életvitelszerűen nem tartózkodik a településen – megszüntette a két kiskorú gyermeke után járó kiegészítő családi pótlék folyósítását. Sérelmezte továbbá, hogy a pusztacsehi polgármester nem engedte a településre bejelentkezni, ezért a gyerekeit nem tudta óvodába, illetve bölcsődébe adni.

A panaszos állítása szerint a polgármesteri hivatalban egyértelműen elutasították kérelmét, a polgármester szerint viszont a panaszos csak szóban „érdeklődött" a bejelentkezés lehetősége iránt, kérelmet nem nyújtott be, ezért annak elutasításáról sem készült határozat.

A törvény előírja, hogy az ügyfél kérelmét szóban és írásban egyaránt előterjesztheti. A kérelmet annak tartalma szerint kell elbírálni, tehát az ügyfél „érdeklődését" bejelentkezési szándéknak kellett volna tekinteni. Az eljáró szerveknek tájékoztatniuk kell az ügyfelet jogairól és kötelezettségeiről. A folyamodó viszont nem kapott tájékoztatást arról, hogy szóban előadott kérelmét az eljárás megindításának tekintik, arról jegyzőkönyvet nem vettek fel, a kérelem elutasításáról határozat nem született. Így a panaszos jogorvoslati jogával sem élhetett. Mindezzel sérült a panaszosnak a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

Az ombudsman helyettese felkérte a polgármestert, hasson oda, hogy a jövőben az előbb említett visszásságokra ne kerüljön sor, és hogy saját hatás-

körében vizsgálja meg, milyen módon tudna gondoskodni arról, hogy a családi pótlék elmaradt összegét a panaszosnak kiutalják. Ezt a polgármester meg is tette.

Továbbá a gyermek megfelelő testi fejlődéshez való joga sérelmét jelenti, ugyanakkor jogszabályellenes, ha az önkormányzat a kiegészítő családi pótlék folyósítását azért szünteti meg, mert a településen állandó bejelentett lakcímmel rendelkező szülő máshol él. Ennek kapcsán az ombudsman felszólította Dombóvár polgármesterét, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletét hozza összhangba az illetékes törvénnyel, s ez a felszólítás után a kétes jogszabályt hatályon kívül helyezte.[53]

b) A szabadkai Ker helyi közösség panasza az irodájuk közelében található szeméttelepre. A telekkönyv szerint ezek a földterületek (több mint 8 hektár) az Integral építőipari munkaszervezet és a Polet vállalat tulajdonaként vannak telekkönyvezve. Az Integral csődeljárása már több éve lezajlott, a Polet pedig még a nyolcvanas években az Integral részszervezete lett. A legvalószínűbb, hogy a csődeljárást lebonyolító bíró figyelmét elkerülték az említett parcellák, melyek továbbra is a nem létező cégek tulajdonaként vannak telekkönyvezve, de tulajdonképpen tulajdonos nélkül maradtak, és valószínűleg épp emiatt váltak szeméttelepé.

Az ombudsman irodája hamarosan követelni fogja e birtokok átírását a Szerb Köztársaság Fejlesztési Alapjára (ez a megfelelő eljárás olyan esetekben, amikor csődeljárás után tulajdonos nélkül marad a vagyon). Ezek után a község igényelheti az alaptól ezeket a területeket, és fel is parcellázhatja.[54]

c) Egy fiatal, Szabadka környéki kismamát nőgyógyásza magzatvízvizsgálatra utalt be az újvidéki Nőgyógyászati Klinikára. Mivel az asszony érti, de rosszul beszéli a szerb nyelvet, ezért elkísérte a férje is. A fiatal házaspár elmondása szerint a megpróbáltatások már a klinika felvételi osztályán kezdődtek, ahol a nővér emelt hangnemben megkérdezte a férjet, hogy miért nem az diktálja be a személyi adatokat, aki állapotos. Amikor a kérdésre a férj azt válaszolta, hogy felesége nem tud szerbül, a nővér kiabálva válaszolta vissza:

– Hát ez szép! Itt él Szerbiában, és nem tudja a szerb nyelvet. Miért nem tanította meg, hiszen ez a maga szégyene is?!

A tortúra folytatódott a rendelőben. Miután az asszony egy kérdésre nem tudott válaszolni, a nővér ismét kiabálni kezdett:

– Majd itt megtanulsz szerbül, mert itt senki sem fog veled magyarul beszélni. Itt szemtelenkedik velünk, miért nem megy oda, ahol a maga nyelvét beszélik?!

Végül a vizsgálatot nem végezték el. Eleve egy kockázatos eljárásról van szó, mely vetéléshez vezethet. Egy nyilatkozatot is alá kell írni, mely szerint a kismama vállalja a felelősséget az esetleges hibáért. Érthető, hogy a történtek után az asszony nem bízott a klinika személyzetében.

