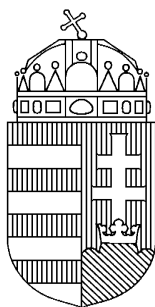


MAGYAR



KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2003. július 31.,
csütörtök

92. szám
II. kötet

Ára: 10 640,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

67/2003. (VI. 19.) OGY határozat az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2002. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	1
Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2002. január 1.—december 31.)	1
68/2003. (VI. 19.) OGY határozat az adatvédelmi biztos beszámolójának (2002) elfogadásáról	282
Az adatvédelmi biztos beszámolója (2002. január 1.—december 31.)	282
69/2003. (VI. 19.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2002. január 1.—december 31.) szóló beszámoló elfogadásáról ...	454
Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2002. január 1.—december 31.)	454

**Az Országgyűlés
67/2003. (VI. 19.) OGY
határozata**

**az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének
2002. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról***

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

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

Dr. Vidoven Árpád s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Dr. Világosi Gábor s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2003. június 16-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről
2002. január 1.–december 31.**

TARTALOM

1. *Az országgyűlési biztosok közös hivatalának működése és beszámolója*
 - 1.1. Az országgyűlési biztosok közös hivatalának működése
 - 1.2. A beadványok, panaszok sorsa a közös hivatalban

2. *A panaszok elutasításának gyakorlata*
 - 2.1. Bevezetés
 - 2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások
 - 2.3. Egyéb eljárási akadály miatti elutasítások
 - 2.4. A panasz tartalmának érdemi vizsgálata utáni elutasítások
 - 2.5. A panasz elutasításának formája

3. *A panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzői*
 - 3.1. Állampolgársági ügyek
 - 3.1.1. Menekültügyek
 - 3.1.2. Idegenrendészeti ügyek
 - 3.2. Általános igazgatási ügyek
 - 3.2.1. Atipikus ügyek
 - 3.3. Vízügyek, víz-, csatornatársulás, árvízkar kompenzáció
 - 3.3.1. Belvíz–csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos ügyek
 - 3.3.2. Víz- és csatornaügyek, árvízkárokkal kapcsolatos panaszok
 - 3.4. Bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek
 - 3.5. Betegjogi és egészségügyi igazgatási ügyek
 - 3.5.1. A fogyatékkal élők ügyei
 - 3.6. Birtokvédelemmel kapcsolatos ügyek
 - 3.7. Büntetőügyek
 - 3.7.1. Fogva tartottak ügyei
 - 3.8. Építési ügyek
 - 3.9. Földhivatali ügyek
 - 3.10. Gyermekes és fiatalok ügyei
 - 3.11. Kamarai igazgatás, bírósági végrehajtók
 - 3.12. Kárpótlási és földkiadási ügyek
 - 3.12.1. A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei
 - 3.13. Környezetvédelmi ügyek
 - 3.13.1. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek
 - 3.14. Közszolgáltatókkal kapcsolatos ügyek
 - 3.14.1. Áramszolgáltatási ügyek
 - 3.14.2. Gázszolgáltatási ügyek
 - 3.14.3. Temetkezéssel kapcsolatos ügyek
 - 3.15. A lakhatással kapcsolatos ügyek
 - 3.16. Oktatási, felsőoktatási ügyek
 - 3.16.1. Közoktatás, diákjogok
 - 3.16.2. Felsőoktatás

- 3.17. Önkormányzati testületi ügyek
 - 3.17.1. Szociális ügyek
 - 3.17.2. Hulladékgyűjtés
 - 3.17.3. Önkormányzati hatósági nyilvántartás, az önkormányzatok ügyei
- 3.18. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások
 - 3.18.1. Rendőri intézkedések
 - 3.18.2. Rendőrségi szabálysértési eljárások
 - 3.18.3. Rendőrség körözési ügyek
- 3.19. Társadalombiztosítási ügyek
 - 3.19.1. Nyugdíjbiztosítási ügyek
 - 3.19.2. Egészségbiztosítási ügyek
- 3.20. Vámügyek
- 3.21. Munkajogi ügyek
- 3.22. Összefoglaló észrevételek
- 3.23. Táblázatok
 - 3/1. sz.: A 2002. évben vizsgált panaszok csoportosítása
 - 3/2. sz.: A 2002. évben vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint
 - 3/3. sz.: A 2002-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint
 - 3/4. sz.: A 2002. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint
 - 3/5. sz.: A visszássággal érintett alkotmányos jogok megoszlása az országgyűlési biztos és általános helyettese eljárási gyakorlatában
 - 3/6. sz.: A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog a 2002. évi tapasztalatok alapján
 - 3/7. sz. A 2002-ben befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint
- 4. *Példatár (egyes kiemelt vizsgálatok rövidített leírása)*
 - 4.1. Az 1999-ben érkezett ügyekről
 - 4.2. A 2000-ben érkezett ügyekről
 - 4.3. A 2001-ben érkezett ügyekről
 - 4.4. A 2002-ben érkezett ügyekről
 - 4.5. Kiemelt részletek egyes jelentésekből
- 5. *A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység*
 - 5.1. A korábbi években tett és a beszámolási időszakban teljesült ajánlások
 - 5.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások
 - 5.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 5.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására tett javaslatok
 - 5.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására tett javaslatok
 - 5.1.5. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó javaslatok
 - 5.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok
 - 5.2.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó javaslatok
 - 5.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 5.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására tett javaslatok
 - 5.2.4. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó javaslatok
 - 5.3. A korábbi években tett, nem teljesült jogalkotással összefüggő javaslatok
 - 5.3.1. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
 - 5.3.2. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására tett javaslatok
 - 5.4. A tárgyévben tett javaslatok
 - 5.4.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó javaslatok
 - 5.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

- 5.4.3. Miniszteri rendeletalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
- 5.4.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
- 5.4.5. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok
- 5.5. Jogszabály-veleményezési tevékenység
 - 5.5.1. Törvényalkotással és módosítással kapcsolatos tervezetek
 - 5.5.2. Kormányrendelettel kapcsolatos tervezetek
 - 5.5.3. Miniszteri rendelettel összefüggő tervezetek
- 5.6. Javaslatok az Országgyűlésnek
 - 5.6.1. Megismételt javaslatok
 - 5.6.2. A 2002. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat

Melléletek

1. melléklet: Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk
2. melléklet: Tárgymutató a példatárhoz
3. melléklet: A munkatársak névsora

1. Az országgyűlési biztosok közös hivatalának működése és beszámolója

1.1. Az országgyűlési biztosok közös hivatalának működése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 28. § (1) bekezdése értelmében az állampolgári jogok országgyűlési biztosja és általános helyettese, valamint a külön biztosok feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit az Országgyűlési Biztos Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) látja el. A Hivatal részletes feladatait a Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg.

Az intézmény életében 2002 januárjában jelentős változás következett be: beköltözhattünk a felújított műemlék épületben lévő új székházba, április 29-én, pedig sor került annak ünnepélyes átadására is. A rendezvényen beszédet mondott Mádl Ferenc köztársasági elnök. Az ünnepségen megjelent Németh János, az Alkotmánybíróság elnöke, Solt Pál, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Polt Péter legfőbb ügyész, Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint több olyan meghívott, akinek az intézmény életében, az új székházba költözéssel kapcsolatban jelentős szerepe volt.

Továbbra is gondot jelent azonban, hogy az épület felújítása csak részleges volt, hiszen a III. és IV. szintet „társbérlőként” az Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Rt. Ellátási és Beruházási Igazgatóság használja, s az ő területükre – beleértve a rossz állapotban lévő tetőszerkezetet is – a beruházás nem terjedt ki, ahogyan például a közösen használt pince fővezetékeire sem, aminek következtében a pincét az elmúlt évben két alkalommal öntötte el a szennyvíz. Az I. emelet „L” alakú szárnya áthúzódik a szomszédos társasházba, ezért szinte mindennaposak a társasházi együttélésből adódó problémák. Ahogy azt az előző beszámolóban is jeleztük, végleges megoldást az jelenthetne, ha az OTP 2003. második felében várható kiköltözését követően – most már a teljes épület tatarozása és jogi helyzetének rendezése után – a hivatal birtokba vehetné az egész épületet. Itt kell ugyanis megjegyeznünk, hogy a hivatal még mindig „jogcím nélküli használó”, ami azzal a következménnyel jár, hogy nehézségekbe ütközik az egyes szolgáltatókkal való szerződés-kötés, illetve a garanciális igények érvényesítése, vagy kisebb átalakítások, beruházások végzése az „idegen” épületben. Összességében azonban a munkatársak örülnek az új székháznak, hiszen többen kerültek a korábbihoz képest jobb munkakörülmények közé, kulturáltabbá vált az ügyfelek fogadása, a könyvtár kialakításához és működéséhez szükséges helyiségek rendelkezésre állnak, s van az intézményhez méltó tanácsterem is.

Egyértelműen előrelépés történt 2002-ben a hivatal számítástechnikai rendszerének fejlesztésében. Az „Elektronikus kormányzat” fejlesztésére meghirdetett pályázaton elnyert támogatás felhasználásával befejezéséhez közeledik a szolgáltatásközpontú iktatórendszer kialakítása, s 2003. I. negyedévének végére várhatóan megvalósul a „Portál Projekt”, ami az állampolgárok gyorsabb és rugalmasabb tájékoztatását eredményezi. Ezzel párhuzamosan történt az intézmény teljes számítástechnikai rendszerének fejlesztése, aminek során új szolgáltatásokat is nyújtó informatikai központot alakítottunk ki, az elavult munkaállomásokat kicseréltük, s a legkorszerűbb szoftvereket telepítettük fel.

Ugyancsak jelentős pozitív változást hoz a köztisztviselői besorolású munkatársak bérezésében a Ktv. 44. § (5) bekezdésének a 2002. évi LXII. törvénnyel történő módosítása: ennek hatásaként ugyanis 2003. január 1-jétől a hivatalunkkal – alkotmányos helyzetüket illetően – azonos jogállású szervek azonos képzettségű munkatársaival azonos mértékű illetmény-kiegészítésben részesülhetnek. Még mindig van megkülönböztetés azonban abban, hogy például az Állami Számvevőszék vizsgálói más besorolásban részesülnek, mint az országgyűlési biztosok azon munkatársai, akik ugyancsak – bár más tárgyú – vizsgálatokat végeznek. De bízunk abban, hogy belátható időn belül ez a diszkrimináció is megoldódik. Továbbra is gondot jelent a nem köztisztviselői besorolású munkatársak bérének emelése, mert arra a költségvetés nem nyújt fedezetet, kis létszámú intézményünk pedig nem tud olyan bérmegetakarítást elérni, hogy abból a „piaci” bért tudjuk kigazdálkodni a teljes létszám 10%-át kitevő (munkaviszonyban) foglalkoztatottnak.

A Hivatalnál az országgyűlési biztosokhoz benyújtott panaszok érkeztetése egységes, azonban – az eltérő munkamegosztásból adódóan – csak állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához (a továbbiakban: kisebbségi biztos) érkező küldemények iktatása központosított, az adatvédelmi biztos beadványainak iktatása az Adatvédelmi Irodán történik. A rendelkezésünkre álló és az adatvédelmi biztostól beszerzett adatok alapján megállapítható, hogy az OBH megalakulása óta több mint 60 000 panaszt (összesen 61 555-öt) nyújtottak be az országgyűlési biztosokhoz, ebből az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 52 512 érkezett, az adatvédelmi biztoshoz 6 165, a kisebbségi biztoshoz pedig 2 978. Ezek a számok természetesen nem fedik le a biztosok teljes tevékenységét, hiszen például mindegyik országgyűlési biztos – szűkebb-tágabb körben – észrevételezi a megküldött jogszabálytervezeteket, bekapcsolódnak a parlamenti bizottságok munkájába, az adatvédelmi biztosnak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján széles körű ellenőrzési és nyilvántartási kötelezettsége is van, a kisebbségi biztos pedig számtalan kisebbségi önkormányzati testület ülésén vagy rendezvényén is részt vesz. (Az országgyűlési biztosok által végzett tevékenység teljes körét, a pontos és részletes számszerű adatokat, azok elemzését saját beszámolójuk tartalmazza.)

A közös hivatal működteti a panaszirodát. Az országgyűlési biztosok az intézmény megalakulása óta törekedtek arra, hogy a hozzájuk forduló állampolgárokat, akik fontosnak tartják, hogy sérelmeiket személyesen adhassák elő, vagy valamilyen akadály miatt nem képesek arra, hogy írásban keressék meg őket, kulturált körülmények között, lehetőleg jól felkészült munkatársak fogadják. Az új székház földszintjén külön helyiség áll rendelkezésre a panaszosok fogadására, az ügyfelek meghallgatására. Így megszűnt az a korábbi helyzet, hogy a munkatársak az egyébként is zsúfolt dolgozószobájukban voltak kénytelenek a panaszosokkal foglalkozni. A félfogadó helyiségben 5, számítógépes csatlakoztatásra is alkalmas munkahelyet alakítottak ki, ily módon nem csupán az ügyfelek fogadására szakosodott két munkatárs, hanem

esetenként minden biztos közvetlen munkatársának is lehetősége van arra, hogy állandó helyen hallgathassa meg a panaszosokat. A szakszerűség biztosítása érdekében a Hivatal Jogi-elemző Főosztályának csaknem valamennyi munkatársa részt vett az ügyfelek meghallgatásában.

2002-ben összesen 845 panaszos jelent meg a hivatalban, részben előzetes időpont-egyeztetés után, részben a félfogadási időben (ez az előző évhez képest kb. 15%-os csökkenést jelent, azonban januárban a költözés miatt a félfogadás szünetelt). Az általuk előadott panaszok nagy része, 97%-a az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese hatáskörébe tartozott, 14 esetben az adatvédelmi, 9 esetben pedig a kisebbségi biztoséba. A személyesen megjelenők közül 163-an a Hivatalban folyamatban lévő ügyükben érdeklődtek, 747-en azonban új panaszosként jelentkeztek. Az új panaszosok közül 379 – több mint 50% – elfogadta a kapott tájékoztatást, ügyében további eljárást, vizsgálatot nem kért. Az előző évekhez hasonlóan a panaszosok legnagyobb részét (158 esetben) polgári jogi tárgyú ügyben keresték meg személyesen a Hivatalt, de sokan fordultak hozzánk büntető-, illetve rendőrségi ügyben, valamint önkormányzati lakásügyben is. Valamelyest csökkent az építési ügyben érdeklődők száma.

Nagyon sokan keresik meg telefonon is hivatalunkat. A telefonos információs szolgálatot ellátó munkatársaink 3423 hívást fogadtak, s 398 félfogadási időn kívül érkező panaszostól vettek át beadványt vagy hiánypótló iratot. Az információs szolgálatot havonta közel 400 személy keresi meg. Az új székházban működő automata telefon alapján lehetőség van arra is, hogy a panaszos közvetlenül az ügy előadóhoz forduljon, az ilyen hívások számáról pontos kimutatásunk nincs. Ugyanakkor az ügyintézés gyorsítása érdekében munkatársaink is gyakrabban élnek a „rövid úton” (telefonon, e-mailen) történő tájékozódás, információszerzés lehetőségével.

Az országgyűlési biztosok és a közös hivatal munkatársi létszámának alakulását az 1/1. számú táblázat mutatja. Megállapítható, hogy 1998 óta lényeges változás nem történt, csupán a 2000-ben hozott kormányhatározat eredményezett kötelező létszámcsökkentést. A munkatársak összetételében is csak kisebb személyi változások mentek végbe, elsősorban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese munkatársai, illetve a Hivatal körében. Ez utóbbiban a változás esetenként minőségi cserét jelentett, mert egy-egy korábban középfokú végzettséggel rendelkező munkatárs helyére felsőfokú végzettségű került (például az informatikai csoportban). Sajnos éppen a beszámoló évében fordult elő, hogy jól képzett, hosszabb szakmai gyakorlattal rendelkező eltávozott munkatárs helyére nem sikerült megfelelően kvalifikált új munkatársat találni. Az országgyűlési biztosok által végzett rendkívül szerteágazó, sokféle szakmai ismeretet, magas fokú felkészültséget igénylő tevékenység ellátásához változatlanul alacsonynak tartjuk az engedélyezett létszámot, s ezért az elmúlt évben is eseti vagy tartós megbízási szerződéssel kénytelenek voltunk munkatársakat alkalmazni. E téren 2003-ban legfeljebb az Adatvédelmi Iroda kerül könnyebb helyzetbe, mert kb. 5 munkatárs alkalmazásához kapott támogatást a költségvetésből. A létszámkeret emelésére minden biztosnak szüksége lenne munkája még hatékonyabb végzéséhez. (Azoknak a munkatársaknak a névsorát, akik 2002-ben az országgyűlési biztosok és a közös hivatal munkatársaiéként dolgoztak, a beszámoló végén közöljük.)

1/1. számú táblázat

*Az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársai létszámának alakulása
1995. december 31. és 2002. december 31. között**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
érdemi	26	66	76	83	86	84	82	85
ügyviteli	17	29	35	41	41	39	***41	***35
összesen	43	95	111	**124	**127	**123	**123	**120

* Országgyűlési biztosok és hivatalvezető nélkül.

** 10–17 munkatársat alkalmaztunk megbízási szerződéssel, 2002-ben 10-et.

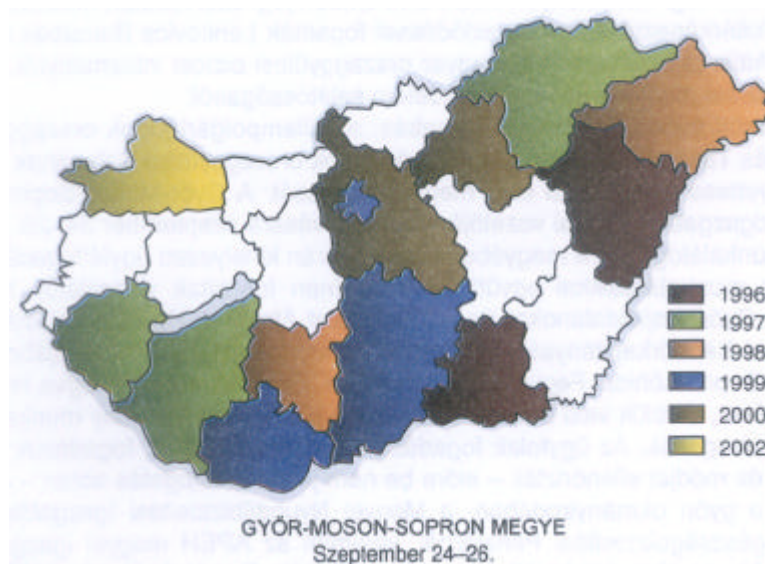
*** Ebből munkaviszonyban 11 fő.

2002-ben is több rendezvényre került sor a Hivatal szervezésében. Ezek között is – a már említett székházavatón kívül – elsőként kell megemlíteni, hogy december 14-én látogatást tett a hivatalban dr. Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke, és az országgyűlési biztosokkal folytatott közvetlen megbeszélésen tárgyalták meg a hivatal aktuális problémáit, s a jövőbeni együttműködés lehetőségeit. Június 12-én Alvaro-Gil Roblest, az Európa Tanács emberi jogi biztosát fogadták hivatalukban az országgyűlési biztosok, akit a Külügyminisztérium több vezető munkatársa is elkísért. A találkozás elsődleges célja az volt, hogy a vendég tájékoztatást kapjon a magyarországi emberi jogi intézmények és szervezetek, a kisebbségek, különösen a roma közösségek helyzetéről. Ezt megelőzően, június 6-án az Európai Unió tagállamaiból érkező, különböző civil szervezetek és intézmények vezetőiből álló 30 fős delegáció látogatott el a Hivatalba, akik a magyarországi intézmények illetve civil emberi jogi szervezetek működését kívánták feltérképezni. Nagy érdeklődéssel fogadták Lenkovics Barnabás és Péterfalvi Attila tájékoztatását a magyar országgyűlési biztosi intézményről, a biztosok eljárási rendjéről és az adatvédelem sajátosságairól.

Az elmúlt évben Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és Takács Albert, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese megtartotta első megyelátogatását. A Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének meghívására szeptember 24–26. között tettek munkalátogatást a megyében. Ennek során kihelyezett ügyfélfogadást tartottak, s munkatársaikkal együtt 18 helyszínen folytattak vizsgálatot, többek között a Győri Hajléktalanokat Segítő Szolgálat Átmeneti Hajléktalan Szállóján, a Soproni Rendőrkapitányság és Megyei Rendőrfőkapitányság fogdájában, valamint a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben. Ez utóbbiakban a fogva tartottak elhelyezését, a velük való bánásmódot, illetve a személyi állomány munkakörülményeit vizsgálták. Az ügyfelek fogadására való felkészülést, fogadásuk körülményeit és módját ellenőrizték – előre be nem jelentett látogatás során – a soproni és a győri okmányirodában, a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságon, illetve Egészségbiztosítási Pénztárnál, valamint az APEH megyei igazgatóságán. A Magyar Honvédség 12. Légvédelmi Rakéta Dandáránál a katonák élet- és munkakörülményeit vizsgálták, míg a megyei önkormányzat József Attila Gyermekvédelmi Központjában a gyermekek családi környezetbe való kihelyezésének gyakorlatát. Sor került egy idősek otthonában, 1999-ben lefolytatott, negatív tapasztalatokkal záródott vizsgálat miatt célzott utóvizsgálatra is. A biztosok munkatársai egy-egy konkrét beadványban foglaltakkal kapcsolatban megtekintették a helyszínt, illetve személyesen hallgatták meg a panaszoszt, s szakmai tanácskozást folytattak például a betegjogi képviselőkkel a jogintézmény érvényesüléséről, a Megyei Földművelésügyi és a Földhivatal munkatársaival az 1993. évi II. törvény hatályosulásáról, a végrehajtás tapasztalatairól. A megyelátogatás végén, értekezleten találkoztak a megyei települések jegyzőivel, vezető tisztségviselőivel, akiket tájékoztattak a látogatás során szerzett elsődleges benyomásaikról.