A fiatal pár szabadkai nőgyógyásza megerősítette a történteket. A megpróbáltatások után a férj felhívta őt, és elmondott neki mindent. Erre a doktornő felhívta a klinikát. Előbb a nővérrel beszélt, s az vele is csak kiabált, majd az

igazgatót kereste meg, aki őt is felszólította, hogy tanítsa meg a pácienseit szerbül, mielőtt a klinikára küldi őket.

Ugyanakkor az orvosi gyakorlatban ismert az anamnézis és heteroanamnézis fogalma. Az első esetben a szükséges információk magától a pácienstől kaphatók, a második esetben viszont a páciens nem tudja elmondani a problémáját, egyebek között azért, mert nem érti a nyelvet.

Az érintett nővér elmondása szerint azonban nem igaz, hogy nemzeti alapon sértegette az asszonyt. Hasonló véleményen volt a klinika igazgatója is. Állítása szerint a szabadkai nőgyógyásznak ő nem mondta, hogy tanítsa meg szerbül a betegeit. Továbbá azt is mondta, hogy a heteroanamnézist naponta használják, és nem érti, hogy ha az érintett nő nem érti a nyelvet, esetében miért nem alkalmazhatták volna.[55]

A fiatal házaspár panaszával a Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi Titkársághoz, valamint a tartományi ombudsmanhoz forrdult a nemzeti alapon történő diszkrimináció gyanújával.

A titkárság beszélgetéseket folytatott 2004. január 14-én az újvidéki Klinikai Központtal a kisebbségi nyelv és írás hivatalos használatának szabályozásáról a Klinikai Központ, valamint szervezeti egységeinek munkájában. Ezek után a titkárság elkészítette az utasítás munkaváltozatát. Az utasítás a Klinikai Központ belső szabályzata lenne, melyet a központ igazgatója hozna meg. A megbeszélésen a felek két hónapos határidőt állapítottak meg, melynek keretében a Klinikai Központ tanulmányozhatta az utasítás szövegét, és állást foglalhatott alkalmazásának módjáról és dinamikájáról. Ez a határidő 2004. március 14-én lejárt. A titkárság március 31-én levelet intézett a Klinikai Központhoz és a Nőgyógyászati Klinikához, hogy értesítsék őket, meddig jutottak az utasítás tanulmányozásában, de válasz azóta sem érkezett.

A tartományi ombudsman irodája hivatalosan 2004. január 12-én kezdte meg munkáját. Ezen kezdeti fázisban az esetek sokaságával találta szemben magát. Magyarországhoz hasonlóan, a panaszok különböző szociális és gazdasági igényre vonatkoznak, valamint a jogbiztonsághoz való jog sérelmére. A panaszok sokasága a bíróság munkájára (főként a szabálysértési bíróságéra), a felügyeleti (szak)szolgálatok, a Szociális Védelmi Központ, valamint a Rokkantsági és Nyugdíjbiztosítási Alap munkájára vonatkozik. Az emberi méltósággal kapcsolatos ügyek elenyészőek.[56] Ez azzal magyarázható, hogy a polgároknak a demokráciával együtt kialakult piaci viszonyok okoznak fájó sérelmeket. El kell telnie egy bizonyos időnek ahhoz, hogy az emberi méltóságra vonatkozó panaszok is sorra kerüljenek. Ehhez nemcsak a polgárok emberi jogi „érzékenységét" kell növelni, hanem az is a feltétele, hogy az alapvető szociális bajok ne érintsék a társadalom nagy tömegét.[57]

4. A nyilvánosság jelentősége

Az ombudsman munkájában kulcsszerepet játszik a nyilvánosság, mely az ombudsman munkájáról főként a médiumokon keresztül értesül. Hozzájárulhat az intézmény tekintélyének növeléséhez, elősegítheti munkáját és infor-

mációkkal szolgálhat az emberi jogok esetleges sérelméről (hivatalból indított eljárás).

Említettük, hogy az ombudsman nem hozhat jogerős döntéseket, így a nyilvánosság segítségére van szüksége, hogy az illető szerv elfogadja ajánlását. A nyilvánosság jelentősége különösen kifejezésre jut az évi jelentések közzétételében, amikor azon személyek és szervek neve, melyek nem tartották tiszteletben az emberi jogokat, közlésre kerül.

A médiumoknak ugyancsak nagy jelentősége van az ombudsman létezésének kezdeti fázisában, mint például nálunk. Mivel jogrendszerünk teljesen új intézményéről van szó, nem várhatjuk el a polgároktól, hogy tudják, mely esetekben, milyen feltételek teljesítésével és hogyan fordulhatnak az ombudsmanhoz.[58] Ezen okokból kifolyólag egy átfogó kampányra van szükség! Ilyen gyakorlatot mutat az összehasonlító jog is. Az ombudsmanok rendszeres sajtótájékoztatókat tartanak, televízióban és rádióban jelennek meg stb. Tehát különböző módon edukálják a polgárokat elsősorban arról, hogy melyek az emberi jogaik[59], és hogyan lehet őket védelmezni. Ezért ki kellene használni a médiumok társadalomra gyakorolt tudatformáló hatását.

5. Záradék

Az ombudsman 200 éve keletkezett Svédországban. Rohamos elterjedése a múlt század ötvenes éveiben, az adminisztráció terebélyesedésével hozható összefüggésbe. Ebben rejlik az ombudsman mérhetetlen jelentősége, hogy az igazság védelmezőjeként, harcolva a bürokrácia ellen, elősegítse a demokrácia fejlődését. Hosszú hagyománya ellenére az emberi jogok védelmének korszerű és hatékony megoldási módszere.

Fontos kiemelni, hogy az ombudsman a *közigazgatási szervek* és a *közszolgálatok* munkáját ellenőrzi. Ellenőrző tevékenysége a törvényesség, a célszerűség és a hatékonyság szempontjaira egyaránt fontos. Az ombudsmanhoz fordulás nincs formaságokhoz kötve és ingyenes, de fontos, hogy a folyamodvány írásban történjen, hogy a jogsértés orvoslására irányuló rendes jogeszközöket kihasználták, illetve hogy az adott jogsértés orvoslására nincsenek jogeszközök. Az ombudsman munkája tulajdonképpen akkor kezdődik, amikor a jogi eszközök, lehetőségek kimerülnek.

Ellenőrző tevékenysége mellett az ombudsman jelentősen hozzájárul az emberi jogok fejlesztéséhez is. E téren különösen jelentős az emberi jogokról szóló oktatás serkentése. Hazánkban az emberi jogok érvényesítése az utóbbi évtizedekben alig-alig kapott teret. Nemcsak hogy a polgárok nem ismerik jogaikat, hanem előfordul olyan eset is, hogy a közigazgatási szervekben dolgozó hivatalnokok sem tudják az egyes emberi jogok tartalmát.[60] Mondhatnánk azonban, hogy a tételes jog területén[61] az emberi jogok szavatolása kielégítő lehetne, a probléma inkább ezen jogszabályok gyakorlati alkalmazásában van.[62] Továbbá a társadalom is általánosan elfogadott egyes viselkedési szabályokat, melyek szokássá váltak, de egyébként megengedhetetlen jogsértést jelentenek.[63]

Az ombudsman intézményének puszta létezése többszörös pozitív hatású. A külföldi tapasztalatok szerint egyrészt preventíven hat a közigazgatásra, amely azon igyekszik[64], hogy ne legyen kritika tárgya, így a gyakorlatban a közigazgatási szervek a kétes esetekben még döntéshozatal előtt tanácsot kérnek az ombudsmantól. Másrészt jelentősen hozzájárul a polgárok biztonságérzetéhez[65], mivel tudhatják, hogy van egy független és önálló szerv, amelyhez beadványaikkal fordulhatnak.

Az ombudsman hatásköre nincs szigorú jogi keretekbe zárva, így valódi hatása és helye az adott politikai rendszerben az ombudsman személyének tekintélyétől, egyéniségétől függ.

Az ombudsman intézménye, mint minden más új intézmény, egyelőre még munkája elején tart, és sok problémával találja magát szemben. Ezek közül a legfontosbb a költségvetési eszközök hiánya, ami egyelőre lehetetlenné teszi, hogy az iroda a tervezett számú emberrel dolgozzon. Ugyancsak gondot okoz, hogy maga az intézmény létezése és hatásköre még nem eléggé ismert a polgárok körében, így az esetek sokasága olyan tárgyakra vonatkozik, melyek megoldásában a tartományi ombudsman nem illetékes. Ezek azok az esetek, melyek a köztársaság által alapított szolgálatok munkájára vonatkoznak, és melyek megoldása a köztársasági ombudsman hatáskörében lenne, ezen intézmény azonban köztársasági szinten még mindig nem alakult meg.

A felmerülő problémák ellenére az ombudsman és helyettesei segítőkészek és optimisták, s talán akkor nekünk is hinni kell abban, hogy ez az intézmény, remélhetőleg a közeljövőben, más európai országokhoz hasonlóan, megállja majd helyét az emberi jogok területén, és jelentősen hozzájárul azok védelméhez.

JEGYZETEK

[1] Az ombudsman története 1713-ra nyúlik vissza, amikor az akkori svéd király, XII. Károly kinevezett egy nemest, aki távolléte idején a rendért és a nyugalomért felelt az országban. Jóval később, 1809-ben a svéd alkotmány is előirányozta ezen intézményt mint parlamenti megbízottat, aki már az államapparátus részeként a közszolgálatok hivatalnokai és a bírók felett végzett felügyeletet. Habár az ombudsman svéd eredetű intézmény, általános elterjedését a dán modellnek köszönheti. (Dánia 1953-ban vezette be ezen intézményt jogrendszerébe.) A dán modell sikere abban rejlik, hogy sokkal egyszerűbb volt a svéd elődnél, és jóval korlátozottabb hatáskörrel rendelkezett, ellenőrző tevékenysége nem terjedt ki a bíróság munkájára. Ugyancsak jelentős, hogy az első dán ombudsman, Stephan Hurwitz, világ körüli útra indult, hogy népszerűsítse ezt az intézményt.
Bővebben az ombudsman történetéről lásd: *Rodenje ombudsmana*, mely a bosznia-hercegovinai ombudsman irodájának honlapján található meg: www.ohro.ba, valamint Dragan Milkov: *O instituciji ombudsmana, uskladivanje prava Savezne republike Jugoslavije sa pravom Evropske Unije*, Niš, 1999, 53–55. o.