1/2. számú ábra

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese megyei munkalátogatása



Vizsgálat:

- a MH 12. Légvédelmi Rakéta Dandár
- a Soproni Rkp. Ügyfélszolgálat, előállító, fogda
- a megyei Rfkp. Ügyfélszolgálat, előállító, fogda
- a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön
- Hajléktalanokat Segítő Szolgálat
- „Szentlélek” Templom- és Otthonfenntartó Alapítvány Szent Anna Idősek Otthona
- Győr-Moson-Sopron Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Földművelésügyi Hivatal
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központ
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal
- a Győri Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Központi Okmányirodája és ügyfélszolgálat
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzatának József Attila Gyermekvédelmi Központja
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Földhivatal
- a Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Központi Okmányirodája és ügyfélszolgálat
- APEH Megyei Igazgatóságának ügyfélszolgálat
- a Győr-Moson-Sopron Megyei Egészségbiztosítási Pénztár

Szakmai konzultáció

- Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal
- Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelőség

Munkaértekezlet betegjogi képviselők részvételével az ÁNTSZ Győr-Moson-Sopron Megyei Intézetében

Jegyzői értekezlet

Találkozó a megyei vezetőkkel

Sajtótájékoztató

Ügyfélfogadás

A hazai és nemzetközi rendezvényeken való részvételéről, szerepléséről a kisebbségi biztos saját beszámolójában ad számot, mint ahogy az adatvédelmi biztos is az általuk szervezett, illetve látogatott rendezvényekről.

Intézményünk iránt a főiskolások, joghallgatók között is egyre nagyobb az érdeklődés. Ezt jelzi az is, hogy évről évre egyre többen kívánják kötelező szakmai gyakorlatukat a hivatalban tölteni (2002-ben a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem 12 hallgatójának háromhetes gyakorlatát kellett megszerveznünk), s egyre több végzős hallgató nyújtja be pályázatát hozzánk: 2001-ben 70, 2002-ben több mint 100 pályázat érkezett anélkül, hogy álláshelyet hirdettünk volna. Augusztus 22-én Lenkovics Barnabás, Péterfalvi Attila és Takács Albert fogadta a III. MÁSZ Nyári Egyetem 20 diákját, december 4-én pedig munkatársaink találkoztak az Országgyűlés Hivatalának ösztöndíjasaival.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt évben is több külföldi meghívásnak tettek eleget, esetenként munkatársaikkal együtt. Április 4–7. között került megrendezésére Alvaro-Gil Robles, az Európa Tanács emberi jogi biztosa és a Litván Ombudsmani Hivatal közös szervezésében az európai ombudsmanok találkozója Tallinban, ahol Takács Albert képviselte a magyar országgyűlési biztosokat. Az Európai Unió támogatásával „Hálózat a Környezet Védelme Érdekében” néven megalakult szervezet első értekezletét április 12–13-án tartotta Athénban, amelyen a görög ombudsman meghívására Lenkovics Barnabás vett részt. Az Európai Ombudsmani Intézet és a Lengyel Ombudsmani Hivatal által Krakkóban, május 23–25. között szervezett VI. Európai Ombudsmani Konferencián Takács Albert jelent meg. A libanoni ombudsmani intézmény létrehozása érdekében Bejrutban, 2002. június 3–4-ére, a libanoni államigazgatási reformért felelős miniszter által összehívott szemináriumon Lenkovics Barnabás tartott előadást a magyar tapasztalatokról. Augusztus 29. és szeptember 5. között – a Külügyminisztérium kezdeményezésére – a Kínai Ellenőrzési Minisztérium vendégül látta Lenkovics Barnabást és Takács Albertet azzal a céllal, hogy a meghívók tapasztalatot szerezhessenek a Magyarországon, a demokratikus átmenet időszakában az alkotmányos jogok védelmére létrejött országgyűlési biztosok tevékenységéről. Az European Network of Ombudspersons for Children Brüsszelben, október 2–4. között tartott éves találkozóján Takács Albert, mint a gyermekjogok érvényesüléséért felelős országgyűlési biztos vett részt. Ugyancsak Takács Albert képviselte a magyar országgyűlési biztosokat a nemzeti emberi jogi intézmények képviselői részére, az Európa Tanács által, november 14–16 között Belfastban és Dublinban rendezett kerekasztal konferencián.

Az országgyűlési választások és az új parlamentre váró sürgős feladatok miatt a szokásosnál későbbi időpontban került sor az országgyűlési biztosok parlamenti beszámolójára. A bizottsági meghallgatások szeptember–októberben megtörténtek. Mind a négy országgyűlési biztost meghallgatta az Alkotmány- és igazságügyi bizottság és az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és általános helyettesét ezenkívül még az Egészségügyi bizottság, a Környezetvédelmi bizottság, valamint az Ifjúsági és sportbizottság. Az Önkormányzati bizottság, valamint a Szociális és családtudományi bizottság rajtuk kívül a kisebbségi biztost, az Oktatási bizottság csak a kisebbségi biztost, a Rendészeti bizottság pedig az adatvédelmi biztost is meghallgatta. Beszámolójukat a bizottságok elismeréssel fogadták, s több esetben kifejtették, hogy a mindennapi munkájuk során is igényt tartanak közreműködésükre. Az Országgyűlés a december 18-án tartott plenáris ülésen vitatta meg a beszámolókat, majd december 23-án az előző évinél is magasabb arányban elfogadta. (A szavazatok arányáról lásd az 1/3. számú táblázatot.)

1/3. számú táblázat

*Az országgyűlési biztosok beszámolóját elfogadó szavazatok aránya %-ban**

	1995–96	1997	1998	1999	2000	2001
	évekről történt beszámoló					
Állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese	99,6	99,3	95,6	96,7	96,0	99,7
Nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa	99,6	98,6	95,2	89,7	95,3	97,8
Adatvédelmi biztos	95,3	88,8	82,7	87,3	90,0	100,0

* Az igen szavazatok számát a plenáris ülésen szavazó vagy a szavazástól tartózkodó országgyűlési képviselők számához viszonyítottuk.

1.2. A beadványok, panaszok sorsa a közös hivatalban

Az országgyűlési biztosokhoz a panaszok különböző módon érkeznek. Az esetek többségében az ügyfelek írásban keresik meg a biztosokat, vagy más szerv teszi át a hozzájuk érkezett levelet, de a hivatalban személyesen is fogadnak panaszosokat, illetve a biztosok – például sajtóból szerzett információ alapján – hivatalból is indítanak eljárást.

Az állampolgárok által írásban benyújtott panaszok a közös hivatalba érkeznek. Az adatvédelmi biztosnak, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának címzett beadványokat – előbbieket azonnal, az utóbbiakat iktatás után – az érintett biztosok irodájának adják át. Ezen beadványokkal a Hivatal a továbbiakban nem foglalkozik. Más a sorsa az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének szóló beadványoknak. A továbbiakban ezeket az ügyeket mutatjuk be.

2002-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 3 860 beadvány érkezett, azaz ennyi „ügy” került iktatásra. Ez az előző évhez képest 25%-os csökkenést mutat. Egy ügy azonban több, egymástól akár lényegesen eltérő panaszt tartalmazhat. Gyakori, hogy a panaszos egy beadványban több sérelmet is felsorol, például az önkormányzat eljárása során sérelmezi a helyi adó kivetését, a szomszéd birtokháborítása miatti eljárás elmaradását és szociális támogatásának hiányát, de egyúttal akár a gyermeke elleni büntetőeljárást is. E megkülönböztetés alapján megállapítható, hogy a fentebb jelzett 3 860 ügy – a december 31-i állapot szerint – 4 936 panaszt tartalmazott, vagyis a beadványok negyedében egynél több panaszt terjesztettek elő. (Az időpontnak azért van jelentősége, mert az év végéig nem minden ügy került elintézésre, ezért előfordulhat, hogy a beadvány részletes vizsgálata során derül ki: az több panaszt is magában foglal.) A 2002-ben keletkezett ügyek és panaszok számát az alábbi táblázat mutatja be:

Megnevezés	Száma
érkezett ügyek	3 860
érkezett ügyekben panaszok	4 936

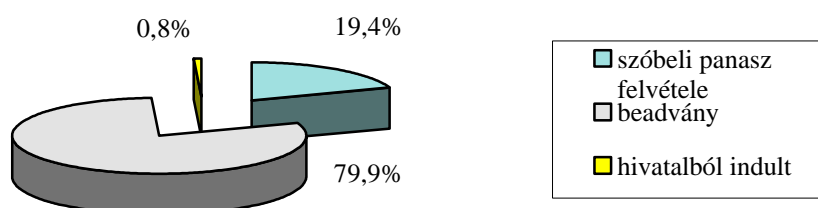
(A további elemzés során az egyes táblák számadatai közötti eltérést ez a megkülönböztetés okozza.)

Az 1/4. számú táblázat mutatja, hogy a 2002-ben érkezett 3 860 ügyből 747 esetben a hivatalban foglalták írásba a panaszos kérelmét, 30 esetben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vagy általános helyettese hivatalból indított vizsgálatot, az esetek csaknem 80%-ában – 3 083 ügyben – pedig írásban benyújtott beadvány alapján indult az eljárás. Ez az arány lényegesen nem változott, csupán kb. 3%-kal nőtt az előző évhez képest azon ügyek aránya, amelyekben a panaszos személyesen terjesztette elő sérelmét.

1/4. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint

A z ü g y e k		
keletkezésének módja	száma	%
szóbeli panasz felvétele	747	19,35
beadvány	3 083	79,87
hivatalból indult	30	0,78
összesen	3 860	100,00



Változatlanul magánszemélyek keresik meg a legtöbb alkalommal az országgyűlési biztosokat, az ügyek 93,5%-ában, 3 609 ügyben. Valamilyen kollektíva 106 esetben (2,7%), civil szervezet pedig 45 esetben (1,2%) fordult a hivatalhoz. Ezek jellemzője, hogy kisebb-nagyobb számú személyek körét érinti a beadványukban részletezett panasz, így elmondhatjuk, hogy önmagában az ügyek számának csökkenése nem jelenti azt, hogy azoknak a száma is csökkent, akiknek sérelme eljutott az országgyűlési biztosokhoz. (Az ügyek indítványozók szerinti megoszlását az 1/5. számú táblázat mutatja be.)

1/5. számú táblázat

Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint

A z ü g y e k		
indítványozója	száma	%
magánszemély, család	3 609	93,5
kollektív	106	2,7
más hivatal	23	0,6
civil szervezet	45	1,2
egyéb	77	2,0
összesen	3 860	100,0

Ezt támasztja alá az 1/6. számú táblázat is, amelyből kitűnik, hogy a 3 860 ügyből csak 3 137-ben szerepel egy személy sérelme, 723-ban, azaz az ügyek 19%-ában az állampolgárok csoportját jelölik meg sérelmet szenvedettként. Érdekes megfigyelni, hogy az arány fokozatosan tolódik ez utóbbi irányba, hiszen például 1998-ban az ügyek alig több mint 11%-ában szerepelt az állampolgárok csoportjának sérelme.

1/6. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a sérelmet szenvedettek szerint

Sérelmet szenvedett	ügyszám	%
egyén	3 137	81
állampolgárok csoportja	723	19
összesen	3 860	100

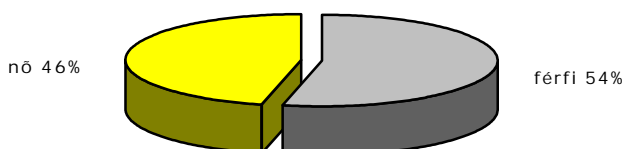
Az indítványozó magánszemélyek neme szerinti megoszlásban az elmúlt évben tovább tolódott az arány a férfiak „javára”. Míg 2000-ben a panaszosoknak 50%-a volt férfi, 2001-ben már 53, 2002-ben pedig elérte az 54%-ot akkor, amikor az összlakossághoz mért arányuk évek óta 48%. Még szembetűnőbb ez az arány, ha azt mondjuk, hogy az ország férfi lakosságából minden 2 611-dik, a nőkéből csak minden 3 334-dik nyújtott be beadványt az országgyűlési biztoshoz vagy általános helyetteséhez (lásd az 1/7. számú táblázatot).

1/7. számú táblázat

Az ügyek megoszlása az indítványozó magánszemély neme szerint

A magánszemély neme	fő	%	Összlakosság megoszlása (2002. évi adat)	%
férfi	1 852	54	4 836 980	48
nő	1 601	46	5 337 873	52
összesen	3 453	100	10 174 853	100

A magánszemély neme szerinti megoszlás



Az országgyűlési biztoshoz fordulók állampolgárság szerinti megoszlásának aránya évek óta változatlan. 97% körül mozog a magyar állampolgárságú személyek száma, az eltérés legfeljebb fél százalékos volt az elmúlt években: 2000-ben 97,58%, 2001-ben 97,4%. (Lásd az 1/8. számú táblázatot.)

1/8. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a magánszemély, család állampolgársága szerint

Állampolgárság	ügyszám	%
magyar	3 499	97,0
külföldi	76	2,1
nem állapítható meg	34	0,9
összesen	3 609	100,0

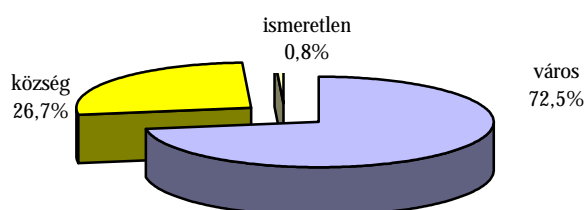
2002-re is elmondhatjuk azt, ami a korábbi évekre is jellemző volt: bár a lakosságnak csak kétharmada (65,1%) él városokban, a beadványoknak közel háromnegyede (72,5%) onnan érkezett. (Lásd az 1/9. számú táblázatot.)

1/9. számú táblázat

Az ügyek megoszlása településtípusok szerint

Település típusa	Érkezett ügyek		Össztlakosság megoszlása (2002. évi adat)	%
	száma	%		
város	2 800	72,5	6 626 218	65,1
község	1 030	26,7	3 548 635	34,9
ismeretlen	30	0,8		
összesen	3 860	100,0	10 174 853	100,0

Az ügyek megoszlása településtípusok szerint



Ugyancsak változatlan az a megállapítás, hogy a fővárosból érkeznek a legtöbb beadvány: igaz ez a megállapítás abszolút számban is, és az ott lakó népesség arányához mérten is, mert míg az össztlakosságnak csak 17,1%-a él Budapesten, a beadványok 30,9%-át fővárosiak nyújtották be. Nem változott a sorrend a korábbi évekhez képest a panaszok számát illetően: továbbra is Pest megye a második, s azt Borsod-Abaúj-Zemplén, majd Szabolcs-Szatmár-Bereg megye követi, s ötödikként – a tavalyi Bács-Kiskun megye helyett – Hajdú-Bihar megyét kell említeni. Budapestet és Pest megyét kivéve egészen más sorrend alakul ki, ha a panaszok számát az adott megyében élők számához viszonyítjuk. Ekkor megállapíthatjuk ugyanis, hogy a megye lakossága az elmúlt évben az össztlakossághoz való arányától lényegesen eltérő arányban fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztoshoz vagy általános helyetteséhez, s ebben az esetben Heves megye kerül a harmadik helyre, majd azután Győr-Moson-Sopron megye és Nógrád megye következik. Az előbbi megyének a korábbi évekhez való kiugró „teljesítményét” az magyarázza, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese munkatársaival a megyébe látogatott. Az ezzel együtt járó fokozottabb publicitás (beleértve azt is, hogy ilyen alkalmakkor a megye nagyobb forgalmú közintézményeibe panaszgyűjtő ládákat helyezünk ki, s a panaszosokat a megyeszékhelyen hallgatjuk meg) hosszú évek tapasztalatai szerint azt eredményezi, hogy a munkalátogatás évében és – kisebb

mértékben ugyan – még a következő évben is nagyobb számú panasz érkezik az adott megyéből. Jól mutatják ezt a számok is, mert az előző évhez képest csaknem 1%-kal nőtt a Győr-Moson-Sopron megyei településekről érkezett panaszok száma, megközelítve a több mint 100 000-rel nagyobb lakosságú Hajdú-Bihar megyéből érkezőkét. Más megyében a változás a fél százalékot sem éri el. A lakosság arányához viszonyítottan a legkevesebb panasz három dunántúli megyéből, Vas, Tolna és Veszprém megyéből érkezett.

1/10. számú táblázat

Az ügyek megoszlása megyénként

Megye	Érkezett ügyek		Összlakosság (2002. évi adat) fő	%
	száma	%		
Budapest	1 191	30,9	1 739 569	17,1
Bács-Kiskun	155	4,0	545 989	5,4
Baranya	117	3,0	406 330	4,0
Békés	112	2,9	399 061	3,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	202	5,2	749 104	7,4
Csongrád	144	3,7	428 144	4,2
Fejér	136	3,5	428 922	4,2
Győr-Moson-Sopron	160	4,1	435 256	4,3
Hajdú-Bihar	164	4,2	552 478	5,4
Heves	126	3,3	326 800	3,2
Jász-Nagykun-Szolnok	127	3,3	418 601	4,1
Komárom-Esztergom	89	2,3	317 110	3,1
Nógrád	79	2,0	220 600	2,2
Pest	441	11,4	1 089 478	10,7
Somogy	96	2,5	336 799	3,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	177	4,6	587 994	5,8
Tolna	55	1,4	250 337	2,5
Vas	52	1,3	268 591	2,6
Veszprém	95	2,5	374 578	3,7
Zala	82	2,1	299 112	2,9
Külföld	36	0,9	–	–
Nem állapítható meg	24	0,6	–	–
Összesen	3 860	100,0	10 174 853	100,0

Az elmúlt évben a fővárosban lakók 1 191 beadvánnyal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosa-hoz és általános helyetteséhez, s a kerületek közül a X. kerületből érkezett a legtöbb, az összes beadvány 7,4%-a. Ezt követi a XI., majd a III., II. és XIII. kerület. Más sorrendben ugyan, de 2001-ben is ezek a kerületek szerepeltek az első ötben, akkor azonban a listát a XI. kerület vezette 8,2%-os „részesezéssel”, majd a II., III., XIII. kerület következett, s csak ötödik volt a jelenleg első X. kerület. Más a helyzet, ha a beadványok számát a kerületben lakók számához viszonyítjuk, ekkor ugyanis az V. kerületé a vezető hely (minden 10 000 kerületi lakosból 12,3 nyújtott be panaszt), s a mennyiség szerinti előző listából csak a X. kerület szerepel a második helyen 11,2 beadvánnyal. A további három helyen is új kerületek osztoznak: az I., a VI. és a IX. kerület a 10 000 lakosra jutó 10,9, 9,9, illetve 8,9 beadvánnyal. Legkevesebb panasz a XV., XXI., XX., XXII. és XVI. kerületből érkezett. Egy százalékot meghaladó változás az előző évhez képest három kerületben volt; a XI. kerületből 1%-kal kevesebb, a XVII. kerületből 1,6%-kal, a XVIII. kerületből 1,3%-kal érkezett több beadvány. (Lásd az 1/11. számú táblázatot.)

1/11. számú táblázat

Az ügyek megoszlása kerületenként

Kerületek	Érkezett ügyek		A kerület 10 ezer lakosára jutó ügyek száma 2002-ben
	száma	%	
I.	28	2,4	10,9
II.	78	6,5	8,6
III.	83	7,0	6,4
IV.	54	4,5	5,3
V.	35	2,9	12,3
VI.	43	3,6	9,9
VII.	44	3,7	7,1
VIII.	64	5,4	7,8
IX.	54	4,5	8,9
X.	88	7,4	11,2
XI.	86	7,2	6,2
XII.	44	3,7	7,4
XIII.	74	6,2	6,7
XIV.	72	6,0	6,0
XV.	32	2,7	3,8
XVI.	37	3,1	5,3
XVII.	50	4,2	6,3
XVIII.	65	5,5	6,8
XIX.	35	2,9	5,5
XX.	30	2,5	4,6
XXI.	33	2,8	4,1
XXII.	24	2,0	4,7
XXIII.	14	1,2	6,7
Budapest (nem azonosítható kerület)	24	2,0	nincs adat
Összesen	1 191	100,0	6,8

Amint azt korábban már jeleztük, egy-egy beadvány több panaszt is tartalmazhat, így a 2002-ben érkezett 3 860 ügy 4 936 panaszt. A továbbiakban ezeket a panaszokat elemezzük. Általánosságban megállapíthatjuk, hogy a panaszok „összetétele” évek óta nem változik számottevően, legfeljebb egy-egy kisebb ügytípusban mutatkozik esetenként számottevő eltérés. (Például az elmúlt években az árvíz következményeként emelkedtek az árvízi kártalanítással kapcsolatos panaszok.)

1/12. számú táblázat

A panaszok típusonkénti megoszlása

A panaszok		
típusa csoportosítva	száma	
	2002-ben	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzügyi, biztosítási ügyek	248	5,0
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült-, státusügyek	90	1,8
Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	692	14,0

A panaszok		
típusa csoportosítva	száma	
	2002-ben	%
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	451	9,1
Egészségügyi ellátás	86	1,7
Építési, helyiség-, lakásügyek	443	9,0
Gazdasági, cég-kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	146	3,0
Gyermekvédelem-, gyerm. jogok, fiataalkorúak, gondnoksági, gyámügyek	213	4,3
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	141	2,9
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	288	5,8
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	186	3,8
Környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság	76	1,5
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	222	4,5
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	53	1,0
Közüzemi szolgáltatás	257	5,2
Oktatás, közművelődés	76	1,5
Polgári jogi ügyek	578	11,7
Szociális ügyek	341	6,9
Egyéb	349	7,1
Összesen	4 936	100,0

Az 1/12. számú táblázatban felsorolt 19 típusból 5 ügycsoport adja a panaszok több mint 50%-át; ezek a büntető és büntetés-végrehajtási ügyek (14%), a polgári jogi ügyek (11,7%), az egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munka ügyek (9,1%), az építési, helyiség- és lakásügyek (9%), valamint a szociális ügyek (6,9%). Ezen ügycsoportoknak a sorrendje sem módosult az előző évhez képest, s az ügycsoporton belüli változás is 0,5%-on belül marad. (A könnyebb áttekinthetőség érdekében a korábbi részletezés helyett, amikor egy-egy típusban csekély számú panasz mutatkozott, az 1/12. számú táblázatban összevontunk egyes típusokat.)

Nincs lényeges változás a panasszal érintett szervek megoszlásában sem. (Lásd az 1/13. számú táblázatot.)

1/13. számú táblázat

A panasszal érintett szervek megoszlása

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma	
	2002-ben	%
adóhatóság	54	1,09
bíróság	661	13,39
biztosító	35	0,71
bv. intézmény	91	1,84
civil szervezet, egyház	23	0,47
egészségbiztosító	24	0,49
egészségügyi ellátó szerv	57	1,15
egyéb dekoncentrált (területi) szerv	43	0,87
FÁK (Fővárosi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat)	8	0,16
fogyasztóvédelem	11	0,22
földhivatal	84	1,70
földművelésügyi hivatal	16	0,32

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma	
	2002-ben	%
földrend. és földkiadó bizottság	5	0,10
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	184	3,73
gyermek- és ifj.véd. int., gyámhiv.	122	2,47
határőrség	3	0,06
helyi önkormányzati testület	125	2,53
helyi polgármesteri hivatal	812	16,45
honvédség	15	0,30
illetékhivatal	18	0,36
ingatlankezelő szervezet	34	0,69
kárpótlási hivatal	19	0,38
kórház	27	0,55
Kormány	51	1,03
közigazgatási hivatal	63	1,28
közjegyző	14	0,28
közterület-felügyelet	8	0,16
köztestület (kamara)	52	1,05
Közüzemi szolgáltatók összesen	238	4,82
ebből:		
áramszolgáltató	69	1,40
díjbeszedő	3	0,06
gázmű	15	0,30
köztisztaság	1	0,02
távhő	15	0,30
telefonszolgáltató	28	0,57
vízmű	27	0,55
közüzemi szolg. egyéb	80	1,62
külföldi hatóság	14	0,28
külképvislet	2	0,04
magánszemély	163	3,30
Miniszterelnöki Hivatal	4	0,08
minisztérium	118	2,39
munkaügyi központ	13	0,26
nemzetbiztonsági szerv	7	0,14
nyugdíjbiztosító	192	3,89
oktatási intézmény	74	1,50
Országgyűlés	148	3,00
országos hatáskörű szerv	64	1,30
pénzüntézet	94	1,90
rendőrség (BRFK, helyi)	413	8,37
szociális intézmény	71	1,43
szövetkezet	65	1,32
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	30	0,61
társasház	33	0,67
ügyészség	137	2,78
ügyvéd	56	1,13
vámhivatal	21	0,43

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma	
	2002-ben	%
végrehajtó	52	1,05
nincs, nem állapítható meg	191	3,87
egyéb	77	1,56
összesen	4 936	100,0

Továbbra is a helyi polgármesteri hivatalok ellen nyújtják be a legtöbb panaszt (16,45%), ami érthető is, hiszen az állampolgár velük találkozik a leggyakrabban, ott keletkezik a legtöbb ügy. Három százalékkal lemaradva követik az önkormányzatokat a bíróságok (13,39%), majd a rendőrség (8,37%), a közszolgáltatók (4,82%), illetve a nyugdíjbiztosítók (3,89%) következnek. Az előző évben csak ezen utolsó helyen volt változás, akkor a nyugdíjbiztosítókat megelőzték a magánszemélyek. (Csak érdekességként jegyezzük meg, hogy számszerint szinte ugyanannyi panaszt – 2001-ben 198-at, 2002-ben 192-t nyújtottak be a nyugdíjbiztosítók ellen.) Ez ellen az öt szerv ellen nyújtották be a panaszoknak csaknem a felét, 46,92%-át. Jelentős számszerű csökkenés az egészségügyi szervek (2001-ben 126, 2002-ben 57), a helyi önkormányzati testületek (2001-ben 236, 2002-ben 125) és a közüzemi szolgáltatók közül a vízművek (2001-ben 71, 2002-ben 27) ellen benyújtott panaszok számában érzékelhető. A növekedés sehol sem tekinthető kiugrónak.

1/14. számú táblázat

A panasz jellege szerinti megoszlás

A panaszok		
jellege	száma	%
eljárás elhúzódása	112	2,27
hatóság hallgatása	270	5,47
sérelmes döntés	1 261	25,55
károkozás	87	1,76
jogszabály kifogásolása	232	4,70
sérelmes eljárás	2 342	47,45
nincs jellege	34	0,68
egyéb	152	3,08
segítség-, tájékoztatás-, felvilágosítás-kérés	446	9,04
összesen	4 936	100,00

Ha a panaszokat jellegük szerint vizsgáljuk (lásd az 1/14. számú táblázatot), megállapíthatjuk, hogy az esetek csaknem felében (47,45%-ában) a panaszosok az eljárás módját sérelmezik. Ez az arány az előző években is ilyen volt. Egyes szervek esetében ez az arány még magasabb, például a rendőrség ellen benyújtott panaszok 68%-ában, a helyi polgármesteri hivatalok esetében 54,5%-ban. Más a helyzet a bíróságok ellen benyújtott panaszokban, mert ott 67,5%-ban a döntést tartják sérelmesnek, s az eljárást mindössze az esetek 20%-ában. Évről évre nő az eljárás elhúzódása, illetve a hatóság hallgatása miatt benyújtott panaszok aránya; míg 1998-ban ezen két okból csak 3,28% volt, 2002-ben már 7,71%. Nem változik lényegesen a jogszabályokat kifogásoló panaszok aránya sem, annak ellenére, hogy ezen a területen viszonylag kicsi az országgyűlési biztosok mozgástere. Csak akkor kezdeményezhetnek ugyanis jogszabály-módosítást, ha a hatáskörükbe tartozó ügy vizsgálata után megállapítják, hogy valamely jogszabály hiánya, fölösleges vagy nem egyértelmű rendelkezése eredményezett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot. Minden más esetben a jogszabály alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (Érdekességként jegyzem meg, hogy előfordult olyan eset is, hogy országgyűlési képviselő indítványozta törvény módosítás kezdeményezését az országgyűlési biztosnál.)

Az országgyűlési biztosok maguk alakították ki eljárási rendjüket, eljárásukra az államigazgatási eljárási szabályok nem vonatkoznak. A belső ügyrend szerint a közös hivatal Jogi-elemző főosztályán történik az országgyűlési biztosokhoz szóban vagy írásban benyújtott panaszok elsődleges, a hatásköri szabályok alapján történő szűrése. Az Obtv. részben tételesen felsorolja, hogy mely esetekben és mely szervek (hatóságok) eljárását vizsgálhatják, illetve nem vizsgál-

hatják az országgyűlési biztosok, részben – például a közszolgáltatók esetében – a gyakorlat kialakítását rájuk bízva. A Jogi-elemző főosztály munkatársai a beadvány, illetve a panaszostól vagy a sérelmezett hatóságtól beszerzett további iratok alapján megállapítják, hogy az adott ügyben fennáll-e az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultsága vagy sem. Az előbbi esetben az iratokat felterjesztik – a közöttük lévő munkamegosztásnak megfelelően – az országgyűlési biztoshoz vagy az általános helyetteséhez, aki dönt az eljárás további folytatásáról. Ha az adott panasz ügyében – kifejezett törvényi tiltás miatt vagy felhatalmazás hiányában – az országgyűlési biztosnak nincs eljárási jogosultsága, erről tájékoztatják a panaszost, s amennyiben arra lehetőség van, megfelelően kioktatják az esetleg még rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekről. (A panaszok elutasításának „gyakorlatáról” a következő fejezetben részletesen is beszámolunk.)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese munkatársaival 2002-ben is több panaszt bírált el, mint amennyi érkezett: az érkezés 4 936, a befejezés pedig ennél 217-tel több, 5 153 volt. Az év elején még volt 52 1999-ben érkezett és 181 2000-ben érkezett panasz, s a tárgyév végére sikerült feldolgozni valamennyi 1999-ben keletkezett ügyet, s a 2000-ból származó hátralékból is csupán 21, míg a 2001-ben érkezett 6 415 panaszból is mindössze 53 volt folyamatban az év végén, azaz az összes folyamatban lévő panasznak a 8%-a. (Ez az arány 2001 végén csaknem 27% volt.) Míg 2000-ben a tárgyévben érkezett ügyeknek csak a 73%-át sikerült befejezni, 2001-ben és 2002-ben ez az arány meghaladta a 80%-ot, ez utóbbi évben 82,8% volt. A be nem fejezett ügyek nagy részében vizsgálat folyik, illetve az év második felében érkeztek, s az országgyűlési biztos hatáskörének megállapítása még nem történt meg.

1/15. számú táblázat

A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint

Az eljárás stádiuma	Panasz származási éve									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Összesen	%
befejezett	3421	8530	8359	7846	6496	7413	6361	4086	52 512	98,3
befejezetlen	0	0	0	0	0	21	53	850	924	1,7
összesen	3 421	8 530	8 359	7 846	6 496	7434	6414	4936	53 436	100,0

A 2002-ben befejezett panaszok megoszlása

A panasz származási éve	1999	2000	2001	2002	Összes
Befejezett	52	181	834	4 086	5 153

Az 1/15. számú táblázatból megállapítható, hogy az intézmény megalakulása óta keletkezett 53 436 panaszból 52 512-t befejeztünk, tehát mindössze a panaszok 1,7%-a elintézetlen. (Ez az arány 2001-ben 2,37%, 2000-ben 5,7% volt.) Ezt a munkát – éves átlagban – az előző évinél 1 fővel kevesebb érdemi ügyintéző végezte. (Lásd az 1/16. számú táblázatot.)

1/16. számú táblázat

Az elemzést és vizsgálatot végzők létszámának megoszlása 2002. január 1. és 2002. december 31. között

Beosztás megnevezése	Hivatal				Állampolgári jogok országgyűlési biztos és általános helyettese irodája		Összesen	
	Panasziroda		Jogi előkészítés		2002	2001	2002	2001
	2002	2001	2002	2001				
Főosztályvezető	–	–	1	1	3	3	4	4
Főosztályvezető-helyettes	–	–	1	1	5	5	6	6
Osztályvezető	–	–	1	1	–	–	1	1
Felsőfokú végzettségű munkatárs	2	2	12	13	16	16	30	31
Adminisztrátor	–	–	1	1	5	5	6	6
Összesen	2	2	16	17	29	29	47	48

Annak, hogy az eredmények nem lettek még jobbak, talán az is az oka, hogy a létszám ugyan csak egy fővel csökkent, de mind az országgyűlési biztosok, mind a Hivatal munkatársai közül távozott néhány nagyobb szakmai gyakorlattal rendelkező munkatárs, akiket csak kezdőkkel tudtunk pótolni, s az ő betanításuk is a tapasztaltabb munkatársakra, vezetőkre hárult. Összességében azonban elmondhatjuk, hogy munkatársaink az elmúlt évben is eredményes munkát végeztek, különösen a hátralék feldolgozása terén.

2. A panaszok elutasításának gyakorlata

2.1. Bevezetés

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) az országgyűlési biztosok eljárási rendjét nem szabályozza részletesen, annak kialakítását rájuk bízta. 1998 óta e téren nem történt lényeges változtatás, bár évről évre előfordultak kisebb módosítások. A 2001-ben történt megválasztásuk után az új országgyűlési biztosok sem hajtottak végre alapvető változtatást, s ilyet az Alkotmánybíróság 226/B/1999. számú határozata miatt szükségessé váló módosítás során megalkotott 2001. évi XC. törvény sem tett indokoltá. E módosítás érinti ugyan az országgyűlési biztosok eljárását, de gyakorlatilag csak megerősíti a korábbi eljárási rendet, illetve pontosítja a korábbi törvényi szabályozást. Ezekről a változásokról szólunk a továbbiakban.

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése értelmében bárki az országgyűlési biztoshoz fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. [A hatóság fogalmát pozitív és negatív módon az Obtv. 29. §-ának (1) és (2) bekezdése pontosan meghatározza, erre a későbbiekben még visszatérünk]. Ugyanezen bekezdés egy további feltételt is előír: az országgyűlési biztoshoz akkor lehet fordulni, ha a panaszos a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt a feltételt pontosította a 2001. december 20. napján hatályba lépett 2001. évi XC. törvény azzal, hogy kimondta: a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát nem kell igénybe vennie a panaszosnak, mielőtt kérelmét előterjeszti. Az országgyűlési biztosok a korábbiakban is ennek megfelelően jártak el, azaz rendkívüli jogorvoslatnak tekintették, s nem tették eljárásuk feltételévé a bírói út igénybevételét, s abban is következetesek voltak, hogy ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt megtámadta, az eljárást megtagadták az Obtv. 29. §-ára való hivatkozással. (E törvényhely – akkor még első, jelenleg második bekezdése – kimondta, hogy a bíróság az Obtv. alkalmazásában nem tekintendő hatóságnak.)

A hivatkozott módosítás kiegészítette az Obtv. 16. §-ának (4) bekezdését azzal, hogy az országgyűlési biztoshoz fordulása miatt senkit nem érhet hátrány. Az országgyűlési biztosok mindig tekintettel voltak arra, hogy eljárásukkal ne okozzanak esetleg további hátrányt a hozzájuk fordulóknak. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét nem tárják fel. Amennyiben a vizsgálat az érintett személy megjelölése nélkül nem folytatható le, kéri a hozzájárulását. Nem fordult elő, hogy arról panaszkodtak volna, hogy támadás érte volna őket azért, mert az országgyűlési biztoshoz fordultak. (Különösen figyelnek az országgyűlési biztosok arra, hogy például a fogva tartottak panasza sértetlen borítékban érkezzen, s ha bármi gyanúsítást észlelnek, magyarázatot kérnek az érintett intézmény vezetőjétől.)

Az országgyűlési biztos eljárását könnyíti a 18. § (4) bekezdésének módosított rendelkezése. A korábbi megszövegezés is lehetővé tette, hogy bármely szervtől vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot vagy véleményt kérhet, de ez esetenként arra vezetett, hogy az a szerv, amely a törvény alapján nem minősült hatóságnak, ezt megtagadta. Az új jogszabályhely egyértelműen kimondja, hogy ezt az ombudsman a törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerv esetében is megteheti. Ennek különösen azért van jelentősége, mert egyes szervek (például – a nyomozást végző ügyészségi szervek kivételével – az ügyészség) kikerültek az Obtv. hatálya alól, de az országgyűlési biztosoknak más szervek vizsgálata során szükségük lehet az ügyészségeken fellelhető iratokra. Ezt erősíti a (8) bekezdés kiegészített szövege is, amelynek értelmében az országgyűlési biztos a legfőbb ügyésztől kérheti az ügyészség nyomozást végző szervénél lévő azon iratok megvizsgálását, amelyekbe törvényi felhatalmazás hiányában nem tekinthet be.

A korábban hatályban volt törvény nem tartalmazott előírást arra, hogy a megkeresett szervnek mennyi idő alatt kell válaszolnia, erre legfeljebb a megkeresett szervre vonatkozó közigazgatási eljárás szabályaiból lehetett következnie. A 18. § újonnan beiktatott (10) bekezdése alapján ezt a megkeresett szervnek az országgyűlési biztos által meghatározott határidőn belül kell megtennie, de a jogszabály azt is kimondja, hogy ez 15 napnál nem lehet rövidebb.

A leglényegesebb változás az Obtv. 29. §-ában következett be, amelynek (1) bekezdése meghatározza, hogy a törvény alkalmazásában mely szerveket kell hatóságnak tekinteni, a (2) bekezdés pedig taxatív felsorolja, hogy mely szervek nem minősülnek hatóságnak. Az új szabályozás a korábbitól eltérő módon határozza meg azokat a szerveket, amelyek intézkedését az országgyűlési biztos vizsgálhatja. A 29. § (1) bekezdése részben a feladatát jelöli meg annak a

szervnek, amelynek tevékenységére az országgyűlési biztos hatásköre kiterjed (pl. közigazgatási feladatot ellátó szerv, ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szerv), részben egyes foglalkozást jelöl meg (közjegyző, megyei bírósági végrehajtó és önálló bírósági végrehajtó), de olyan átfogó megjelöléseket is használ, mint például „rendvédelmi szerv”. Így álláspontunk szerint a pozitív felsorolás sem lett sokkal pontosabb, mint amit a hatályon kívül helyezett jogszabályhely tartalmazott. Az új felsorolásból kimaradt az „államhatalmi” szerv megjelölése, de meg kell jegyezni, hogy az annak tekinthető Országgyűlést korábban sem vizsgálták az országgyűlési biztosok, legfeljebb ajánlásuk érintette az Országgyűlést, ha az általuk feltárt alkotmányos visszásságot csak törvénymódosítással látták kiküszöbölhetőnek. Az elavult „államigazgatási” jelzőt váltotta fel a közigazgatási feladatot ellátó, vagy ilyen jogkörben eljáró szerv megnevezés. A rendőrség és rendészeti szerv helyett a mindkettőt magába foglaló „rendvédelmi szerv” fogalom került a felsorolásba.

A korábban sok vitára okot adó „igazságügyi szerv – kivéve a bíróságot” felsorolás helyére a „nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is” került. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosok a módosítás hatálybalépése előtt vizsgálták az ügyészség tevékenységét is, ezzel az új szabállyal tevékenységük jelentősen szűkült. Ez a módosítás ugyanis nem csupán azt jelenti, hogy nem vizsgálhatják az ügyészség által hozott határozatokat, intézkedéseket, esetleg azok megtételének elmulasztását, hanem vizsgálati lehetőségük csökkent például azon a téren is, amikor valamely hatóság döntése ellen jogorvoslatért az ügyészséghez lehet fordulni. Ezen esetek nagy része a rendőrségi és egyéb nyomozó szervek eljárását, de a közigazgatási eljárást is érinti. Itt utalnék vissza az előző fejezet 1/13. számú táblázatának azon adatára, amelyből kitűnik, hogy bár abszolút értékben valamelyest csökkent, de arányukban (részesedésük 2,78%) nőtt az elmúlt évben az ügyészségek ellen benyújtott panaszok száma. Ha ehhez még hozzávesszük azon rendőrségi ügyek egy részét (8,37%), amelyeket azért nem vizsgálhatunk, mert a rendőrség intézkedése elleni panaszt az ügyészség bírálta el, levonhatjuk azt a következtetést, hogy számottevően csökkent az országgyűlési biztosok által vizsgálható ügyek köre. Ezt a csökkenést nem kompenzálja, hogy a felsorolást bővítették a kisebbségi önkormányzatokkal, mert tevékenységüket a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa korábban is vizsgálta, illetve hogy a vizsgálható hatóságok közé tartozónak sorolja a jogszabály a kötelező tagság alapján működő köztestületeket, a közjegyzőket, a megyei bírósági végrehajtókat és az önálló bírósági végrehajtókat. A köztestületek (kamarák) tevékenységének egyes körét korábban is vizsgálhatták az országgyűlési biztosok, mert a hatályon kívül helyezett rendelkezés is hatóságnak tekintette a „bíróságon kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerv”-eket. Ami pedig a közjegyzők és végrehajtók tevékenységét illeti (amelyeknek kamarái tehát korábban is vizsgálhatók voltak), meg kell jegyezni, hogy az országgyűlési biztosok mozgástere nagyon szűk. Tevékenységük felett a felügyeletet – kamaráikon kívül – alapvetően a bíróságok gyakorolják, s ha a panaszos intézkedéseik ellen jogorvoslattal él a bíróságnál, az országgyűlési biztos már nem járhat el. Esetleges eljárása esetén is a rendelkezésére álló eszközök elégtelenek, hiszen akár alkotmányos visszásságot is előidéző eljárási cselekményük általában olyan veszteséget idézhet elő a panaszos vagyoniában, amelyeket az országgyűlési biztos nem reparálhat, a hozzá fordulók anyagi helyzete pedig rendszerint nem teszi lehetővé, hogy alapos jogi segítség nélkül érvényt szerezhessenek hosszas pereskedés után igazuknak. Szám adatokkal is bizonyítva az előbb elmondottakat, e három utolsó kategóriában az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszok száma és aránya kisebb, mint az ügyészség intézkedése ellen benyújtottaké, 2002-ben csak 118 (2,38%) volt, 24-gyel kevesebb, mint a megelőző évben.