[2] A kelet-európai országokban az egypártrendszer összeomlását követő rendszerváltáskor került általános elfogadásra. Ezen államok közül elsőként Lengyelország (1987), majd Magyarország (1989) jogrendszerébe került be. A volt JSZSZK államok mindegyike ismeri az intézményt.

[3] Az EU ombudsmanjának hatáskörét az Európai Közösség megalapításáról szóló római egyezmény írja elő. Feladata, hogy magánszemélyek (az Unió állampolgárai és az

Unió területén tartózkodási joggal rendelkezők), illetve (Uniós székhelyű) jogi személyek bejelentései alapján intézkedjen az *EU intézményei vagy testületei* által elkövetett adminisztratív hiba esetén. Az Európai Bíróság munkájának ellenőrzése nem tartozik a hatáskörébe. Lásd: Európa A-tól Z-ig (magyar nyelvű változat), Budapest, 1998, 286. o.

[4] Egy időszakban (1915–1968) különvált a polgári és a katonai ombudsman, majd később újra egységes intézmény lett, de három ombudsmanból állt, akiknek hatásköre reszortok szerint oszlott meg. Ma ez a hivatal négy ombudsmanból áll, melyek közül egy a legfelsőbb parlamenti megbízott, aki a hivatal élén áll.

[5] A legfontosabb tudnivalókat az ombudsmanról általában lásd: *Šta je to ombudsman?* Bilten Saveznog ministarstva nacionalnih i etničkih zajednica, 2001/3. sz., 28. o.

[6] Ezen szó általánosan használatos minden különböző nevet viselő institúció megjelölésére, és egyazon elnevezés vonatkozik egyrészt az intézmény, másrészt e funkciót betöltő hivatalos személy megjelölésére (nem mint pl. bíró–bíróság).

[7] Bozóki Antal: *Emberi és kisebbségi jogaink*, Újvidék, 2001, 142. o.

[8] A svéd modellt, mely szerint az ombudsmant a törvényhozó szerv választja, sok állam nem fogadta el. Így pl. sok országban ez a feladat az államelnöké vagy a főkormányzóé (Ausztrália), vagy a minisztertanácsé (Franciaország), amely maga is a végrehajtó szervek egyike.

[9] A legtöbb esetben nem ellenőrzi a bíróságok munkáját (kivéve pl. Svédországban), a kormányét, és sehol sem ellenőrzi a parlament munkáját. A miniszereknek, akárcsak egyes közigazgatási részlegek főnökeinek a munkája is általában ellenőrzése alatt áll, viszont kormánytagkénti politikai tevékenységük az ombudsman hatáskörén kívül esik.

[10] Deli Andor: *Az ombudsman intézménye*. Térfoglaló. Szabadka, 2003, 150. o.

[11] Pl. Ausztriában, ahol az ombudsman három tagot számlál, akik a legtöbb döntést egyhangúan, esetleg szavazattöbbséggel hozzák meg. Az osztrák ombudsman felépítéséről és hatásköréről lásd bővebben: Viktor Pickl: *Institucija ombudsmana u Austriji* – Volksanwaltschaft, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XXIV, 3–4. szám, Novi Sad, 1990, 33–36. o.

Magyarországon ugyancsak három ombudsman van, azzal a különbséggel, hogy mindegyikük önállóan és függetlenül dönt a saját hatáskörében. Így az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az állampolgárok alkotmányos jogait védi, az adatvédelmi biztos ellenőrzi a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa ügyel a kisebbségi jogok tiszteletben tartására és a diszkrimináció kiküszöbölésére. Részletesebben lásd a www.obh.hu honlapot.

[12] Pl. Magyarország

[13] Pl. Kanada, Svájc, Olaszország stb.

[14] Pl. USA, Svájc stb.

[15] Bogoljub Milosavljević: *Ombudsman – zaštitnik prava gradana*. Beograd, 2001, 10. o.

[16] Újvidéken 1989-ben nemzetközi tanácskozást tartottak az ombudsmanról, melyen a résztvevők rámutattak az intézmény bevezetésének szükségességére Jugoszláviában. Az ott elhangzott beszámolók megjelentek az újvidéki Jogtudományi Kar kiadványában (Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu XXIV), 1990, 3–4. szám

[17] A javaslatokat lásd bővebben: M. Pajvančić: *Ombudsman u ustavnom sistemu Srbije – od ideje do realizacije*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XXXVII, 2003, 1–2. szám, 45–52. o.

[18] Zakon o utvrdivanju odredenih nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine, *Službeni glasnik RS* 2002/6., 56. szakasz

[19] Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, 9. szám, megjelent 2002. II. 26-án

[20] 126. szakasz

[21] Ezen törvény alapján a polgári védelmezőket (ombudsmanokat) a községekben megtartott rendes választások után nevezik ki. Egyes községek azonban, nem sokkal a

törvény hatályba lépése után, rendkívüli választásokat tartva, megválasztották ombudsmanjaikat (pl. Szabadkán és Topolyán). Munkájukról lásd: Interjú Csernik Dénessel, Jogok és joggyakorlat, *Magyar Szó*, 2003. aug. 2., 3., 7. o., valamint a www.severnabacka.sr.gov.yu.

22 *Službeni list APV* 1991/17., 21/2. szakasz, mely szerint a VAT Képviselőháza határozatokat és más általános okiratokat hoz az alkotmánnyal, törvénnyel és a statútummal összhangban.

23 Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Službeni list APV* 2002, 23. szám, megjelent 2002. XII. 31-én.
A határozat tervezete is megjelent: Tamaš Korhec, Marijana Pajvančić, Dejan Ukropina, Ružica Žarevac, Biljana Mićašević-Kovačević: *Model zakona o ombudsmanu*, Forum iuris, Novi Sad, 2003

24 Nemcsak az állampolgárok!

25 A határozat szerint az ombudsman munkájának hatásköre *nem* terjed ki az *igazságügyi szervek munkájának* ellenőrzésére, erre esetleg közvetetten hathat, az institúció puszta létezésével, személyi tekintélyével, valamint a közvélemény által.

26 Ennek a rendelkezésnek nagy jelentősége van, ugyanis az említett két törvény (A helyi önkormányzatról szóló törvény és Az egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról szóló törvény) visszaadta az alapító jogot a VAT-nak és a helyi önkormányzatoknak, majdnem minden egészségügyi, oktatási és szociális intézmény felett.

27 A 2/3-os szavazattöbbség politikai függetlenségét hivatott biztosítani.

28 Az ombudsman mandátuma mindenhol meghatározott ideig tart (4–8 év), kivétel Nagy-Britannia, ahol ez a tisztség egy életre szól. A legtöbb államban szabály a 6 éves mandátum, mely ugyancsak az ombudsman pártatlanságát szolgálja, ez az időszak jóval hosszabb ugyanis mint a képviselőház és a Végrehajtó Tanács mandátuma.

29 A határozat 7/1. szakasza értelmében ombudsmannak az a személy választható meg, aki:
– jugoszláv állampolgár
– okleveles jogász (kivéve: lásd a 7/6. szakaszt)
– kiemelkedő szakmai képességű és erkölcsileg feddhetetlen
– az emberi jogok, a közigazgatás vagy az igazságügy terén legalább 7 év szakmai gyakorlatot szerzett
– büntetlen előéletű, és nem folyik ellene bűnvádi eljárás.
Erre a tisztségre nem választható meg olyan személy, aki a megválasztást megelőző 12 hónapban olyan szervben volt tisztségen, melynek munkáját az ombudsman ellenőrzi, azzal a céllal, hogy ne kerüljön sor olyan helyzetekre, amelyekben az ombudsman eljárást indítana saját munkája, illetve az ő ellenőrzése alatt álló szerv munkája ellen. E tisztségeket részletezi a határozat 7/5. szakasza. Ezt a szabályt ismeri az összehasonlító jog is (pl. Magyarországon, ahol országgyűlési biztosnak nem választható meg az a személy, aki az azt megelőző 4 évben államelnök, parlamenti képviselő, alkotmánybírósági bíró, kormánytag, minisztersegéd, a helyi képviselő-testület tagja, közjegyző, ügyész, a rendőrség vagy a fegyveres erők tagja volt, illetve ha valamely politikai pártban dolgozott).

30 A 7/2. szakasz szerint az ombudsman tisztsége összeférhetetlen egyéb köztisztség betöltésével vagy foglalkozásszerű tevékenységgel, a politikai pártokban vagy szervezetekben, szakszervezetekben, vállalatok és intézmények igazgató- és felügyelőbizottságaiban betöltött tagsággal, továbbá más olyan tevékenységgel és feladatkörrel való foglalkozással, amely hatással lehet önállóságára és függetlenségére.

31 9. szakasz

32 Pl. ha tisztségét nem látja el szakszerűen, független és lelkiismeretes módon (lásd bővebben a 10. szakaszt). A tisztség alóli felmentéshez is 2/3-os szavazattöbbség kell, aminek célja, hogy ne lehessen a felmentés lehetőségével visszaélni. Pl. ha az ombudsman „útjában van valamely politikai pártnak".

[33] A helyettesek meghatalmazását és feladatkörét a határozat részletesen előírja a 15., 16. és a 17. szakaszban.

[34] Ez nem azt jelenti, hogy a nemek közötti egyenjogúság kérdéseivel megbízott helyettese feltétlenül nő, és hogy a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó helyettes feltétlenül a tartományban megtalálható nemzeti kisebbségekhez fog tartozni. Ez a rendelkezés inkább hivatalosan elismeri azt az elvet, hogy a tartomány szerveibe be kell kapcsolni a nemzeti kisebbségek képviselőit is, és hogy gondot kell viselni a nemi egyenjogúságra.