A 29. § (2) bekezdésében meghatározott „tilalmi listán” lévő szervek tevékenységét – az ügyészség kivételével – korábban sem vizsgálta az országgyűlési biztos, így ez a rendelkezés a fentebb vázoltakon kívül változást nem hozott. Nem tekinthető ugyanis például az Országgyűlés vizsgálatának, ha valamely szerv eljárásának során észlelt alkotmányos visszásság orvoslását törvény módosításában vagy törvényi szabályozás hiányában látják.

Már az előző fejezetben jeleztük, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2002-ben összesen 5 153 panaszt bíralt el. Ezek a panaszok az eljárás különböző stádiumában fejlődtek be. Az országgyűlési biztoshoz érkező beadványok elemzése ugyanis három lépcsőfokban történik. Az első szakaszban azt vizsgáljuk, hogy a panasz vizsgálata az országgyűlési biztos hatáskörébe tartozik-e, illetve eljárásának van-e valamilyen törvényben előírt akadály. A második szakaszban arra keressük a választ, hogy a panaszban vázolt sérelem összefüggésbe hozható-e valamilyen alkotmányos joggal, illetve felmerül-e valamilyen alkotmányos visszásság gyanúja. Amennyiben ezekre a kérdésekre nemleges a válasz, a panaszt az eljárásnak ezen stádiumában elutasítjuk. Ha az iratokból megállapítható, hogy mely szerv jogosult az eljárásra, a beadványt – szükség esetén a panaszos megkérdezése után – oda átesszük. (Az elmúlt évben 4 324 panaszt utasítottunk el ily módon, azaz a panaszok 83,9%-át. Ez az arány még fél százalékkal sem volt kisebb, mint az előző évben.) Ha az előzetes elemzés eredményeként azt állapítjuk meg, hogy az ügyre az országgyűlési biztos hatásköre kiterjed, eljárásának nincs jogszabályi akadály, a panasz alkotmányos joggal összefüggésbe hozható és az alkotmányos visszásság gyanúja felmerül, az ügy az eljárás harmadik szakaszába lép, s azt az országgyűlési biztos közvetlen munkatársai vizsgálják. Az ilyen ügyeket, függetlenül attól, hogy végül a mindenre kiterjedő vizsgálat alapján az alkotmányos visszásság vagy annak közvetlen veszélye megállapítható-e, vizsgálati jelentéssel fejezik be. (2002-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 488 panaszt vizsgált, az összes

panasz 9,5%-át, tehát a panaszok ugyanolyan arányában folytattak vizsgálatot, mint az előző évben.) A vizsgálatok tapasztalatairól a további fejezetekben adunk számot.

A fennmaradó panaszok nagy részében (6,2%) az eljárás megszüntetésre került, illetve 23 esetben (0,4%) az országgyűlési biztos az eljárást felfüggesztette. A 2002-ben befejezett panaszoknak a fentiekben részletezett módon való befejezésének pontos számadatait a 2/1. számú táblázat tartalmazza.

2/1. számú táblázat

A befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint

Befejezés módja	A panasz származási éve				Össze- sen	%
	1999	2000	2001	2002		
Elutasítás						
jelentéssel	0	2	12	4	18	0,3
tájékoztatással	14	37	508	3444	4003	77,7
áttétellel	0	3	31	269	303	5,9
<i>Elutasítás összesen</i>	<i>14</i>	<i>42</i>	<i>551</i>	<i>3717</i>	<i>4324</i>	<i>83,9</i>
Megszüntetés						
névtelen beadvány	0	0	1	26	27	0,5
panaszos kérelmére	0	1	28	62	91	1,8
panaszos halála	0	0	4	1	5	0,1
egyéb okból	4	18	22	72	116	2,3
megoldódott panaszra tekintettel vizsgálat nélkül	5	20	22	32	79	1,5
<i>Megszüntetés összesen</i>	<i>9</i>	<i>39</i>	<i>77</i>	<i>193</i>	<i>318</i>	<i>6,2</i>
Felfüggesztés (eljárás, vizsgálat szünetelése)	3	2	9	9	23	0,4
Vizsgálattal befejezett						
alkotmányos visszasság hiányának megállapítása jelentésben	1	19	36	26	82	1,6
jelentés ajánlással	12	41	96	83	232	4,5
jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	0	0	0	4	4	0,1
jelentés megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül	3	8	9	7	27	0,5
más ügyben készült jelentéssel elintézve	9	16	36	32	93	1,8
jelentés ajánlás nélkül, figyelemfelhívással	1	14	20	15	50	1,0
<i>Vizsgálat összesen</i>	<i>26</i>	<i>98</i>	<i>197</i>	<i>167</i>	<i>488</i>	<i>9,5</i>
Mindösszesen	52	181	834	4086	5153	100,0

A jelen fejezet további részében az első és második szakaszban megrekedt panaszok elutasításának okait mutatjuk be.

2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások

Az Obtv. 16. §-ának (1) bekezdése határozza meg általánosságban, hogy az országgyűlési biztos mely ügyekben jogosult eljárni. E törvényhely értelmében az ombudsman hatásköre a hatóságok és közszolgáltatók eljárásának, intézkedésének vizsgálatára terjed ki. A hatóságok körét az előzőekben már részleteztük, azok meghatározása viszonylag egyszerűbb. Ami a közszolgáltatókat illeti, a helyzet nehezebb. Ezek körének pontos meghatározásával a törvény adós maradt, legfeljebb

az indokolás adott némi eligazítást. Általánosságban elmondható, hogy az országgyűlési biztosok az elmúlt évek alatt kialakított álláspontja, hogy közszolgáltatónak azokat a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezet tekintik, amelyek esetében a hozzájuk fordulóknak nincs lehetőségük annak megválasztására, hogy az általuk igényelt szolgáltatás teljesítésére kivel szerződjenek, mert azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől kérhetik, sőt esetenként kötelező is igénybe venni (például a hulladékszállítást). E szervek köre állandóan változik, hiszen egyes törvényben előírt kötelező feladatát az önkormányzat nem maga végzi el, hanem azzal más szervet is megbízhat, s ezzel ez a szerv már esetleg a közszolgáltatók sorába lép. A közszolgáltatást végző szervek skálája igen széles lehet, az áramszolgáltató részvénytársaságtól a temetést végző gazdasági társaságig terjedhet. E szervek tevékenységét azonban az országgyűlési biztosok csak korlátozottan, a közszolgáltatás nyújtása körében vizsgálják, s nem foglalkoznak egyéb vállalkozási tevékenységükkel vagy a munkáltatói jogkörben hozott döntéseikkel. Ez a megállapítás egyes hatóságokra is igaz, mert például az önkormányzatok vagyongazdálkodásával, a tulajdonukba tartozó lakás értékesítésével kapcsolatos tevékenységet sem vizsgálják.

Amint azt korábban már írtuk, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2002-ben 4 324 panaszt utasított el (az elutasítási okokra vonatkozó számadatokat a 2/2. számú táblázat tartalmazza). Erre az esetek 59,1%-ában azért került sor, mert annak a szervnek (személynek) a vizsgálatára, amelyik a panaszos vélt vagy valós sérelmét okozta, nem terjedt ki a hatáskörük. Az ilyen okból elutasított panaszok aránya évről évre emelkedik: 2001-ben 56,5% volt, 1998-ban pedig több mint 10%-kal volt kevesebb (49%), mint a 2002-es évben. Kedvező változás annak ellenére nem következett be, hogy a jelenlegi és a korábbi országgyűlési biztosok is minden lehetséges fórumon igyekeztek tudatosítani, hogy mely szervek eljárását vizsgálhatják.

A bíróság 26,5%-kal változatlanul vezet azon szervek között, amelyek ellen benyújtott panaszokat el kellett utasítani hatáskör hiányában; 1 145 panasz ügyében nem járhattak el az országgyűlési biztosok ezen okból. 2001-ben ez az arány csak 23,2% volt, de volt olyan év is, amikor az arány meghaladta a 28%-ot. Az előző fejezetben már tárgyaltuk, hogy a bíróság ellen benyújtott panaszok többségében a bíróság döntését sérelmezik, ami érhető is, hiszen az általában csak az egyik félre lehet kedvező, a másik kérelmét részben vagy egészben el kell utasítania. Ezekben az ügyekben – az országgyűlési biztos hatásköre hiányának megállapítása mellett – általában tájékoztatjuk a panaszost a még rendelkezésére álló rendes vagy rendkívüli jogorvoslatról, esetenként az anyagi jogszabályok tartalmáról. Ha a panaszos a bíróság vagy az eljáró bíró olyan tevékenységét sérelmezi, amelynek vizsgálatára az Országos Igazságszolgáltatási Tanács eljárási jogosultsága vélelmezhető, a beadványt oda áttesszük.

A hatáskör hiányában történt elutasítások fennmaradó 32,6%-án a különböző gazdálkodó szervezetek (például biztosító társaságok, pénzintézetek, gazdasági társaságok), civil szervezetek (egyesületek, egyházak), 2001. december 20-tól az ügyészség és viszonylag nagy számban a magánszemélyek ellen benyújtott panaszok osztoznak. Ha ezekben az ügyekben megállapítható, hogy az eljárás mely szerv hatáskörébe tartozik, a beadványt áttesszük, vagy a panaszost tájékoztatjuk arról, hogy sérelmével hova fordulhat.

2/2. számú táblázat

Az elutasított panaszok száma

Elutasítás oka	2002. évi összesen			Együtt	%
	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás áttétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással		
elutasítás csekély jelentőség miatt	0	0	11	11	0,3
bíróságon folyó ügy	2	23	1120	1 145	26,5
az 1989. évi XXXI. tv.-nél régebbi	0	1	18	19	0,4
egy éven túli panasz	0	0	84	84	1,9
jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása	7	161	655	823	19,0
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal	6	37	613	656	15,2
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	0	0	157	157	3,6

Elutasítás oka	2002. évi összesen			Együtt	%
	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás áttétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással		
nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz	3	81	1323	1407	32,6
nem a jogosulttól származó beadvány	0	0	22	22	0,5
összesen	18	303	4 003	4 324	100,0
%	0,5	7,0	92,5	100,0	

2.3. Az egyéb eljárási akadály miatti elutasítások

Az országgyűlési biztos hatáskörének hiányán kívül további olyan szabályokat állapít meg az Obtv., amikor eljárásának egyéb akadályja van.

A 16. § (1) bekezdése kimondja, hogy az országgyűlési biztos csak akkor járhat el, ha a panaszos a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette vagy ilyen jogorvoslati lehetőség nem biztosított számára. Sem a törvény, sem az országgyűlési biztosok nem tekintik kötelező jogorvoslatnak a bírói út igénybevétele, még akkor sem, ha adott esetben (például a birtokháborítási eljárásban) más jogorvoslat nem áll a panaszos rendelkezésére. Az elmúlt évben 823 panaszt, az elutasított panaszok 19%-át nem vizsgálhatták első körben az országgyűlési biztosok, mert az eljárás még folyamatban volt, vagy a panaszosok nem éltek jogorvoslattal. Az előző esetben általában az elutasítást tartalmazó levélben tájékoztatjuk a beadványtevőt arról, hogy a jogerős másodfokú határozat meghozatalát követően ismét az országgyűlési biztoshoz fordulhat, ha úgy érzi, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatását követően meghozott döntés is sérti alkotmányos jogait. Ha a jogorvoslat benyújtására a jogszabályban előírt határidő még nyitva áll, arról a panaszost haladéktalanul – előfordul, hogy telefonon – értesítjük, vagy egyetértése esetén a hozzánk érkezett beadványt mi küldjük meg a másodfokú szervezethez. Különösen a közszolgáltatók ellen benyújtott panaszok esetén gyakori, hogy a panaszosnak nincs tudomása arról, hogy mely hatóság jogosult sérelmének kivizsgálására. A lakosság hiányos információkkal rendelkezik olyan szervek, mint a fogyasztóvédelmi hatóságok, a Magyar Energia Hivatal, vagy éppen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete hatósági jogköréről. Az ilyen szervek eljárási jogosultságának megállapítása eseté a beadványt általában áttesszük hozzájuk, s tájékoztatást is kérünk intézkedésükről. Természetesen olyan esetekben, amikor azért nem tud élni a panaszos jogorvoslati jogával, mert a hatóság késlekedik a határozat meghozatalával, vagy a meghozott határozatban nem tájékoztatják a jogorvoslat lehetőségéről, az országgyűlési biztos eljárási jogosultsága megnyílik, hiszen a hatóság intézkedés megtételének elmulasztásával okozhat alkotmányos visszasságot.

Időbeli korlátokat állít az országgyűlési biztos eljárása elé az Obtv. 17. § (3) és (4) bekezdése. Hatásköre csak az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépése (1989. október 23.) után indult eljárásokra terjed ki. Az ezen időpontot megelőzően keletkezett sérelmet tartalmazó panaszok aránya csökkenő tendenciát mutat, de még 2002-ben is 18 panaszt kellett elutasítani ilyen okból. Ugyancsak időbeli korlátot jelent, hogy az országgyűlési biztoshoz a – jogorvoslati eljárás lefolytatása után meghozott – másodfokú határozat kézhezvételét követő egy éven belül lehet fordulni. Ez az egyéves határidő megegyezik a közigazgatási eljárásban általánosságban elfogadott azon időtartammal, amely alatt a hatóságoknak módjuk van a határozatuk megváltoztatására. Az előző évekhez képest valamelyest csökkent az egyéves határidőn túl benyújtott panaszok aránya; a 2001. évi 2,8%-hoz képest csupán 1,9% volt az elmúlt évben.

Előfordul, hogy a panaszos kérelmének elutasítása után ismételt beadvánnyal fordul az országgyűlési biztoshoz. Az ilyen panaszt ismételt alaposan megvizsgáljuk, s ha az abban foglalt esetleges új körülmények indokolják, akár vizsgálat elrendelésére is sor kerülhet, vagy ha azok sem alapozzák meg az országgyűlési biztos eljárási jogosultságát, erről tájékoztatjuk a panaszost. A változatlan tartalommal benyújtott, érdemben új tény, adatot nem tartalmazó beadványt az országgyűlési biztos az Obtv. 19. § (2) bekezdése alapján elutasítja. Hangsúlyozni kívánom, hogy ezen okra hivatkozással csak az országgyűlési biztos utasít el panaszt, miután azt maga, vagy közvetlen munkatársa ismételtlen áttekintette. Az ezen okra hivatkozással elutasított panaszok száma, illetve aránya csökkenő tendenciát mutat; míg 1999-ben 7,06%, 2000-ben 6,73%, 2001-ben 6%, 2002-ben csupán 3% volt. Sajnos változatlanul vannak olyan – gyakran beteg emberek –, akik rendszeresen ismétlik esetenként több évtizedes, vélt vagy valós sérelmüket. Csak többszöri elutasítás után kerülhet arra sor, hogy az ismételt panaszt – miután erről a panaszost előzetesen tájékoztattuk – érdemi vizsgálat nélkül irattárba helyezzük.

Természetesen hivatalunkba is nyújtanak be fiktív néven panaszt, s az is előfordul, hogy a panaszt olyan személy nyújtja be, aki az Obtv. 16. § (1) bekezdése értelmében nem tekinthető „érintett”-nek. Az Obtv. 19. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az országgyűlési biztos a nem jogosult által, vagy a névtelenül benyújtott panaszt ezen a címen elutasítsa. Az ilyen okból elutasított panaszok aránya viszonylag alacsony, általában évente 0,5% körül mozog, ennyi volt 2002-ben is. A nem jogosult vagy ismeretlen személyek által benyújtott panaszok nem minden esetben kerülnek elutasításra. Ha ugyanis a beadvány tartalma alapján felmerül az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság gyanúja, a „nem jogosult”-at felhívjuk arra, hogy csatoljon meghatalmazást, vagy az érintettet tájékoztassa arról, hogy hozzánk fordulhat. Mind a jogosulatlan, mind az ismeretlen személytől származó beadvány esetén mód van arra, hogy alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság gyanújának megállapításakor az országgyűlési biztos – az Obtv. 17. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján – annak megszüntetése érdekében hivatalból eljárjon. Különösen azokban az esetekben él az országgyűlési biztos a hivatalból való eljárás indításának lehetőségével, ha felmerül annak a gyanúja, hogy azért nem fedi fel a panaszos a kilétét, mert kiszolgáltatott helyzetben van, vagy ilyen helyzetben (büntetés-végrehajtási intézetben, nevelőotthonban, szociális otthonban) élők sérelmeiről ad számot. Szerencsére nem sok ilyen beadvánnyal találkozunk.

2.4. A panasz tartalmának érdemi vizsgálata utáni elutasítások

Az előzőekben vázolt, formálisnak tekinthető okok miatt utasítottuk el az elmúlt évben is a panaszok nagy részét, csaknem 85%-át, azaz a 4 324 elutasított panaszból 3 657-et. Az előzetes szűrés után fennmaradó 667 panasz elutasítására azért került sor, mert a beadvány vagy a beszerzett iratok tartalmának vizsgálata alapján az volt megállapítható, hogy a bejelentés nyilvánvalóan alaptalan, a vélt vagy valós sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal, illetve fennáll ugyan az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság, de az olyan csekély jelentőségű, hogy nem indokolt az országgyűlési biztos fellépése. Ezen okból 2002-ben kevesebb esetben került sor elutasításra, mint az előző évben; az elutasítási okok között az aránya alig haladja meg a 15%-ot, ez 2001-ben csaknem 18% volt. A nyilvánvalóan alaptalan panasz elutasítására az Obtv. már hivatkozott 19. § (2) bekezdése ad lehetőséget az országgyűlési biztosnak. Az ombudsmani gyakorlatban nem csupán akkor tekintjük a panaszt nyilvánvalóan alaptalannak, ha annak tartalma szándékosan félrevezető, vagy a leírt tények bizonyíthatóan nem felelnek meg a valóságnak, hanem akkor is, ha a leírt – egyébként valós – tények, a jogi okfejtés és a vélt vagy valós sérelem között nincs összefüggés, vagy az nem úgy áll fenn, ahogy a panaszos levelezte, illetve a panaszos okfejtése téves jogszabály értelmezésen alapul. Előfordul, hogy a panaszost a hatóság eljárása során valóban sérelem érte, azonban ha ez a sérelme nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal, az országgyűlési biztos nem járhat el. Az alkotmányos jogokat az országgyűlési biztosok tágan értelmezik, mert nem csupán a Magyar Köztársaság Alkotmányában pontosan megfogalmazott jogokat tekintik ilyennek, hanem a Magyarországot kötelező nemzetközi dokumentumokban rögzített jogokat, illetve a társadalmi, gazdasági és politikai rend alapelveiből származó jogosultságokat is. Az ily módon értelmezett alkotmányos jogok meghatározásakor az országgyűlési biztosok figyelemmel vannak az Alkotmánybíróság és az Európa Tanács egyes intézményeinek állásfoglalására, iránymutatására is.

Az elmúlt évben is előfordult, hogy az országgyűlési biztos megállapította ugyan, hogy a hatóság az eljárása során megsértette a panaszos alkotmányos jogait, azonban – a sérelem csekély jelentősége miatt – nem tartotta szükségesnek a teljes körű vizsgálat lefolytatását. Erre az Obtv. 17. § (2) bekezdésében megfogalmazott okra való hivatkozással 2002-ben csupán 11 panaszt utasított el az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vagy általános helyettese. Az országgyűlési biztosok csak akkor minősítik az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot csekély jelentőségűnek, ha a hatóság eljárása alkotmányossági szempontból kifogásolható volt, de nem akadályozta meg végleg a panaszost alkotmányos jogainak érvényesítésében, illetve az érdemi döntés nem idézett elő alkotmányos visszásságot és az eljárás vagy döntés önmagában sem okozott súlyos méltánytalanságot.

2.5. A panasz elutasításának formája

E fejezetben annak a 4 324 panasznak a sorsát vázoltuk, amelyek a 2002-ben elbírált 5 153-ból az eljárás első vagy második fázisában befejeződtek, azaz amelyek az országgyűlési biztosok hatáskörének hiányában vagy más eljárási akadály miatt nem kerültek további vizsgálatra. Az elutasított 4 324 panaszon kívül további 318 panasz esetében az érdemi vizsgálat megkezdése előtt, vagy a vizsgálat közben szűnt meg az eljárás. Erre sor kerülhet azért, mert a névtelen beadványra (27 panasz) nem tudunk kinek válaszolni. Előfordult sajnos az is, hogy az eljárás során a panaszos haláláról szerezünk tudomást (5 esetben). 91 esetben a panaszos visszavonta a kérelmét arra való tekintettel, hogy például a sérelme időközben megoldódott. 23 panaszos ügyében függesztette fel az országgyűlési biztos az eljárást vagy a vizsgálatot. A fennmaradó 488 panaszt az országgyűlési biztos vagy általános helyettese részletesen vizsgálta és megállapításait jelentésben rögzítette. A vizsgálat sem tárt fel alkotmányos visszásságot 82 panaszos ügyében. 27 esetben a panaszt a vizsgálat során orvosolták, 4 esetben pedig orvosolhatatlannak minősült. Előfordul, hogy azonos vagy hasonló tárgyban több

panaszt nyújtanak be, ilyenkor – ha a konkrét panasz ügyében nem kell intézkedést tenni, mert a visszásság kiküszöbölése iránt már más ügyben ajánlással élt az országgyűlési biztos, esetleg annak megoldása is folyamatban van – az országgyűlési biztos a más ügyben készült jelentés megküldésével fejezi be a vizsgálatát. Erre 2002-ben 93 alkalommal került sor. 50 panasz esetében az országgyűlési biztos nem élt ajánlással, csak felhívta az érintett szerv figyelmét a követendő eljárásra vagy az alkotmányos visszásság bekövetkezésének veszélyére. 232 panasz vizsgálatát fejezte be az országgyűlési biztos vagy általános helyettese úgy, hogy az ügyben egy vagy több ajánlással élt. Az országgyűlési biztos vagy általános helyettese által vizsgált ügyeket, a megtett intézkedéseket és azok sorsát a jelentés további fejezeteiben tárgyaljuk.

A 4 324 elutasított panasz nagy részében, 92,5%-ában (4 003 panasz) levélben tájékoztattuk a panaszost az elutasításról. Ezekben a levelekben nemcsak az elutasítás okát jelöltük meg, azaz azt, hogy az országgyűlési biztos miért nem járhat el az ügyben, hanem nagy súlyt fektettünk a panaszos meggyőzésére és tájékoztatására is. A tájékoztatás esetenként nem csupán arra terjed ki, hogy a panaszosnak milyen lehetősége van vélt vagy valós sérelme orvoslására, hanem az ügyben alkalmazható anyagi vagy eljárási szabályokra is felhívjuk a figyelmet. Szem előtt tartjuk azonban, hogy a panaszos egyoldalú előadása alapján ne foglaljunk állást konkrét jogkérdésben, megalapozatlanul ne készítsük a panaszost arra, hogy meggondolatlanul bíróság előtti jogvitába bonyolódjon. A részletes tájékoztatást csak a több alkalommal, változatlan tartalommal benyújtott panasz esetén mellőzzük.

303 panasz esetében (az elutasított panaszok 7%-ában) megállapítottuk ugyan az országgyűlési biztos eljárási jogosultságának hiányát, azonban az iratokból megállapítható volt, hogy az ügy elbírálása mely szerv hatáskörébe tartozott, ezért a beadványt – a panaszos egyidejű értesítése mellett – az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez áttettük. Gyakori, hogy áttétel esetén az eljáró szervet felkérjük arra, hogy eljárásának eredményéről, a megtett intézkedéséről hivatalunkat is tájékoztassa. Viszonylag csekély azon panaszoknak a száma (2002-ben 18 volt), amikor jelentéssel utasítjuk el a panaszt, részletes érdemi vizsgálat nélkül. Erre általában akkor kerül sor, ha a rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy az ügyben nem sértették meg a panaszos alkotmányos jogait, azaz nincs alkotmányos visszásság.

3. A panaszok vizsgálatának ügýtípusok szerinti jellemzői

3.1. Állampolgársági ügyek

Az országgyűlési biztos általános helyettese a beszámolási időszakban három, a magyar állampolgárság fennállását, illetve megszerzését érintő beadványt vizsgált. Két ügyben az eljáró hatóságok jelentősen túllépték az elvégzendő eljárási cselekményekre előírt határidőket, amelynek következtében az érdemi döntések is késve születtek meg.

Az első ügyben egy magyar nemzetiségű venezuelai állampolgár azt sérelmezte, hogy az útlevélekérelmét a magyar hatóságok azzal az indokkal utasították el, hogy nem magyar állampolgár. A vizsgálat adatai szerint a panaszost 1944-ben deportálták, a koncentrációs tábor felszabadítását követően azonban nem tért vissza Magyarországra, hanem előbb Franciaországban élt és dolgozott, majd Venezuelába költözött. A panaszos 1945. január 20-án – a Moszkvában kötött fegyverszüneti egyezmény aláírásának napján – veszítette el a magyar állampolgárságot. Vizsgálata eredményeként az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy miután az útlevélekérelmem előterjesztésekor a panaszos már nem volt magyar állampolgár, így annak elutasítása a hazatéréshez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem eredményezett.

A vizsgálat adatai szerint a panaszos az útlevélekérelme elutasításáról szóló elsőfokú határozatot megfellebbezte. A vizsgálat adatai szerint a Belügyminisztérium Adatfeldolgozó Hivatala a panaszos fellebbezését a nyolcnapos határidőn túl terjesztette fel a BM Önkormányzati Főosztályára, ahol a jogszabályban előírt harmincnapos határidőt jelentősen túllépve, csak közel egy év elteltével döntöttek az ügyben. A jogszabályban előírt határidők túllépése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Az országgyűlési biztos általános helyettese az alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslására ajánlást nem tett, mivel a határidők elmulasztása érdemben nem befolyásolta panaszos érdekét, magyar útlevelet ugyanis nem kaphatott volna a határidők betartása esetén sem. Ugyanakkor felkérte a belügyminisztert, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében, nyomatékosan hívja fel mind az alapeljárásban, mind a fellebbezési eljárásban eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására. (OBH 3374/2000.)

A második ügyben a panaszosok egyik sérelme az volt, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti (a továbbiakban: honosítási) kérelmüket a lakóhelyük szerint illetékes Patalom Község Önkormányzatának jegyzője (a továbbiakban: jegyző) késve továbbította a Belügyminisztériumnak. A panaszosok azt is sérelmezték, hogy az állam-

polgársági eskü, illetve fogadalom letételét követően a polgármesteri hivatal csak jelentős késéssel kezdeményezte az illetékes hivataloknál az ő és családtagjaik magyarországi anyakönyvezését, illetve a személyazonosító jelük képzését. A vizsgálat adatai szerint a jegyző a magyar állampolgárságról szóló törvényben előírt nyolc nap helyett, az egyik család honosítási kérelmét két hónap, a másikat csak közel nyolc hónap elteltével küldte meg a Belügyminisztériumnak.

Az anyakönyvvezető feladata, hogy a magyar állampolgárrá vált személy külföldön történt anyakönyvi eseményeinek hazai anyakönyvezéséről, valamint a külföldi magyar állampolgársága megszerzésének anyakönyvi bejegyzéséről gondoskodjon. Miután a honosított személyek említett adatainak anyakönyvezésére kizárólag a fővárosi főjegyző illetékes, az állampolgári eskü, illetve fogadalom letételét követően az anyakönyvvezetői feladatokat is ellátó jegyzőnek a panaszosok anyakönyvi iratait részére haladéktalanul meg kellett volna küldenie. A vizsgálat adatai szerint az egyik panaszos anyakönyvezéséhez szükséges iratokat a jegyző csak az állampolgársági eskü letételét követő hat hónap után küldte meg a főjegyzőnek. Időközben a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: Közigazgatási Hivatal) törvényességi, illetve felügyeleti hatósági ellenőrzést tartott a polgármesteri hivatalnál. Figyelemmel arra, hogy a család anyakönyvezéséhez szükséges iratok annyira hiányosak voltak, hogy azokat a Főpolgármesteri Hivatal visszaküldte a jegyzőnek, a Közigazgatási hivatal vezetője Kaposvár anyakönyvvezetőjét jelölte ki arra, hogy az ügyben eljárjon. A magyar állampolgárság megszerzéséről az anyakönyvvezetői feladatokat is ellátó jegyzőnek az állampolgársági eskü letételét követő öt munkanapon belül intézkednie kellett volna a személyazonosító jel képzéséről a panaszosok számára. Az egyik panaszos, illetve családja esetében a jegyző még a személyazonosító jelhez szükséges nyomtatványok kitöltéséről sem gondoskodott, így azt a kaposvári polgármesteri hivatal közel két éves késéssel volt kénytelen pótolni. A másik ügyben csak több hónap elteltével töltették ki a szükséges nyomtatványokat, amelyek csak újabb hónapok elteltével érkeztek a BM Központi Adatfeldolgozó és Nyilvántartó Hivatalba. A vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogszabályban előírt eljárási határidők megsértése, továbbá a felsorolt eljárási cselekmények elmulasztása, illetve késedelmes teljesítése a jogállamiságból eredő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálat adatai szerint 2000. január 1-jén megalakult Magyaratád és Patalom Önkormányzatának Körjegyzőségi Hivatala. Miután a panasszal érintett ügyekben eljáró jegyzőnek a polgármesteri hivattal fennálló közszolgálati jogviszonya 1999. szeptember 30-án megszűnt, az országgyűlési biztos általános helyettese a fegyelmi felelősségre vonását nem kezdeményezte.

A vizsgálatlall érintett ügyekben a polgármesteri hivatal mind a honosítási ügyekben, mind a magyar állampolgárok hazai anyakönyvezésére, mind a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása körében elvégzendő eljárási cselekményekre irányadó határidőket megsértette, amely mulasztásának következtében az egyes eljárások sem fejeződtek be az előírt határidőn belül. Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy a jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül ama törvényhozói mulasztás miatt, amely az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen nem újít hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára. Az említett mulasztást a törvényhozó a vizsgálat befejezéséig csak részben pótolta. Az 1997. évi XIV. törvény kizárólag azokban az esetekben követendő eljárást szabályozta, amikor a közigazgatási szerv a jogszabályban előírt határidőn belül a döntéshozatali kötelezettségének nem tesz eleget. Nem szabályozta a jogalkotó, hogy mi a teendő azokban az esetekben, amikor az ügyintézési határidő nem a döntésre jogosult, hanem valamely közbeni eljárási cselekményt végző közigazgatási szerv mulasztása következtében húzódik el.

A vizsgálat során feltárt jogalkotási mulasztásra visszavezethető alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetésére az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett a belügyminiszternek, amelyben kérte, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációja során fokozott figyelmet fordítson az említett törvényhozói mulasztás megszüntetésére. Az ajánlást a belügyminiszter elfogadta, a kodifikáció folyamatban van. (OBH 3148/1999.)

A harmadik ügyben egy iraki állampolgár azt sérelmezte, hogy a honosítási kérelmét – a származási országa által kiállított idegen nyelvű születési anyakönyvi hiányában – a Belügyminisztérium javaslatára, a köztársasági elnök elutasította.

A vizsgálat adatai szerint a panaszos 1970-ben állami ösztöndíjasként, egyetemi tanulmányok céljából érkezett Magyarországra. Az egyetem befejezését követően a panaszos hazautazott, majd 1977-ben aspiránsként tért vissza. A panaszos 1980-ban kandidátusi fokozatot szerzett, 1980 és 1984 között kutatóként, illetve üzemgazdászként dolgozott, majd 1982-ben feleségül vett egy magyar állampolgárt, akitől három gyermeke született. A panaszos 1983. december 14. óta bevándoroltként él Magyarországon. Beadványához a panaszos csatolta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (a továbbiakban: Főbiztos) Hivatalának Európai és Észak-amerikai Ügyekért Felelős Osztálya, 1988. szeptember 15-én kelt határozata másolatát, amely szerint őt – az ENSZ Közgyűlése 1950. december 14-én, a 428. (V) számú határozata (a továbbiakban: a Főbiztos mandátuma) alapján – menekültként elismerték. A panaszos 1995-ben honosítási kérelmet terjesztett elő, amit a Belügyminisztérium Állampolgársági Főosztálya – az illetékes iraki hatóság által kiállított születési anyakönyvi kivonat hiányában – elutasítási javaslattal terjesztett a köztársasági elnök elé.

A Főbiztos mandátuma alapján menekültként elismert személy az ENSZ védelme alá kerül, függetlenül attól, hogy a Genfi Egyezményhez, illetve az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvhöz csatlakozott ország területén tartózkodik-e, vagy sem; illetőleg az említett állam őt a két dokumentum bármelyike alapján menekültként elismerte-e. Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. Cikkére figyelemmel Magyarországnak mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás terén biztosítani kell a Főbiztos Hivatalának hatáskörébe tartozó menekülteknek járó jogvédelem feltételeit. A Belügyminisztérium azzal, hogy a Magyar Köztársaság területén szálláshellyel rendelkező mandátumos menekült panaszos állampolgársági kérelmét olyan okirat bemutatásának hiányára hivatkozva terjesztette elutasító javaslatlalt a köztársasági elnök elé, amelynek beszerzéséhez, azon állam szervével kellett volna kapcsolatba lépnie, amellyel szemben nemzetközi védelmet élvez, a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához, továbbá a menedékhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Figyelemmel arra, hogy a honosítási kérelem elutasító döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs, az országgyűlési biztos általános helyettese a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójának (a továbbiakban: főigazgató) szóló ajánlásában azt kérte, hogy a panaszos esetleges újabb honosítási kérelmének benyújtása esetén ne kötelezze őt olyan okmány bemutatására, amelyhez azon állam hatóságával kellene kapcsolatba lépnie, amellyel szemben a nemzetközi közösség védelmét élvez.

Válaszában a főigazgató azon az állásponton volt, hogy miután a panaszos a honosítási eljárásban „mandátumos menekült” státusát nem jelezte, így az ügyében eljáró szerv sem marasztalható el olyan körülmény figyelmen kívül hagyása miatt, amelyről nem volt tudomása.

Kiegészítő jelentésében az országgyűlési biztos általános helyettese egyetértett azzal, hogy a honosítási kérelem benyújtására szolgáló nyomtatványon a panaszos nem jelezte, hogy a Főbiztos Hivatalának döntése alapján nemzetközi védelem alatt áll. Ezt a körülményt azért nem lehet a terhére róni, mert a magyar állampolgárságról szóló törvény a honosítási eljárásban csak a magyar hatóság által menekültként elismert külföldiekre vonatkozóan állapít meg speciális szabályokat. A hatályos jogszabályok miatt az eljáró anyakönyvvezető sem tájékoztatta a panaszost arról, hogy a kérelme benyújtására szolgáló nyomtatványon felsorolt iratokon túlmenően más, a birtokában lévő okirat – így például a Főbiztos Hivatala által kiadott dokumentum – bemutatásának is jogi relevanciája lehet. Az anyakönyvvezető által továbbított kérelmet 1995. december 20-án iktatták a Belügyminisztérium illetékes szervénél. A Belügyminisztérium 1996. májusában az illetékes magyar külképviselet útján megkereste az iraki Külügyminisztérium Konzuli Főosztályát, ahonnan azt válaszolták, hogy a születési anyakönyvi kivonatot az érintett személyek vagy a budapesti nagykövetségen keresztül, vagy az Irakban élő rokonaik közreműködésével tudják beszerezni.

A panaszost 1997. májusában felszólították arra, hogy a honosítási kérelme elbírálásához az eredeti születési anyakönyvi kivonatót is csatolja. Válaszában a panaszos megírta, hogy a születése anyakönyvi kivonatót az iraki belpolitikai helyzet miatt nem tudja beszerezni, egyúttal arról is tájékoztatta a Belügyminisztériumot, hogy az említett okirat beszerzése alól mind a házasságkötésekor, mind a bevándorlási kérelme elbírálásakor felmentették. A panaszos állítását egyrészt a Fővárosi Közigazgatási Hivatal által a Belügyminisztérium rendelkezésére bocsátott idegenrendészeti iratok, másrészt annak a dokumentumnak a másolata is igazolta, amelyben az igazságügy-miniszter őt, a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 38. § (1) bekezdése alapján, az anyakönyvi okiratok beszerzése alól felmentette. Miután a több mint három évig tartó honosítási eljárásban az említett iratok a Belügyminisztériumban rendelkezésére álltak, érthetetlen, miért nem kérdezték meg a panaszost arról, hogy a hiányzó okiratot miért nem tudja beszerezni. Az említett körülmény felderítése azért is indokolt lett volna, mert egyrészt a panaszos azt soha sem állította, hogy a születési anyakönyvi kivonát – mint okmányfajta – Irakban nem létezik, másrészt addigi magyarországi tartózkodása alatt már két különböző közigazgatási szerv is felmentette annak beszerzése alól. A Belügyminisztérium arra sem hívta fel a panaszost, hogy a születési anyakönyvi kivonát beszerzését akadályozó körülményeit valami módon igazolja, vagy legalább valószínűsítse. Miután a honosítási eljárásban a kérelem elbírálásához szükséges tényállás feltárása nem a kérelmező, hanem a Belügyminisztérium illetékes szervének kötelezettsége lett volna, az országgyűlési biztos általános helyettese nem fogadta el a főigazgató azon érvelését, hogy a panaszos „mandátumos menekült” státusát azért hagyták figyelmen kívül, mert azt az eljárás során nem jelezte.

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzésére tett ajánlásra a főigazgató azt válaszolta, hogy a panaszos újabb honosítási kérelme benyújtása esetén születési adatait a birtokában lévő, lejárt érvényességű iraki úti okmánnyal is igazolhatja, az országgyűlési biztos általános helyettese újabb ajánlást nem tett. (OBH 5194/1999.)

Az állampolgársági jog általános jellemzője, hogy döntéseinek meghozatalában a köztársasági elnöknek nagyfokú mérlegelési szabadsága van. A mérlegelési jogkör meglétéből azonban nem következik, hogy a közigazgatási szervek eljárására ne vonatkozna a szigorú joghoz kötöttség elve. Az állampolgársági eljárásokban a határidők és más formalitások megtartása nem egyszerűen adminisztratív előírás, hanem egy alapvető jog „másodlagos” garanciája. Ennek megfelelő alkotmányos jelentőséget kell neki tulajdonítani. Azt is meg kell említeni, hogy az állampolgársági ügyek általában – az ügyfél számára mindenképpen – bonyolult ügyek. Ezért a hatóságok tájékoztatási tevékenységének külö-

nös jelentősége van. Sérti a tisztességes eljárás követelményét, ha az ügyfél azért nem gyakorolhatja jogait, mert a hatóság nem nyújt segítséget az előírások és a formalitások közötti eligazodásban.

3.1.1. Menekültügyek

A beszámolási időszakban készült el az a jelentés, amelyben az országgyűlési biztos általános helyettese a Magyar Helsinki Bizottság elnökének panaszra, illetve a Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság elnökének felkérésére a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson (a továbbiakban: befogadó állomás) tartózkodó nem afgán állampolgárokat más településeken működő menekültügyi intézményekbe, illetve a többi befogadó állomáson élő afgán állampolgár Debrecenbe költöztetését értékelte. A vizsgálat a költöztetés elrendelését, végrehajtásának módját, továbbá a befogadó állomáson élő külföldiek elhelyezési körülményeivel foglalkozott.

A 2001. szeptember 23-i költöztetés közvetlen előzménye az volt, hogy a belügyminiszter az „Amerikai Egyesült Államokat ért terrorcselekmények miatt indokoltá vált további biztonsági intézkedések bevezetése” és azok végrehajtása érdekében kiadott utasításában elrendelte, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató) „intézkedjen a veszélyeztetett külföldi állampolgárok biztonsága, illetve az esetlegesen bekövetkező események miatt kialakuló káros következmények megelőzése érdekében”. Az utasítás végrehajtására adta ki a főigazgató azt a 2010. december 31-ig szolgálati titokká minősített intézkedését, amelynek értelmében valamennyi, a többi befogadó állomáson vagy szerződéses szálláshelyen elhelyezett, magát afgán állampolgárnak valló személyt Debrecenbe kellett költöztetni. A vizsgálat a költöztetés indokaként megjelölt veszélyhelyzetet nem tudta tényszerűsíteni.

A vizsgálat adatai szerint a költöztetés előkészítéseként a főigazgató 2001. szeptember 22-én szóban elrendelte, hogy a magyarországi befogadó állomásokon és a szerződéses szálláshelyen élő külföldiek nem hagyhatják el a szálláshelyüket. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alapján az állampolgárok jogaira és kötelezettségeire közvetlen kihatással bíró rendelkezéseket kizárólag jogszabályban – törvényben vagy rendeletben – lehet rögzíteni. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő súlyos visszaállást okozott, hogy a főigazgató szóban, majd – a belügyminiszter utasítására – szolgálati titkot képező utasításban rendelte el a menekültként elismert személyek, a kérelmezők, továbbá a befogadottaknak a menedékjogról szóló törvényben meghatározott szabad mozgáshoz való jogának további korlátozását. Az Alkotmány értelmében, az országban jogszerűen tartózkodó személyek szálláshely elhagyásához való jogát a hatályos jogszabályokban meghatározott eseteken és mértéken túl, csak rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején lehet korlátozni. A szálláshely elhagyási tilalom idején sem rendkívüli állapot, sem szükségállapot de még veszélyhelyzet sem volt érvényben, így a szálláshely elhagyási tilalom elrendelésével és foganatosításával a menekültügyi hatóság nem tett eleget az alapvető jogok védelmezésére és tiszteletben tartására vonatkozó alkotmányos kötelezettségeknek.