[35] A szakszolgálat nagymértékben független a VAT Képviselőházától és végrehajtó szerveitől (lásd a 39. és 40. szakaszt).

[36] Dr. Vojin Dimitrijević professzor szerint ez a szakszolgálat legalább száz főt kellene hogy számláljon. Az ombudsman feladatát egy ember nem végezheti. Ahhoz, hogy ezen intézmény sikeres legyen, az adminisztráció segítségére van szüksége. Így szerinte megtörténhet, hogy ennek híján nem válik be maga az institúció, ami magával vonná a polgárok kiábrándulását és kérdésessé tenné az ombudsman létjogosultságát. Lásd: *Bilten Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore*, Beograd, 2003, 2. szám, 6. o.

Erre a számra utalnak az Európa Tanács által összegyűjtött adatok is 1997-ből: a lengyel ombudsman szakszolgálata 100 alkalmazottat számlált, a magyar 110-et, a brit több mint 200-at. Vannak más példák is: Finnországban 30 alkalmazottat számlál, Norvégiában mindössze 16-ot. Lásd: Bogoljub Milosavljević: *Ombudsman – zaštitnik prava građana*, Beograd, 2001, 67. o.

Mivel a szakszolgálatban dolgozók száma a költségvetési lehetőségektől függ, egyelőre 5 főből áll. Így az iroda a helyettesekkel és az ombudsmannal együtt 11 főt számlál. Terv szerint azonban megalakulásának kezdeti szakaszában 22, végső szakaszában 32 emberre lenne szükség.

[37] A tartományi ombudsmant 2003. szeptember 24-én választotta meg a VAT Képviselőháza (fél évvel később, mint ahogy a határozat előírta), *Petar Teofilović* személyében. Valamivel később, fokozatosan sor került a helyettesek megválasztására is. Dragomir Sekulić és Stevan Arambašić lettek az általános hatáskörű helyettesek, Góbor Zoltán a nemzeti kisebbségek jogaira, Danica Todorov-Jašarević a nemek közötti egyenjogúság kérdésére, valamint Mirjana Kordić a gyermekek jogaira szakosított helyettes.

[38] Helyi iroda egyelőre Szabadkán és Topolyán van. Eddig egy emberből állnak, akik fogadják a beadványokat, de ugyanakkor az esetek megoldására is jogosultak. A beadványról értesítik a tartományi ombudsmant és megbeszélés kérdése, hogy melyikük hatáskörében oldják meg a konkrét eseteket.

[39] Pl. tanácskozásokat szervezhet, kampányt indíthat az emberi jogok jelentős kérdéseiről a közvélemény értesítésére stb.

[40] Az ombudsman ezen jogosítványa igen jelentős. Munkájában ugyanis nemcsak az emberiesség, hanem a törvényesség elvével is kötelezve van. Vagyis a folyamodványokat a törvények alapján bírálja el. Így megtörténhet, hogy valamely közigazgatási aktus törvényes, de nem felel meg az emberiesség követelményeinek. A „rossz törvények" esetében az ombudsman ezen jogosítvány nélkül tehetetlen lenne.

Hogy ez a jogosítvány nemcsak jelentős, hanem hatékony is, bizonyítja a magyarországi állampolgári jogok országgyűlési biztosa tájékoztatójában található, 1995 és 2002 között végzett felmérés. Pl. A jogszabály-alkotásra irányuló törvényjavaslatot 53 esetben elfogadta az Országgyűlés és 21 esetben nem, a kormányrendeleti javaslatot a kormány 46 esetben elfogadta és 13 esetben nem. A jogszabály-módosítási javaslat 124 esetben került elfogadásra a törvényhozó szervben és 68 esetben nem, a kormányrendeletek elfogadási aránya pedig 63:37. A teljes táblázatot lásd: www.obh.hu/allam/2002/5.htm

[41] A jelentés tartalmazza:
– a beadványok számát és struktúráját
– a közigazgatási szervek munkájáról szóló általános értékelést (különös tekintettel a jogszabályok betartására)
– az észlelt mulasztásokat és az elhárításukra tett javaslatokat
– az egyes közigazgatási szervek és tisztségviselők bírálatát és dicséretét
– a nemzeti kisebbségi jog, a gyermekjog, a nemek közötti egyenjogúságra vonatkozó jog területén uralkodó állapotot.
Az ombudsman külön jelentést is tehet. Lásd a 38. szakaszt!

[42] Az ombudsmanhoz fordulhat a sértett személyesen, de annak örököse, gyámja, illetve felhatalmazottja és kívülálló harmadik személy is, nem kormányzati szervezet, egyesület vagy más szervezet, azon személy nevében (írásos felhatalmazása alapján), aki úgy ítéli meg, hogy emberi jogai veszélyeztetve vannak.
A folyamodványt írásban kell benyújtani (személyesen, postán, faxon, valamint elektronikus úton is a következő címre: *ombudsman.apv.@neobee.net*), minden formaságtól mentesen. Kivételesen szóban, jegyzőkönyvbe mondható (pl. írástudatlanok).
A folyamodvány *tartalmazza*:
– a folyamodó személyes adatait
– a szerv elnevezését (amelynek a munkájára a folyamodvány vonatkozik)
– a tényállást és a bizonyítékokat (amelyeken a folyamodvány alapul)
– mely jogeszközöket alkalmazták, illetve használták ki (az arra vonatkozó adatok).

[43] A 24/2. szakasz értelmében azonban az ombudsman az emberi jogok gyors és hatékony védelme érdekében jogosult arra, hogy bármely pillanatban közvetítsen és békítsen, valamint hogy eljárást indítson, ha ezen jogi eszközökkel *nem* éltek, vagy ha az említett jogeszközök alkalmazásával való eljárás befejezése *veszélyeztetné* az emberi jogok védelmét.
Vannak más megoldások is. Ausztriában, pl. az ombudsman kivétel nélkül csak akkor indít eljárást, ha az összes jogorvoslatot kihasználták. Svédországban az ombudsman megkezdi a folyamodvány vizsgálatát, ha a panasz az eljárásra és nem az érdembeli döntésre vonatkozik, akkor is, ha a bírósági per még folyik.

[44] Ezek a „rossz adminisztráció" (maladministration) esetei, amikor a közigazgatási szervek eljárása célszerűtlen és nem hatékony, illetve hivatalnokaik nem emberhez méltó bánásmódot tanúsítanak.

[45] Részletesebben lásd a 25. szakaszt

[46] A 27. szakasz szerint az ombudsman a tényállás teljesebb megállapítása végett a közigazgatási szervben foglalkoztatott valamennyi személyt, a folyamodót, tanúkat, szakértőket, valamint az információkkal és az eset körülményeire vonatkozó adatokkal rendelkező többi polgárt beszélgetésre hívhatja, és írásbeli vagy szóbeli nyilatkozatot és kiegészítő magyarázatot kérhet tőlük. Az említett személyek pedig kötelesek a meghívásnak eleget tenni.

[47] Ha az illető szerv nem jár el az ombudsman véleményével, javaslatával vagy ajánlásával összhangban, illetve ha nem értesíti a jogsértés elhárításáról tett intézkedésről, akkor az ombudsman értesíti az adott szerv munkájára felügyelő szervet, és ha ezután sem jár sikerrel, akkor értesíti a képviselőházat, a Végrehajtó Tanácsot és a közvéleményt is.

[48] A törvényjavaslat teljes szövegét, valamint a módosítási javaslatokat lásd: Tamaš Korhec és mások (lásd a 28. lábjegyzetet), 85–94. és 101–114. o.

[49] A tervezet 13. szakasza

[50] Érdekes a folyamodvány benyújtásának okait taglaló statisztikai felmérés, mely adatokat 1997-ben közölte az EU ombudsmanja. (Lásd: Dragan Milkov: *O instituciji ombudsmana, Uskladivanje prava Savezne Republike Jugoslavije sa pravom Evropske Unije*, Niš, 1999, 60–61. o.
– a kért válasz elmaradása 25%
– diszkrimináció 17%

– eljárás, védelem jogában elszenvedett sérelem 13%
– lassúság 9%
– igazságtalanság, hatalommal való visszaélés 9%
– hanyagság 8%
– a kötelesség végzésének elmaradása 8%
– jogi hiba 6%
– egyéb 4%.

51 A tartományi ombudsman lépéseket tett a bebörtönzöttek emberi jogai védelmére. Élve jogosítványával, mely szerint bejelentkezés nélkül bemehet az elmegyógy- és börtönbüntetés-végrehajtási intézményekbe, a Vajdaság területén levő börtönbüntetés-végrehajtási intézményekben panaszládákat helyezett el, melyekbe a bebörtönzöttek panaszaikat helyezhetik. Így ezen személyek közvetlenül fordulhatnak az ombudsmanhoz. Ez nagyon jelentős lépés a bebörtönzöttek emberi jogai védelme szempontjából, ezenkívül ugyanis minden kontaktus a külvilággal az intézményen, illetve annak személyzetén keresztül valósul meg.

52 Az ügyek teljes listáját lásd: www.obh.hu

53 A magyarországi példát lásd bővebben: www.obh.hu, OBH 3768/2001.

54 Lásd: www.severnabacka.sr.gov.yu, a szabadkai polgári jogsértést elbíráló panasziroda 2002. áprilisi jelentése

55 Lásd: *Magyar Szó*, Majd mi megtanítjuk szerbül!, 2003. október 17., 5. o.

56 Például: Veszprémben nem engedtek felszállni a buszra egy kéményseprő tanulót, mert bepiszkolja mások ruháját. Az ombudsman úgy oldotta meg ezt a problémát, hogy szolgálati viseletté vált a nejlonköpeny, amelynek ára mindössze 350 forint volt! Lásd: Interjú Gönczöl Katalinnal és Polt Péterrel, *Fundamentum*, Budapest, 1999/1., 41. o.