A külföldiek, köztük kisgyermekes családok járműre szállítása, illetve utaztatása nagy létszámú rendőri, illetve határőri jelenlét mellett zajlott. A költöztetéssel érintett külföldiek járműre szállításának, illetve utaztatásának módja, különösen az intézkedésben közreműködő állománynak a legsúlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazásának is kilátásba helyező eszközökkel történő felszerelése a jogállamisághoz, illetve az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való joggal összefüggő visszaállást okozott.

Debrecenben a befogadó állomásra érkező afgán állampolgárok, köztük kisgyermekes családok számára újabb megpróbáltatást jelentett, hogy az ismeretlen helyen maguknak kellett szabad férőhelyet keresniük. A későn érkezők, különösen azok, akiknek olyan rokonaik, vagy ismerőseik sem voltak, akik valamelyik hálólhelyiségbe hajlandók voltak befogadni őket, kénytelenek voltak máshol hálólhelyet találni maguknak. A több család közös hálólhelyiségben, illetve az egyedülálló nőknek a velük semmilyen rokoni kapcsolatban nem álló családokkal közös hálólhelyiségben való elhelyezése olyan helyzetet teremt, ami az érintett személyeknek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszaállást okozott.

A főigazgató azon utasítása következtében, amelynek értelmében valamennyi, Debrecenben élő nem afgán állampolgárt az ország más településein működő intézményekbe kellett költöztetni, 41 a befogadó állomáson foglalkoztatott külföldinek kellett távoznia. A 15 konyhai kisegítő távozása azt eredményezte, hogy a debreceni befogadó állomás lakói – mintegy 900 ember – a 2001. szeptember 23. és 25. közötti napokon nem kaptak meleg ételt, ami a többi befogadó állomás és az átmeneti szálláshely lakóinak ellátásához képest a diszkriminációmentes elbánás tilalmával összefüggő visszaállást okozott. Az említett napokon a napi háromszori étkezés keretében járó ételmet napjában egyszer, hideg élelmiszer-csomag formájában osztották ki a befogadó állomás lakóinak. Az ÁNTSZ Debrecen Városi Intézete 1995 óta folyamatosan, azaz gyakorlatilag havi rendszerességgel tart közegészségügyi ellenőrzést a befogadó állomáson. Az ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvek szerint az ÁNTSZ munkatársai gyakorlatilag minden alkalommal megállapították, hogy a szállásépületekben uralkodó állapotok nem felelnek meg a közegészségügyi előírásoknak, sőt az elvégzendő feladatokat is meghatározták. A helyszíni bejárás tapasztalatai, illetve a közegészségügyi ellenőrzések megállapításaira figyelemmel érthetően, hogy az ÁNTSZ miért nem tett semmit annak érdekében, hogy az általa előírt feladatok

elvégzése céljából hatósági kényszer alkalmazzon. A közigazgatásnak alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörét gyakorolja, ami kiterjed arra is, hogy a közigazgatási szerv az általa előírt kötelezettség teljesítését akár hatósági kényszer útján, a rendelkezésére álló szankciók alkalmazásával is biztosítsa. A hatósági kényszer mellőzésével az ÁNTSZ Debrecen Városi Intézete a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, továbbá veszélyeztette mind a befogadó állomáson élő külföldiek, mind Debrecen Város lakóinak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését.

Mind a vizsgálat idején, mind a 2002. január 1-jétől hatályos jogszabályok értelmében a szűrővizsgálatra kötelezett külföldit a befogadó állomáson belül addig el kellett különíteni, amíg az ÁNTSZ igazolta, hogy a jogszabályban felsorolt betegségekben nem szenved, nem fertőzőképes és nem kórokozó-hordozó. A befogadó állomáson, illetve a szerződéses szálláshelyen tartózkodó kérelmező elkülönítése a mozgásszabadság olyan mértékű korlátozását nem eredményezheti, amelynek következtében a külföldi nem hagyhatja el az intézményt. A befogadó állomáson belüli elkülönítés azonban 2001. júniusától már nem működött. Egészségügyi elkülönítés hiányában az újonnan érkezők bekerültek a szűrővizsgálaton már átesett külföldiek közé, vagyis bárkit megfertőzhettek. Az intézményen belüli egészségügyi elkülönítés hiányában a szűrővizsgálaton még át nem esett külföldiek egyáltalán nem hagyhatták el a befogadó állomást. Az intézmény lakóinak száma, a hálólhelyiségek mérete, illetve a helyszíni bejárás során tapasztalt zsúfoltság ismeretében a jogszabályban előírt egészségügyi elkülönítés hiánya súlyosan veszélyeztette mind a befogadó állomás lakóinak, mind dolgozóinak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga érvényesülését, továbbá a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálat résztvevőinek megfigyelései szerint a befogadó állomáson dolgozó szociális munkások a külföldiek személyes problémáinak kezelése, a menekültek társadalmi beilleszkedésének segítése helyett leginkább a szűrővizsgálatok, illetve a havi költőpénzre jogosult személyek adminisztrációjával foglalkoztak. Személyes kapcsolatok hiányában több száz külföldi úgy élt, hogy a befogadó állomás alkalmazottjainak fogalmuk sem volt arról, hogy ki melyik épületben, melyik hálólhelyiségben milyen körülmények között lakik, kikkel érintkezik, a gyerekek óvodába vagy iskolába járnak-e. Így fordulhatott elő, hogy 2001. október 4-én csak a mintegy 150–200 külföldit érintő, rendőri beavatkozást igénylő konfliktushelyzetben derült ki, hogy az idegenrendészeti intézkedéssel érintett afgán állampolgár közeli rokonai is az intézményben tartózkodtak. A vizsgálat résztvevőinek tapasztalatai megerősítették az ENSZ Menedékügyi Főbiztosa Budapesti Irodájának azt a megállapítását, amely szerint a szállásépületek bizonyos részeit a befogadó állomás egyes lakói „ellenőrzésük” alatt tartják. Miután az említett információ a befogadó állomás munkatársai is megerősítették, érthetetlen, hogy a nem kívánatos jelenséget miért tűrték, annak megszüntetésére miért nem tettek semmit.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetésére az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásokkal fordult a belügyminiszterhez, az igazságügy-miniszterhez, a Határőrség országos parancsnokához, az országos tiszti főorvoshoz, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójához és a befogadó állomás igazgatójához. A vizsgálatlal érintett szervek vezetőinek többsége az általános helyettes ajánlásait elfogadta, illetve azok többségét időközben végrehajtották.

A főigazgató nem fogadta el az általános helyettes azon ajánlását, amelyben, a pszichiátriai betegek hontalanná nyilvánítása feltételeit, illetve gondnokság alá helyezésük lehetőségének vizsgálatát kérte. A főigazgató álláspontja szerint a pszichiátriai részleg lakói nem hontalanok. Ők azért nem térhettek még haza, mert a származási országuk nem rendelkezik az egészségi állapotuknak megfelelő elhelyezést biztosító intézménnyel. Az ajánlás kézhezvételét követően a befogadó állomás igazgatója a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal Megyei Gyámhivatalának vezetőjéhez fordult, akitől vagyonkezelő eseti gondnok kirendelését kérte a pszichiátriai betegek számára. A Gyámhivatal joghatóság hiányára, továbbá arra hivatkozva utasította el a kezdeményezést, hogy esetükben a magyar-jugoszláv kölcsönös jogsegélyről szóló szerződés 25. Cikkében megjelölt „halasztás nem tűr” helyzet nem áll fenn. Az ajánlását az országgyűlési biztos általános helyettese módosította.

Kiegészítő jelentésében az általános helyettes rámutatott arra, hogy miután a vizsgálat idején a pszichiátriai betegek érvényes úti okmánnyal nem rendelkeztek, így az eljáró munkatársainak az állampolgárságukat nem volt módjuk ellenőrizni. Amennyiben a pszichiátriai részlegben betegek állampolgársága tisztázott, érthetetlen, hogy a magyar menekültügyi hatóság miért nem kezdeményezte Bosznia-Hercegovina Köztársaság illetékes szerveinél a személyi azonosságuk és állampolgárságuk igazolására alkalmas okmányok kiadását. A pszichiátriai betegek befogadottként, humanitárius tartózkodási engedéllyel élnek a Magyar Köztársaság területén. A befogadott jogállású személy a hazájába „átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja”. Tény, hogy a magyar-jugoszláv kölcsönös jogsegélyről szóló szerződés értelmében a „gyámság és gondnokság tekintetében – amennyiben e Szerződés másképpen nem rendelkezik – annak a Szerződő Félnek a hatósága jár el, amelynek a gyámság vagy gondnokság alá helyezendő személy állampolgára”. Annak a gondnokság alá helyezendő külföldinek az esetében azonban, aki hazájában halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, az állampolgársága szerinti állam illetékes hatósá-

gának eljárására nem lehet számítani. Ez a megállapítás azonban nem csak az egykori jugoszláv állampolgárok, hanem – állampolgárságától függetlenül – valamennyi befogadott jogállású külföldi esetében igaz. Az alapvető alkotmányos jogok természetesen az olyan személyeket – köztük a külföldieket – is megilletik, akiknek az ügyeik viteléhez szükséges belátási képességük – pszichés állapotuk vagy szellemi fogyatkozásuk miatt – hiányzik. Helyettük azonban gondnokuk jár el, aki jogaikat és érdekeiket képviseli, kezeli vagyonukat és nevükben, illetve helyettük megteszi azokat a jognyilatkozatokat – így például az orvosi beavatkozáshoz szükséges nyilatkozatokat aláírja –, amelyre ők nem képesek. A befogadott jogállású külföldiek gondnokság alá helyezésére vonatkozó jogszabályok hiánya az alapvető jogok védelméhez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz és veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

Az alkotmányos jogokkal összefüggésben feltárt visszásság megszüntetésére az általános helyettes ajánlást tett a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, amelyben kérte, hogy kezdeményezzék olyan jogszabály megalkotását, amelynek alapján a befogadottak gondnokság alá helyezése ügyében a magyar hatóságok eljárhatnak. Az ajánlást a belügyminiszter határidőben elfogadta. Az igazságügy-miniszter álláspontja kialakítására haladékot kapott.

Vizsgálata megállapításairól, illetve ajánlásai fogadtatásáról az országgyűlési biztos általános helyettese 2001. október 25-én szóban is tájékoztatta a Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságát. A bizottság a beszámolót elfogadta. (OBH 5638/2001.)

Az átfogó vizsgálaton túl, az országgyűlési biztos általános helyettese egyedi ügyeket is vizsgált. Így például annak a jugoszláv állampolgár menekültnek a panaszát, aki azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert a hallgatói hitel iránti kérelmét a Diákhitel Központ Rt. azzal utasította el, hogy a panaszos nem magyar állampolgár.

Jelentésében az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy a menedéjogról szóló törvény 17. § (1) bekezdése értelmében a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, általában a magyar állampolgárokra vonatkozó jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. Figyelemmel arra, hogy a menekült jogállású külföldieket sem a menedéjogi törvény, sem a hallgatói hitelrendszerrel és a Diákhitel Központtól szóló jogszabály nem zárja ki a diákhitelre jogosultak köréből, arra a magyar állampolgárokra irányadó feltételek szerint jogosultak. A panaszos diákhitel iránti kérelmének külföldi állampolgárságára történő hivatkozással történő elutasítása a menedékhez, továbbá a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot eredményezett.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetésére az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte, hogy a Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatója kezdeményezze az Üzletszabályzat 11. pontjának a menedéjogról szóló törvénynek megfelelő kiegészítését, annak érdekében, hogy a menekültek hallgatói hitel iránti kérelmét a magyar állampolgárokra irányadó szabályok szerint bírálják el, továbbá saját hatáskörében eljárva intézkedjen a panaszos elutasított kérelmének a felülvizsgálatáról. A Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatója a kezdeményezést elfogadta, annak végrehajtásáról intézkedett. (OBH 6501/2001.)

A másik ügyben egy iraki állampolgár azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert a magyar állampolgárság megszerzése iránti (a továbbiakban: honosítási) kérelme elbírálásakor figyelmen kívül hagyták azt a körülményt, hogy őt az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (a továbbiakban: Főbiztos Hivatala) menekültként elismerte, így nem kötelezhető arra, hogy annak az államnak a hatóságával kapcsolatba lépjen, amellyel szemben nemzetközi védelmet élvez.

A vizsgálat adatai szerint az ENSZ Közgyűlése a 319. (IV) számú határozatával, 1951. január 1. napjával hozta létre az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát (a továbbiakban: Főbiztos Hivatala). Az ENSZ Közgyűlése 1950. december 14-én, a 428. (V) számú határozatának mellékleteként elfogadta a Főbiztos Hivatalának Alapokmányát (a továbbiakban: Alapokmány), ami – egyebek mellett – a Főbiztos feladatait is meghatározta. Az Alapokmány értelmében a Főbiztos egyik feladata, hogy a hatáskörébe tartozó menekültek számára az ENSZ égíse alatt nemzetközi védelmet nyújtson. Az Alapokmányban meghatározott követelményeknek megfelelő személy, így például a panaszos – a Főbiztos döntése alapján – az ENSZ védelme alá kerül, amelyet a Főbiztos biztosít számára. Az Alapokmány mandátumos menekültekre vonatkozó rendelkezéseit formálisan nem hirdették ki Magyarországon. A Főbiztos Hivatala, illetve a hazai hatóságok együttműködésének alapját és kereteit a 23/1990. (II. 7.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) teremtette meg, amelyet 1989. október 4-étől kell alkalmazni. Az MT rendelet értelmében a Főbiztos az ENSZ Közgyűlésének 1950. december 14-én elfogadott, 428 (V) számú határozatának megfelelően, más országokhoz hasonlóan – Irodát nyitott Magyarországon, amely „ellátja a Főbiztos által kijelölt feladatokat a menekültek” és más a Főbiztos Hivatalának „hatáskörébe tartozó személyek ügyében”. Az ENSZ Közgyűlésének 428 (V) számú határozatára hivatkozással, annak rendelkezéseit az MT rendelet az Alapszabály szövegének formális kihirdetése nélkül is a magyar jog részévé tette. A Genfi Egyezményhez fűzött „földrajzi korlátozás” feloldásáig, vagyis 1998. március 1-jéig, az Európán kívüli események menekültjeinek menedéjogi kérelmét sem a magyar hatóság, hanem a Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája, az Alapokmány 6. Cikkének alkalmazásával bírálta el. 1989. október 4. és 1998. február 28. között a Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája 3854 kérelmet vizsgált meg, ebből 471 személyt ismert el mandátumos menekültként.

A Főbiztos által elismert menekültekről mindössze a menedékjogról szóló törvény 59. § (2) bekezdése rendelkezett, amelynek alapján a „menekültügyi hatóság menekültként ismeri el azt a magyarországi szálláshellyel rendelkező külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Budapesti Irodája e törvény hatálybalépéséig megállapította; feltéve, hogy az érintett menekültkénti elismerését e törvény hatálybalépését követő 90 napon belül kéri”. Bár a Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája nem a Genfi Egyezményt alkalmazza, az említett kérelem előterjesztését követően, a menekültügyi hatóság az összes, a Budapesti Iroda által menekültként elismert, magyarországi szálláshellyel rendelkező külföldit – összesen 193 személyt – konvenció menekültként elismerte. A panaszos 1983. december 14-étől bevándoroltként élt az országban, vagyis „magyarországi szálláshellyel” kétségteljesen rendelkezett, azonban őt nem a Főbiztos Hivatalának Budapesti, hanem a Genfi Irodája helyezte védelem alá, tehát jogállása a földrajzi korlátozás feloldását követően sem rendeződött. Miután a Főbiztos mandátuma egységes és oszthatatlan, a mandátumos menekülteket megillető védelem szempontjából sincs jelentősége annak, hogy az adott személyt a Főbiztos Hivatalának Genfi, vagy a világ bármely más országában működő irodája ismerte el menekültként. Ezért a magyarországi szálláshellyel rendelkező mandátumos menekülttel, a Főbiztos Hivatalának a menekültként elismerésről döntő irodája székhelyétől függő bánásmód a diszkrimináció-mentes elbánáshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményezett.

A Magyar Kormány és a Főbiztos Hivatalának együttműködése a menekültek és más a Főbiztos Hivatalának hatáskörébe tartozó személyek nemzetközi védelme terén – többek között – az Alapokmány alapján folyik. Magyarországnak mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás terén biztosítania kell a Főbiztos Hivatalának hatáskörébe tartozó menekülteknek járó jogvédelem feltételeit. Az említett nemzetközi jogi kötelezettség körében mind a Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája által az 1998. március 1-jét követően menedékjogi eljárás alá vont külföldiek, mind a Főbiztos Hivatala bármely irodájának döntése alapján az ENSZ védelme alatt álló, magyarországi szálláshellyel rendelkező mandátumos menekültek jogi státusát szabályozni szükséges. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, hogy kezdeményezzék az ENSZ Menekültügyi Főbiztos Hivatala által elismert „mandátumos menekültekre” vonatkozó törvényi szabályok megalkotását. Az országgyűlési biztos általános helyettese arra kérte belügyminisztert, hogy kezdeményezze a honosítási kérelem benyújtására szolgáló nyomtatványoknak a mandátumos menekültként való elismerésre vonatkozó kérdéssel történő kiegészítését. A honosítási kérelem benyújtására szolgáló nyomtatvány kiegészítésére vonatkozó ajánlást a belügyminiszter elfogadta. A mandátumos menekültek jogállására vonatkozó törvényi szabályok megalkotását sem a belügyminiszter, sem az igazságügy-miniszter nem támogatta. (OBH 5134/1999.)

3.1.2. Idegenrendészeti ügyek

A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos általános helyettese több olyan panaszt is vizsgált, amelyben a magyar hatóságok, illetve egyes közművelődési intézmények munkatársainak a hazánkban tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárását sérelmezték. Így annak a panaszosnak az ügyét, akinek magyar nemzetiségű, román állampolgár felesége 2001. október 19-én tanulmányi vízumot kapott a Magyar Köztársaság Kolozsvári Főkonzulátusától. A panaszos felesége 30 napos tartózkodásra jogosító vízum birtokában 2001. október 23-án utazott be a Magyar Köztársaság területére, és november 7-én ideiglenes tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Gödöllői Rendőrkapitányságon. A kérelem elbírálása során megállapították, hogy a panaszos feleségének birtokában levő vízum sorszáma megegyezik egy olyan vízum sorszámaival, amellyel egy jordán állampolgár korábban már beutazott az országba. Miután a két vízum valamelyike nyilvánvalóan hamis, vagy hamisított kellett, hogy legyen. 2001. november 14-én a Gödöllői Rendőrkapitányság a panaszos feleségének kérelme ügyében felfüggesztette az eljárást, és a következő napon a vízum valódi birtokosának megállapítása céljából a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) Vízum Osztályához fordult. Az eljárás felfüggesztésének idejére a panaszos feleségét ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással látták el, amit a Gödöllői Rendőrkapitányságon – saját hatáskörben – két alkalommal, 2002. január 15-ig meghosszabbított. Az igazolás érvényességének lejártá után a panaszos felesége – öt hónapos terhesen – illegálisan tartózkodott Magyarországon, így Magyarországon nem vehette igénybe az ingyenes orvosi ellátást. A vizsgálat során a BÁH főigazgatója arról tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy sajnálatos módon a Vízum Osztály csak a Gödöllői Rendőrkapitányság megkeresésének megérkezését követő majdnem két hónap elteltével, 2002. január 16-án kereste meg a Külügyminisztériumot annak tisztázása érdekében, hogy a kérdéses számú vízumot melyik külképviselet állította ki. A megkeresésére a Külügyminisztérium Konzuli Főosztálya 2002. január 18-án válaszolt és megküldte a panaszos feleségének birtokában levő vízum valódiságáról szóló igazolást. A BÁH Idegenrendészeti Főosztályának vezetője 2002. február 6-án – az országgyűlési biztos általános helyettese által folytatott vizsgálatra is tekintettel – kérte a Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságtól a tartózkodási engedély iránti kérelem soron kívüli elbírálását. Az igazgatóság meghosszabbította az igazolást, majd 2002. március 19-én kiadta a panaszos felesége számára a tartózkodási engedélyt. Jelentésében az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a BÁH Vízum Osztályának

késedelmes eljárása súlyos visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tiszteletes eljáráshoz való joggal összefüggésben, valamint közvetlenül veszélyeztette a panaszos várandós feleségének a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

A vizsgálat megállapításaira tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettes kezdeményezte, hogy a BÁH főigazgatója vizsgálja ki, milyen okok vezettek a mulasztáshoz, valamint tegyen megfelelő intézkedést a hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében. A főigazgató válaszában a hivatal költözésére hivatkozott, ezért fegyelmi eljárást nem kezdeményezett, de felhívta az érintett állomány figyelmét a határidők betartásának szükségességére. (OBH 1103/2002.)

Sajátos jogalkalmazási problémát vetett fel az a beadvány, amelyben a panaszos azért fordult az állampolgári jogok előző országgyűlési biztosához, mert a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: Közigazgatási Hivatal) a bevándorlási kérelmek elbírálásához a kizárólag olyan közokiratokat volt hajlandó elfogadni, amelyeket a külföldi hatóságok hat hónappal nem régebben állítottak ki.

A vizsgálat során a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató), megküldte az országgyűlési biztosnak azt a tájékoztatót, amelyet a Közigazgatási hivatal a bevándorlási kérelem benyújtásával kapcsolatos legfontosabb tudnivalók ismertetése céljából bocsátott ki az ügyfelek számára (a továbbiakban: tájékoztató). A tájékoztató 2., 3., és 9. pontjai értelmében a bevándorlási kérelemhez – egyebek mellett – a születési, illetve a házassági anyakönyvi kivonatok, továbbá a kérelmező iskolai végzettségét, szakképzettséget igazoló okirat hat hónapon belül kiállított példányait is csatolni kellett. A külföldi büntetlen előéletét igazoló okirat kiállítására vonatkozó hat hónapos, továbbá azon okiratra vonatkozó három hónapos határidőt, amely azt tanúsította, hogy a kérelmező közegészségügyet veszélyeztető betegségben nem szenvedett a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló törvény írta elő. Ezek alkalmazása az érintett külföldiek számára megismerhető és kiszámítható módon történt, így a vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

A születési és a házassági anyakönyvi kivonatok kapcsán nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a külföldi személyazonosító adatait és állampolgárságát érvényes útlevelemmel köteles igazolni. Az említett okmány valamennyi oldaláról a Magyar Fordító Iroda által készített fordítást, valamint az eredeti okirat hitelesített fénymásolatát a bevándorlási kérelemhez csatolni kellett. Az útlevelem közokirat, annak érvényességi ideje alatt az okmány tartalmát mindenki köteles elfogadni. Az államigazgatási eljárásról szóló törvény értelmében a közigazgatási szerv által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. Nyilvánvaló, hogy amennyiben az úti okmány és a külföldi által bemutatott születési, házassági anyakönyvi kivonatok – mint közokiratok – adatai megegyeznek, akkor azokat nem kell tisztázni. Az említett állítás akkor is igaz, ha a külföldi iskolai végzettségét igazoló okmányt ugyan hat hónappal régebben állították ki, azonban az érintett személy a büntetlen előéletét igazoló okirat szerint nem áll foglalkozástól eltiltás büntetés hatálya alatt. A vizsgálat adatai szerint a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (IX. 24.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése arra kötelezte magyar állampolgárokat, hogy a személyazonosító igazolvány iránti kérelmekhez – amennyiben érvényes állandó személyazonosító igazolvánnyal vagy a személyazonosságát igazoló más érvényes okmánnyal nem rendelkeztek – három hónappal nem régebbi születési anyakönyvi kivonatot és a névviselés megállapítására alkalmas házassági anyakönyvi kivonatot mutassanak be. Miután az említett kormányrendelet értelmében a területileg illetékes okmányiroda a bevándorolt külföldi személyi igazolványát a bevándorlási engedély alapján állította ki, a személyazonosító igazolvány kiadásának szabályait a bevándorlási eljárásban is alkalmazták. A közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg. A személyi igazolványok kiállítása kapcsán a 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet kizárólag az okmányirodák és nem a bevándorlási ügyekben illetékes hatóságok eljárására nézve tartalmazott eljárási szabályokat. Az említett indokok alapján a tájékoztató 2., 3., és 9. pontjaiban előírt hat hónapos határidő alkalmazása a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Figyelemmel azonban arra, hogy a főigazgató már a vizsgálat folyamán írásban felhívta a Közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét a tájékoztató megfelelő módosítására, továbbá arra, hogy 2002. január 1-jétől a külföldiek magyarországi letelepedése ügyében első fokon a BM Bevándorlási és állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságai járnak el, az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást nem tett. (OBH 3497/1999.)

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy olyan magyar állampolgár beadványát is vizsgálta, aki egy színes bőrű külföldi barátját – az Amerikai Egyesült Államok állampolgárát – ért hátrányos megkülönböztetést sérelmezte. Első alkalommal, a panaszos és két barátja – köztük a külföldi állampolgár – a Budapesti Műszaki Egyetem Schönherz Zoltán Kollégiumában működő Újvár Klubban rendezett nyilvános diszkóba szerettek volna bejutni. Az ajtóban álló biztonsági őr a panaszos barátját félrehívta, és közölte, hogy „négereket nem engedhetek be” a rendezvényre.

Második alkalommal a panaszos és külföldi barátja a Petőfi Csarnokban rendezett Depeche Mode Klub rendezvényén szerettek volna szórakozni. Röviddel a belépőjegy megváltását követően két, szintén a rendezvényen szórakozó fiatal férfi ment oda hozzájuk, akik fenyegető magatartást tanúsítva, szóban zaklatták őket – sértő megjegyzéseket tettek a külföldi bőrszínére –, majd egyikük bántalmazta a panaszoszt. A vérző panaszos és barátja csak az időközben a helyszínre érkező biztonsági őrök segítségével tudta a rendezvény helyszínét elhagyni. A panaszos és barátja a Petőfi Csarnokból egyenesen az Amerikai Egyesült Államok Nagykövetségére mentek, ahol panaszuk rögzítését követően a szol-

gálatban lévő diplomata behívott egy magyar rendőrt, aki megkérdezte őket, hogy kívánnak-e feljelentést tenni. Nemleges válaszukat követően a rendőr távozott. Feljelentés hiányában büntetőeljárás nem indult.

Jelentésében az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy a panaszos színes bőrű barátjával történtek felvetik a Büntető Törvénykönyv 174/B. §-ában szabályozott nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak büntette elkövetésének gyanúját, ami hivatalból üldözendő bűncselekmény. A büntetőeljárásról szóló törvény értelmében minden hatóság és hivatalos személy köteles a hivatali hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni. Az Alkotmánybíróság 49/1998. (XI. 27.) AB határozata indokolásában rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamban a „büntető hatalom gyakorlásának, a büntető igény érvényesülésének intézmény- és esz-közrendszere közvetlen alkotmányos jelentőséggel bír; a büntető felelősségre vonás szabályai alkotmányos jelentőségűek”. Az Alkotmánybíróság idézett álláspontjára figyelemmel a panaszos által említett rendőr az öt terhelő feljelentési kötelezettség elmulasztásával a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szerveket tekintenek közszolgáltatónak. Mind a korábban, mind a jelenleg hivatalban lévő országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintették a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket. A vizsgálat tárgyát képező ügyben, a Fővárosi Önkormányzat által fenntartott és működtetett Petőfi Csarnok olyan közművelődési intézmény, ami a kulturális közszolgáltatást végző szerv ismérveinek megfelel. A Schönherz Zoltán Kollégium a Budapesti Műszaki Egyetem intézménye, amelyet az épületében megrendezett – a belépődíj megfizetésével – mindenki által hozzáférhető kulturális rendezvény kapcsán az országgyűlési biztos kulturális közszolgáltatást végző szervnek tekintett.

Az államnak az alapvető jogok – így a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog – tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelessége a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell a megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az alapvető jogok védelme az érvényesülésükhöz szükséges személyi és szervezeti feltételek biztosítását is magában foglalja. Az említett okból elfogadhatatlan, hogy valakit egy közművelődési intézmény épületében tartott nyilvános rendezvényre, a rendfenntartásért felelős biztonsági őr a borszíne miatt ne engedjen be; különös figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges szervezeti feltételek biztosítása – szükség esetén – az érintett személy védelmének kötelezettségére is kiterjed. Az említett kötelezettség fennállására tekintettel érthetetlen, hogy a Petőfi Csarnok biztonsági őrői az agresszív, zaklató magatartást tanúsító személyek – akár rendőri segítséggel történő – eltávolítása helyett, miért a panaszost és színes bőrű társát „menekítették” ki az intézményből.

Az eljárás azért nem terjedt ki annak vizsgálatára, hogy a panaszosnak, illetve színes bőrű barátjának a Schönherz Zoltán Kollégiumban tartott táncos rendezvényre történő bejutását megakadályozó „biztonsági őr” az intézmény dolgozója, a Budapesti Műszaki Egyetem diákja, illetve az intézmény lakója volt-e, mert ennek a közművelődési intézményeket terhelő alkotmányos kötelezettségek szempontjából nincs jelentősége. Az említett szempontból annak sincs jelentősége, hogy a panaszost Petőfi Csarnokban bántalmazó, illetve öt és színes bőrű barátját zaklató személyek nem az intézmény dolgozói, hanem a rendezvényen szórakozó vendégek voltak. A közművelődési intézményeknek az alapvető jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó kötelezettsége ugyanis nem csak az általuk szervezett, illetve a saját munkatársaik által lebonyolított rendezvényekre terjed ki, hanem az azokra is, amelyek számára helyet biztosítanak. Ezért a vizsgálattal érintett közművelődési intézményekben történtek a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való joggal összefüggő visszásságot okoztak.

A feltárt visszásságok jövőbeni megelőzése céljából az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta Budapest rendőrfőkapitányát, hogy a rendőri szervek fokozott figyelmet fordítsanak a feljelentési kötelezettségük, a Budapesti Műszaki Egyetem Schönherz Zoltán Kollégiuma, és a Petőfi Csarnok igazgatóját arra, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak az általuk vezetett intézmények hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülésére vonatkozó kötelezettsége teljesítésére.

A vizsgálattal érintett szervek vezetői az országgyűlési biztos általános helyettesének kezdeményezését tudomásul vették. (OBH 5494/2000.)

3.2. Általános igazgatási ügyek

A jogállamiság elvéből fakadó egyik legfontosabb követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Ez a követelmény az alkotmányosság megvalósulását szolgálja, és közvetlenül azt célozza, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, az állampolgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtsék ki tevékenységüket. Tekintettel arra a tényre, hogy a közigazgatás a három hatalmi ág közül a közigazgatás a leginkább része az állampolgárok mindennapi életének, és emiatt az állampolgárok a közigazgatási mechanizmusok kiszolgáltatottjaivá válhatnak vagy úgy érezhetik, hogy azzá váltak, fontos a közigazgatás külső ellenőrzésének biztosítása. A parlamenti ellenőrzés legjelentősebb szerve az országgyűlési biztos intézménye, melynek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során – magától a végrehajtó hatalomtól független formában – a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsa.

Évről évre változatlan azoknak a hivatalunk által feltárt visszasságoknak a száma, melyek a közigazgatási szervek hibás eljárására, speciális szabály hiányában az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe) és a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény előírásainak megsértésére vezethetők vissza. Az országgyűlési biztos és általános helyettese az e tárgykörbe tartozó ügyekben rendszerint a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogbiztonság, a jogorvoslathoz való jog, továbbá kivételként a panaszhoz való jog sérelmét állapították meg egy-egy közigazgatási szerv eljárásával összefüggésben. Legjellemzőbb eljárási hiba az értesítési, tájékoztatási kötelezettség elmulasztása valamint az ügyintézési határidő túllépése, a hatóság hallgatása volt.

Az OBH 5593/2001 sz. ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy Süllyás Nagyközség Polgármesteri Hivatala nem járt el szabálysértési feljelentése tárgyában. Amikor panaszos becsületsértés miatt feljelentés tett, az eljáró ügyintéző megkérdezte tőle, szabálysértési eljárást folytassanak-e le, vagy bírósághoz tegyék át az ügyet. Panaszos a bírósági eljárást választotta. Pár hónap elteltével a bíróságon érdeklődött, ahol közölték vele, hogy feljelentése nem érkezett meg. Az országgyűlési biztos által lefolytatott vizsgálat során kiderült, hogy panaszos jegyzőkönyvezett feljelentését az önkormányzatnál nem iktatták, és nem is továbbították a bírósághoz. A jegyzőkönyv egy példányát panaszos kapta meg. A hatóság tehát az áttételi, továbbá az értesítési kötelezettségének sem tett eleget, ezért az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. A tisztességes eljáráshoz való jog fogalmi körébe tartoznak azok az eljárási keretek, melyeknek az a rendeltetésük, hogy biztosítsák, a jogok hatósági érvényesítése általában, az ügyfél járatlansága ellenére is egyszerű legyen. A törvényben előírt, hatóságot terhelő tájékoztatási és értesítési kötelezettség ennek megvalósulását, végső soron az alkotmányos jogok érvényre jutását segíti, ezért elmulasztásuk minden esetben visszasság megállapításának alapjául szolgál.

Több esetben is jogsérelmet idézett elő az ügyintézési határidő túllépése. Az OBH 3098/2002 sz. ügyben panaszos a Fővárosi Önkormányzat eljárását sérelmezte. Panaszos és szomszédjai annak ellenére, hogy az építkezést már befejezték, új lakóhelyükre nem jelentkezhetek be, mert utcájuk még nem volt elnevezve. Jogszabály értelmében a közterületek személyekről való elnevezése tekintetében döntési jogkörrel a Fővárosi Közgyűlés rendelkezik. A Közgyűlés Városrendezési és Városképvédelmi Bizottságának elnöke arról tájékoztatta a XVIII. Kerületi Önkormányzat – melynek illetékességi területén az utca van – polgármesterét, hogy a közgyűlés évente csak egy alkalommal tárgyalja a közterületek elnevezését, így az előterjesztés elbírálására – miután az adott évben már volt ilyen tárgyú közgyűlés – egy év múlva kerülhet sor. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, a közgyűlés eljárása a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott, az érdemi határozatot az Áe előírásainak megfelelően hatvan napon belül kellett volna meghozni. Az általános helyettes ajánlásában arra kérte a főpolgármestert, kezdeményezze az eljárási gyakorlat megváltoztatását, a közterületek elnevezésére irányuló indítványok törvényes határidőn belüli megtárgyalását. A főpolgármester az ajánlást elfogadta.

Hasonló eljárási hibával talákoztunk az OBH 1965/2000. sz. ügyben, melyben panaszos azt sérelmezte, hogy közérdekű bejelentésére a XIII. kerületi Rendőrkapitányság, az eljárás elhúzódnása miatt tett panaszára pedig a Fővárosi Főügyészség nem válaszolt. Az általános helyettes mindkét szerv mulasztásával kapcsolatban a jogbiztonság sérelmét állapította meg. A fővárosi főügyész már a biztosi vizsgálat lezárása előtt felhívta a szervezeti egységek vezetőinek figyelmét arra, hogy minden beadványra adjanak választ, ezért az általános helyettes ajánlást csak a rendőrségi eljárással kapcsolatban tett, melyben a panaszok jogszerű elbírálásának biztosítása érdekében intézkedésre kérte a budapesti rendőrfőkapitányt. A főkapitány az ajánlásnak eleget tett.

A jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, melyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az eljárási garanciák közé tartozik a törvényben előírt ügyintézési határidő is, melynek következetes betartása a jogszolgáltatás alkotmányos működésének elengedhetetlen feltétele, ezért erre az országgyűlési biztos és általános helyettese a polgárok biztonságérzetének növelése érdekében is mindig kiemelt figyelmet szentelt. A jogállami jogbiztonság átfogó, alapvető jelentőségű alkotmányos követelmény. A jogállam nem csak tartalmi értékek megvalósulását, hanem az ezek realizálására szolgáló átlátható, kiszámítható és hatékony eljárások megvalósulását is jelenti. A biztosok gyakorlatában a

közigazgatási eljárási követelmények jelentősége abból fakad, hogy azok nélkül nem teljesülhet az a maxima sem, hogy a hatóság csak azt tegye, amire jogszabályi felhatalmazása van, azt viszont megtegye, amire van jogszabályi felhatalmazása.

3.2.1 Atipikus ügyek

Ebbe a csoportba azokat az ügyeket soroltuk, melyek specialitásuk miatt egyetlenegy standard tárgykörbe sem illeszthetők be. Ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk, és az összefüggéseket megláthassuk, meg kellett határoznunk azt a szempontot, melynek alapulvételével nézve ezek az esetek közös vonásokat mutatnak. Ez a szempont az Alkotmány 77. § (2) bekezdésében foglalt általános szintű alkotmányossági követelmény volt, mely szerint „az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szerve és állampolgárra egyaránt kötelezőek”. Az a vonás pedig, ami ezekben az atipikus ügyekben mégis tipikusnak mondható, az az, hogy valamely hatóság, közszolgáltató, szolgáltató belső szabályzata vagy gyakorlata oly mértékben kihat az állampolgárok alkotmányos jogaira, hogy az az országgyűlési biztosnak és általános helyettesének fellépését igényelte.

Az ügyek által érintett alkotmányos jogok palettája rendkívül sokszínű. A leggyakrabban sérült alkotmányos elvek és jogok közé tartozik a tisztességes eljárásból való jog, a jogbiztonság követelménye, a vállalkozás joga. Ezt követi az emberi méltósághoz való jog, az élethez, a tulajdonhoz való jog, a szociális biztonsághoz való jog, a munkához való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, végül az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére vonatkozó állami kötelezettség.

Az OBH 6580/2001 sz. ügyben országgyűlési képviselők annak megállapítását kérték a biztostól, jogszerű-e, hogy a Magyar Posta Rt. belső vizsgálatban poligráfot használ fel a munkavállalók meghallgatása során. Az országgyűlési biztos – az adatvédelmi biztossal azonos állásponton – kifogásolhatónak találta a poligráf alkalmazását, mert az a munkavállalók egyéni autonómiájának indokolatlan korlátozásával jár. Az alkotmányos jog sérelme nem állapítható meg abban az esetben, ha a jogot sértő vagy veszélyeztető magatartás nem jogellenes. A jogellenességet kizárhatja jogszabály felhatalmazása, vagy a személyiségi jogaiban érintett személy önkéntes hozzájárulása. Poligráf alkalmazására viszont a posta jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezik, alkalmazottaival egyfajta függelmi viszonyban áll – az alkalmazott a poligráfos vizsgálatban való részvétel megtagadása esetén joggal félhet állásának elvesztésétől, és attól, hogy indokolatlanul gyanúsítottá válhat –, ezért a hozzájárulás önkéntessége nem vélelmezhető. A biztos tehát jogellenességet kizáró ok hiányában az emberi méltósághoz és a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben visszasságot állapított meg. Az országgyűlési biztos kezdeményezésben kérte a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját, szüntesse meg a poligráfos vizsgálatokat, és gondoskodjon az addig keletkezett adatok törléséről. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

Szintén a Magyar Posta eljárásával függött össze az OBH 4573/2001 sz. ügy. Panaszos hivatalos küldeményének elvesztését sérelmezte, ami miatt nem élhetett jogorvoslati jogával. A Magyar Posta Rt. Kecskeméti 1. sz. Hivatalának alkalmazottja 2 tértivevényes küldemény kézbesítését úgy kísérelte meg, hogy azok átvételének lehetőségét 1 értesítőn tüntette fel, ezért panaszos az egyik küldeményt nem kapta kézhez. A postai alkalmazott által kiállított értesítő akkor lett volna szabályszerű, ha az egyes küldeményeket külön okiraton jelzi. A küldemény postahivatali átvételekor általában leadott értesítőt okiratként nem kell megőrizni, mert funkcióját betöltötte a levél átadásával. Ha azonban az ilyen hivatali kézbesítéskor az alkalmazott észleli az értesítő szabálytalanságát, akkor a tisztességes eljárás követelménye szerint a hibát korrigálni kell, hogy ezzel a súlyosabb sérelmet meg lehessen előzni. Az országgyűlési biztos a posta szabálytalan eljárását, és ezzel a tisztességes eljárásból való jog sérelmét megállapította. Mínt hogy a vizsgált eset rávilágított a vizszasság ismétlődésének veszélyére, a biztos felkérte a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálja meg, milyen intézkedéssel csökkenthető ez, és gondoskodjék intézkedésének általános alkalmazásáról. A vezérigazgató a kezdeményezéssel egyetértett.

Az OBH 1261/2002 sz. ügyben panaszos azt sérelmezte, hogy nem kapta meg hónap elején elhunyt édesanyja nyugellátását, hanem azt a posta visszaküldte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak. A nyugellátás kézbesítésére a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és a Magyar Posta által kötött megállapodásban foglaltak az irányadóak. A megállapodás szerint a folyósítás hónapjában elhunyt címzett részére utalványozott ellátásokat 30 000 Ft összeghatárig a címhelyen tartózkodó házasársnak a NYUFIG külön rendelkezése nélkül kifizetik. Az országgyűlési biztos visszasságot nem állapított meg, hiszen a megállapodás azokra az egyértelmű helyzetekre épül, amelyekben nincs szükség a jogosultság tüzetes vizsgálatára. Az özvegyi rokoni kapcsolat egyértelmű, és törvényi rendelkezés alapján, a jogosult halála esetén a fel nem vett ellátás elsődlegesen a túlélő házasársat illeti meg.

Panaszos a tűzoltóság jelenlegi riasztási rendszerét kifogásolta az OBH 1955/2002. sz. ügyben. A konkrét esetben a mentést végző önkormányzati tűzoltóság 8 perces késéssel érkezett a helyszínre. Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a késedelmet a riasztási rendszerben lévő áttételek nagy száma okozta. Ez a riasztási rendszer

és az abból adódó mentési késelem az állampolgárok életét, tulajdonhoz való jogát, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát veszélyezteti, ezért az általános helyettes felkérte a belügyminisztert tegyen intézkedést annak érdekében, hogy Magyarország mielőbb áttérhessen az egységes európai riasztási rendszerre. Mivel az a riasztási rendszer gyorsabbá válását szolgálja, az általános helyettes felkérte a miniszterelnököt is, hogy kezelje kiemelt feladatként a kormányzati Egységes Digitális Rádiórendszer kialakítását.