57 Magyarországon a Sonda Ipsos ombudsmanról készített felmérése sajátos kettősségre derít fényt. Az ombudsmanhoz fordulók döntő része a magát szociálisan hátrányos helyzetben érzők vagy ténylegesen hátrányos helyzetben levők közül kerül ki. Ennek ellenére ez a réteg kevesebbet tud az ombudsmanról, mint az értelmiségiek, a középosztálybeliek, a városiak, akik viszont ritkábban keresik fel ezen intézményt. Lásd: ibidem.

58 A médiumok nagy jelentőségét bizonyítja a svájci Basel-Stadt kantonban az ombudsman irodája által végzett felmérés 2003-ban (Assessement of the Ombudsman Office, Innsbruck, 2003, 1. o.). A feltett kérdésre „Hogyan vagy ki által szerzett tudomást az ombudsman irodájának létezéséről?" meglepő volt a válasz. A megkérdezettek 64,4%-a szájról szájra való terjesztéssel, 10–10%-ban a jogászok, az orvosok és a közigazgatási irodák, 5%-ban a szociális szolgálatok ajánlották, és 3,4% az interneten szerzett tudomást róla.

59 Az emberi jogok olyan jogosultságok, melyek kivétel nélkül minden embert megillednek, azáltal, hogy emberi lény.

60 Mit jelent például a lakás- és levéltitok sérthetetlensége? Ez azt jelenti, hogy senki, még a rendőrség sem illetékes, kivéve a törvénnyel előírt esetekben, hogy bírósági meghagyás nélkül házkutatást végezzen, illetve, hogy a feladott levelet felbontsa. Így a gyakorlatban gyakran megtörténik, hogy a polgárok komoly emberi jogi sérelmeket szenvednek, és hogy annak nincsenek is tudatában (pl. a postás kézbesítés előtt felbontja a leragasztott borítékot, és kivesz belőle valamit).

61 Az emberi jogok legfontosabb garanciái: Az emberi és kisebbségi jogokról és polgári szabadságokról szóló alkotmányos alapokmány, Szerbia Alkotmánya, valamint a megerősített és közzétett nemzetközi egyezmények és a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai is.

62 Lásd a Petar Teofilovićtyal készített interjút, *Dnevnik*, Zaštitnik gradana od državne uprave, 2003. október 6., 5. o.

[63] Az iskolákban például gyakori a fülhúzás, a fizikai bántalmazás, a megszégyenítés, ami „normális"-nak számít, és sem a diákot, sem a szülőt, sem a tanárt nem érinti komolyan, pedig az emberi méltóság komoly sérelmét jelenti.

[64] A tisztségviselők „igyekeznek", hogy nevük ne kerüljön be az ombudsman évi jelentésébe.

[65] Ebből a szempontból az is fontos, hogy az ombudsman mint személyiség, nagy tekintélynek örvendjen, hogy az emberi jogaikban sérelmet szenvedettek bizalommal fordulhassanak hozzá (különösen, ha kisebb városról, községről van szó, ahol „mindenki mindenkit ismer").

IRODALOM

Assessement of the ombudsman office. Innsbruck, 2003

Bilten Saveznog ministarstva nacionalnih i etničkih zajednica. Beograd, 2001/3.

Bilten Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore. Beograd, 2003/2.

Bozóki Antal: *Emberi és kisebbségi jogaink*. Újvidék, 2001

Deli Andor: *Az ombudsman intézménye*. Térfoglaló, Szabadka, 2003

Dnevnik. Zaštitnik građana od državne uprave, 2003. október 6.

Európa A-tól Z-ig (magyar nyelvű változat). Budapest, 1998

Interjú Gönczöl Katalinnal és Polt Péterrel. *Fundamentum*, Budapest, 1999/1.

Tamaš Korhec, Marijana Pajvančić, Dejan Ukropina, Ružica Žarevac, Biljana Mićašević-Kovačević: *Model zakona o ombudsmanu*. Novi Sad, 2003

Magyar Szó. Jogok és joggyakorlat, 2003. augusztus 2–3.

Magyar Szó. Majd mi megtanítjuk szerbül!, 2003. október 17.

Milkov Dragan: *Upravno pravo III*. Novi Sad, 1998

Milkov Dragan: *O instituciji ombudsmana. Usklađivanje prava Savezne republike Jugoslavije sa pravom Evropske Unije*. Niš, 1999

Milosavljević Bogoljub: *Ombudsman – zaštitnik prava građana*. Beograd, 2001

Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Službeni list APV*, 2002/23.

Pajvančić Marijana: *Ombudsman u ustavnom sistemu Srbije – od ideje do realizacije*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, XXXVII 2003/1–2.

Szótár (összeállította: Orosz János), *A magyar nyelv hivatalos használata a közigazgatási szervekben és az igazságügyben*. Újvidék, 2003

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, 2002/9.

Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Službeni glasnik RS*, 2002/6.

Bosznia-Hercegovina ombudsmanjának honlapja, www.ohro.ba

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tájékoztatója, www.obh.hu

22. www.severnobacka.sr.gov.yu