Az országgyűlési biztos általános helyetteséhez érkező OBH 433/2000., OBH 1444/2000., OBH 1844/2000. sz. panaszokban a beadványtevők azt sérelmezték, hogy a személy- és vagyonör tanfolyamra jelentkező személyeket nem tájékoztatják előzetesen a vagyonöri igazolvány kiadásának feltételéről, így sokan csak a tanfolyam elvégzése után szembesülnek azzal, nem felelnek meg ennek a feltételnek. A személy- és vagyonöri igazolvány kiadásának feltétele a feddhetetlenség, ezzel szemben a tanfolyam elvégzésének feltételül csak a büntetlen előéletet szabják. Problémát ez azokban az esetekben okoz, ha a tanfolyam elvégzője már mentesült a büntetett előlethez fűződő joghátrányok alól, feddhetetlensége viszont nyilvánvalóan nem áll fenn. Az általános helyettes megállapította, a jogbiztonsággal összefüggésben okoz visszásságot az, ha a szakképzést végző szervek számára nem teszik kötelezővé a tanfolyamra jelentkező személyek megfelelő és részletes tájékoztatását. A szabályozási hiányosság megszüntetésére az általános helyettes a belügyminiszternek tett ajánlást.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a véleménynyilvánításhoz való jog és a sajtószabadság sérelmét állapította meg az OBH 2612/2000. sz. ügyben, mert a büntetés-végrehajtási intézetekben a fogva tartottakkal történő riportkészítés feltételeit alkotmányellenesen korlátozták. A riport elkészítésének feltétele egy, a büntetés-végrehajtási intézettel kötött szerződés volt, melyben meghatározták, hogy milyen módon készülhet el a műsor. A szerződésben előírták a felvett műsor nyilvánosságra hozatal előtti bemutatását, és csak a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által jóváhagyott változat jelenhetett meg. Az általános helyettes álláspontja szerint nem sérti a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, hogy a fogva tartottak médiával való kapcsolata ellenőrzés alatt áll. Az alapvető jog korlátozása azonban csak törvényben történhet, és annak meg kell felelnie a szükségességi teszt próbájának. Az általános helyettes ezért az igazságügy-minisztert törvényjavaslat elkészítésére kérte. A miniszter a javaslattal egyetértett.

Az OBH 6389/2001. sz. ügyben az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog és az ifjúság létbiztonságának, oktatásának biztosítására vonatkozó állami kötelezettség sérelmét állapította meg, mert a Diákhitel Központ Rt. a hitel kihelyezésének feltételül azt szabta, hogy a hitelfolyósító egyben a hitelfeltevő számlavezető bankja is legyen. A visszásságra tekintettel az országgyűlési biztos kezdeményezte az általános szerződési feltételek oly módon történő módosítását, hogy a hitelfolyósítás váljon függetlenné a számlavezető banktól. Az országgyűlési biztos megkeresésére a Központ vezérigazgatója jogszabály módosítására tett javaslatot. 2002. december 17-én jelent meg a 258/2002. Korm. rendelet, amely már lehetővé tette, hogy a diákhitel más kereskedelmi bankoknál is igényelhető legyen.

Összegezve elmondható, hogy a megkeresett hatóságok, közszolgáltatók és szolgáltatók ezekben az ügyekben is pozitívan fogadták az országgyűlési biztos és általános helyettese kezdeményezéseit, ajánlásait, és aktívan működtek közre a feltárt alkotmányossági problémák megoldásában.

3.3. Vízügyek, víz-, csatornatársulás, árvízkar kompenzáció

3.3.1. Belvíz-csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos ügyek

Az ország különböző területeiről folyamatosan érkeznek ilyen tárgyú panaszok az országgyűlési biztoshoz. Ezért már 2000-ben átfogó vizsgálatot folytatott, amely a települési belvíz-csapadékvíz elvezetés, mint közfeladat ellátatlanságával foglalkozott (OBH 2852/1999.). Az akkor feltárt országos helyzetet alapvetően a belterületi vízrendezéshez és vízkárelhárításhoz szükséges létesítmények hiánya, és a települési vízgazdálkodási közfeladatok nem kellő volumenű, színvonalú ellátása határozta meg. Az egyes ingatlanulajdonosok, építetők közrehatása a település vagy idegen ingatlanok vízkár veszélyeztetettségében; valamint ennek kapcsán a hatóságok eljárása vagy mulasztása csak másodlagosan volt a vizsgálat tárgya.

Az azóta eltelt időszakban a panaszosok az önkormányzatok és az építés-, víz-, ügyi hatóságok (elsősorban a jegyzők) eljárását vagy annak hiányát kifogásolták. Az országgyűlési biztos ezért 2002-ben újabb átfogó vizsgálatot folytatott, egyben a korábbiak utóvizsgálatát is elvégezte. Ajánlásának teljesítéséről és az új ügyekről az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) szakvéleményét kérte. [Ez a fejezet az országos vizsgálat összegző megállapításait tartalmazza. Az egyedi ügyekből néhány, a példatárban is szerepel (OBH 2528/2000., 3147/2000., 4884/2000., 6064/2000.).]

Az ügyek jelentős részére volt jellemző, hogy a településeken egyesek vagy többen szabálytalanul építettek, bontottak, megváltoztatták a terepviszonyokat a saját ingatlanukon vagy a közterületen, amelynek következtében idegen ingatlanon és/vagy közterületen károk keletkeztek. Ezeknek a szabálytalanságoknak némelyike egyszeri, és azonnali károkat okozó. Más esetekben akár évtizedek alatt elkövetett szabálytalanságok hatása adódik össze. Önmagában eset-

leg csekély jelentőségű szabálytalanságok egymás hatását erősítik, és esetleges, hogy együttesen mikor lépik át a kritikus határt. (Esetleg több év után, rendkívüli esőzések stb.) Az érintett területek nem, vagy korlátozottan voltak alkalmasak a beépítésre, mégis beépítették azokat. A települések egyre nagyobb területet minősítenek beépíthetővé. A kiirtott növényzet, erdő, gyepek, szántók stb. helyett a beépített, burkolt felület koncentráltan vezeti a vizet a települések alacsonyabban fekvő területeire. Az újonnan beépített területet esetleg minden közművel ellátják, de nem számolnak azzal a hatással, amelyet a környezet megváltozása a meglévő településrészekre gyakorol. Ott rendszerint hiányos a települési infrastruktúra is, amelyet az önkormányzatnak kellene biztosítania. Figyelembe véve a több évtizedes lemaradást, a rendelkezésre álló eszközök korlátozott voltát stb., ennek a helyzetnek a máról holnapra való megváltozása nem várható. A szabálytalan építési-bontási tevékenységek (főként a közterületen) gyakran ezeknek a hiányosságoknak (itt a belvíz-csapadékvíz elvezető mű) és azok hatásának a szakszerűtlen „orvoslására” irányulnak, és a szabálytalankodók saját tulajdonukat kívánják értékesebbé, használhatóbbá stb. tenni, mások kárával nem törődve.

Meghatározó jelentőségű ezért, hogy az önkényes megoldásokat, a szabálytalanságokat a jegyzőnek mint az építési-út-vízügyi hatóságnak kell(ene) megakadályoznia és helyreállítania az eredeti állapotot. Mivel a panaszokat kiváltó helyzet abból is eredhet, hogy az önkormányzat a közszolgáltatást nem kellően biztosítja (mindegy, milyen okból), gyakran a szabálytalankodás ellen sem lép fel hatósági hatáskörében a jegyző. A „jobbítás szándékát”, „önvédelmet” stb. értékelnek olyan indokként, amely megszünteti az eljárási kényszert, illetve nem tisztázzák kellően a tényállást, hiszen esetleg saját munkáltatójukat – a helyi önkormányzatot – kellene kötelezni. Más esetben nem ismerik fel, hogy hatósági eszközökkel is élhetnének, illetve kézenfekvőbbnek látszik más, önkormányzati eszközök igénybevétele (kiépíteni valamit, segínyt adni a panaszt tevőnek stb.). Megállapítható, hogy a korábbi átfogó vizsgálathoz képest a települési belvíz-csapadékvíz elvezetés helyzetében érdemi változás nem történt. (Tekintve a feladat nagyságrendjét, a természetben, a kiépítettség mértékében értelemszerűen nem is érhettek el számottevő változást.) Az első vizsgálatot követően az OVF 2001-ben két ízben utasította a vízügyi igazgatóságokat, hogy az éves felülyeleti tervek összeállításánál kiemelten kezeljék a belterületi vízrendezési létesítményeket, és készítsék el az erre vonatkozó felülyeleti tevékenységük középtávú ütemezését. Az OVF által kiadott Útmutató sorozatban, amely az önkormányzatok vízgazdálkodási feladatainak legfontosabb szakmai követelményeit foglalja össze, megjelentették a települési önkormányzatok jegyzői vízügyi feladat- és hatáskörének kézikönyvét. Az aktuális és a várható vízháztartási helyzetről rendszeresen a napi sajtón, illetve az interneten keresztül tesznek közzé adatokat. Közéttették az önkormányzatok vízkár-elhárítási beruházásaihoz a pályázati lehetőségeket; a vízkár-elhárítási feladatainak kötelezettségeit és a megvalósítás teendőit; a címzett és céltámogatásból, területfejlesztési, vízügyi és egyéb célleírásokból való részesedési lehetőségeket; a hatályos jogszabályok jegyzékét és a vízügyi igazgatóságok elérhetőségét. Mindezek rendkívül fontos segítséget adnak az önkormányzatoknak és a jegyzőknek. (Ehhez csatlakozik saját vizsgálati tapasztalataival az országgyűlési biztos.)

Jelentős lépések történtek tehát, de – a feladat nagyságrendjét, a megoldást gátló tényezők sokaságát tekintve – lényegi változást ezek még nem hozhattak. Ezért a korábban (2852/1999.) feltárt helyzetet és megállapításokat az ombudsman röviden összefoglalva megismételte: A korábban az állam által ellátott, majd ... az önkormányzatokhoz telepített vízgazdálkodási feladatokat ... már az önkormányzatok megalakulása előtt sem kielégítően látta el az állam (és a tanácsok). A belterületi vízrendezéshez és csapadékvíz-elvezetéshez szükséges létesítmények hiányoznak, a meglévők leromlottak az elmaradt karbantartások miatt. Az építési fegyelem lazulása, az elmaradt hatósági intézkedések következtében több helyen visszafordíthatatlan – vagy csak nagy összegű közpénzek ráfordításával visszafordítható – műszaki állapotok alakultak ki. A településeken általában az egészséges környezet vízügyi szempontból való biztosítása, a vízkárok elháríthatósága nem megoldott. Ennek oka a települések többségében elsődlegesen a pénzhiány, de az eltérő anyagi helyzetű települések sem feltétlenül helyzetüknek megfelelően látják el vizsgált feladataikat, többnyire elégtelenül. Erre a (jelentésben részletezett) jogszabályok ellentmondásai lehetőséget is adnak.

A vizek kártételeinek kiküszöbölése, minimumra csökkenthetősége, az árvizek megelőzése, illetve lehetőség szerinti mederben tartása a környezet mesterséges alakításának jelentős részben függvénye. Ezért a természetes és az épített környezetbe való beavatkozáskor a természeti és műszaki törvényszerűségeket feltétlenül figyelembe kellene venni mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. A települési műszaki jellegű ügyekben (építés, telekalakítás, út-, járda- víz-építés stb.) a hatósági hatáskör jelentős részben a jegyzőé, tehát ő a jogalkalmazó. A jegyző jogállása Janus-arcú. Munkáltatója az önkormányzat (amely rendeletével akár arra alkalmatlan területet is kijelölhet beépítésre), ő felel az önkormányzat költségvetésének összeállításáért (amelybe pénzhiány vagy egyéb okok miatt nem tervezi, tervezheti be a szükséges munkákat), az engedély nélküli munkavégzést le kellene állítania (miközben a kötelezendő legnagyobb földterület és ingatlan-tulajdonos a településeken általában maga az önkormányzat), ha az eljárásában a saját önkormányzata az érintett, kérheti a közigazgatási hivataltól más eljáró hatóság kijelölését (saját munkáltatója kötelezésének ügyében), magántulajdonosokat csapadékvíz-elvezetésre kellene kötelezni, miközben nincs befogadó, amelyet a saját önkormányzatának kellene létesítenie, az általa összeállított költségvetésből.

Az elmaradt karbantartások (és fejlesztések) a szabálytalanul megszüntetett elvezető, befogadó művek hiánya a rendkívüli, csapadékos időjárás következményeit felerősíti, árvízi helyzet következik be, a víz kártételei milliárdosak. A

természeti katasztrófák elmúltával az azt okozó hiányosságokat gyakran nem szüntetik meg. Az elkövetett hibákat megismétlik – pl. ugyanoda építenek, ahol már előtört a víz a rossz helyre épített házakat. A területet nem vonják ki a beépíthető területek közül, nem tiltják meg ott az építést stb. Nyilvánvaló, hogy mindaddig, amíg következmények nélkül lehet ezt tenni, illetve a tiltást elmulasztani, és az állam szükséghelyzetben újra és újra helytáll azok megvédésében is, akik ezt a helyzetet újra és újra létrehozzák, ezen a téren javulás nem várható. Mivel az államnak, az önkormányzatoknak e szükséghelyzetben természetesen elsőrendű kötelessége az élet védelme, majd a vagyonbiztonság, a károk enyhítése stb., mindenki hátrányos helyzetbe kerül – önkormányzat, magánszemély –, aki a kötelességeit teljesítette, mert egyenlő elbírálásban részesül azokkal, akik nem. A rendelkezésre álló erőforrások véges volta miatt ugyanis az egy károsult településre, épületre, főre jutható összeg kisebb lesz. Ezért az önhibájukon kívül elháríthatatlan és megelőzhetetlen természeti katasztrófák áldozatává vált emberek hátrányos megkülönböztetése és tulajdonhoz való joguk sérelme is megállapítható.

Az első vizsgálatban feltárt helyzet, a megállapított visszasságok és hiányosságok nem voltak orvosolhatók egy-két jogszabály alkotásával vagy módosításával. Erre, valamint a probléma horderejére való tekintettel az országgyűlési biztos akkor azt kezdeményezte, hogy a miniszterelnök vizsgálta meg a jelentésben összefoglalt helyzetet, és az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslására saját vizsgálatát alapján intézkedjék.

A kezdeményezést a miniszterelnök elfogadta. Tárcaközi munkabizottság részvételével kormány-előterjesztés készült a települési belvíz- és csapadékvíz elvezetésével összefüggő joganyag hatályosulásának felülvizsgálatáról. A Kormány az előterjesztést 2002. márciusban jelentésként tárgyalta meg, de érdemi döntést már nem hozott.

A 2002. évi vizsgálat tapasztalataival is alátámasztottan második jelentésében az országgyűlési biztos újból megállapította, hogy a belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságai miatt az érintett állampolgároknak a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, az egészséghez és egészséges környezethez való jogaival kapcsolatos visszasságok léteznek. Megszüntetésükhöz azonban továbbra is az állam és az önkormányzatok több, összehangolt intézkedése szükséges. Ezen intézkedéseknek csak egy része olyan, amelyet az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. törvény keretei között ajánlhat, vagy kezdeményezhet (pl. jogalkotás), és azok is függvényei olyan döntéseknek, (pl. állami és helyi önkormányzati költségvetési, illetve helyi önkormányzati tulajdonosi döntések), amelyeket nem.

Ezért azt kezdeményezte, hogy a miniszterelnök folytassa a megkezdett helyzetfeltárást, és intézkedjék az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslására, beleértve a szükséges törvénymódosítások kezdeményezését, továbbá intézkedést a költségvetési források biztosítására.

A második vizsgálat tapasztalatai alapján az egységes, átfogó megoldásból kiemelten kezdeményezte a jegyző mint hatóság és a saját önkormányzata mint tulajdonos és közszolgáltató közötti összeférhetetlenség rendezését (amit már többször, több jelentésben kezdeményeztek a korábbi biztosok és a jelenlegiek is). Megállapította, hogy a vízügyi, építésügyi hatósági feladatok ellátásához szükséges függetlenség (és szaktudás) megteremtése nélkül a vizsgálatban feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok nem szüntethetők meg. Ezért felkérte a miniszterelnököt, hogy erre nézve is tegye meg a szükséges lépéseket.

A korábbi, OBH 2852/1999. sz. ajánlás teljesítése, az intézkedések előkészítése, a megkezdett tárcaközi munkabizottsági tevékenység mielőbbi folytatása érdekében jelentését a környezetvédelmi és vízügyi-, a belügyi-, a pénzügy-, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek közvetlenül is megküldte.

Az új jelentést és az ajánlásokat a miniszterelnök elfogadta, és a belügyminisztert megbízta, hogy az érintett tárcaikkal együttműködve készítsen a jogi és pénzügyi szempontokat érvényesítő javaslatot a probléma kezelésére.

3.3.2. Víz- és csatornaügyek, árvízkárokkal kapcsolatos panaszok

A 2001. évi esőzésekből és árvizekből eredő katasztrófa-helyzet következtében a különböző hatóságoknál elhúzódo ügyek miatt 2002-ben is több településről érkeztek panaszok. A 2001. évi katasztrófákárok enyhítésére 2001-ben a Kormány kormányhatározattal rendezte a kárenyhítéseket. A panaszok a szabályozás sajátosságából eredtek, ezért a 2001. évi beszámolóban már szerepeltek az ezzel kapcsolatos megállapítások és jogalkotási javaslatok.

Az országgyűlési biztos általános helyettese már 2001-ben rámutatott arra, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. Az általános helyettes felhívta a Kormány figyelmét, hogy a vis maior károk helyreállítására célszerű a megfelelő szintű jogszabály mielőbbi kiadása. A panaszos esetek az Alkotmányban deklarált jogorvoslathoz, tulajdonhoz és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jogot érintették. A jogalkotási javaslat kedvező fogadtatásra talált, konkrét eredmény azonban nem történt. A 2002-ben vizsgált panaszok esetében szinte minden ügyben azt kellett megállapítani, hogy jogorvoslati lehetőséget biztosító szabályozás hiányában nincs megoldás a panaszok eredményes orvoslására. Egyik pana-

szos a katasztrófavédelmi szervezet határozatát bíróságon megtámadva, azzal volt kénytelen szembesülni, hogy jogi szabályozás hiányában nincs mód a bírósági felülvizsgálatra, nincs közigazgatási ügy, ezért a bíróság az eljárást megszüntette. A 2002-ben vizsgált panaszok során a biztos és általános helyettese ismételt rámutattak a szabályozás hiányával kapcsolatos visszáságra, és a vizsgálatok eredményét minden esetben megküldték a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek.

Ennek eredményeként 2003. év elején a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára azt a választ adta, hogy egyeztetett a Belügyminisztérium témafelelősével, melynek eredményeként jelezte, hogy az állami támogatás igénybevételének most kialakítandó szabályai során hasznosítani fogják az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslatát, mivel a bemutatott esetek a jogalkotási kezdeményezést megalapozták.

Az árvíz- és belvízkárokkal kapcsolatos panaszok további vizsgálata során a biztosok figyelemmel kísérik a jogalkotási folyamatot, abban megkérdeztük esetén véleményüket kifejtik, hogy a katasztrófavédelmi szervezetet érintő panaszok vizsgálata során eredményes együttműködés alakulhasson ki a panaszok mielőbbi orvoslására. A Miniszterelnöki Hivatal válaszában azt is jelezte, hogy az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslatát a Belügyminisztérium az ózdi martinsalakov házak helyreállításához adandó állami támogatás igénybevétele szabályainak kialakítása során is hasznosítani fogja.

A szabályozás hiányával kapcsolatban állapított meg visszasságot az országgyűlési biztos az OBH 2611/2002. sz., Vámosatya településről érkezett ügyben. Az ügy azért is kirívóan súlyos, mivel az 50 m² alapterületű házrész (az ingatlan fele károsodott) 13 millió forintot kitevő állami helyreállítása mellett sem lakható, ugyanis az építési hatóság kivitelezési hibák miatt a lakhatást megtiltotta. A panaszos család a közel tízmillió forintos jelzőterhelést sem vitathatja, mert az ilyen jelentős súlyú terhelési bejegyzés nem jogszabály alapján történik, hanem a katasztrófavédelem belső rendelkezése szerint. A Tarpáról érkezett OBH 1083/2002. sz. ügyben a panaszos annak ellenére nem kapott kárenyhítést vagy újjáépítési szolgáltatást, hogy a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság erre írásban is nyilatkozott, amit később visszavont. A panaszos jogorvoslati joga ebben az esetben is sérült, és a szabályozás hiánya miatt nem volt mód a korábbi ígéret kikényszerítésére, annak ellenére, hogy a megváltoztatott döntés alapjául felhozott hivatkozás megdőlt.

Tarpáról az árvízkárral kapcsolatban más károsultól is érkezett panasz. Az OBH 5430/2001. sz. ügyben a panaszosnak a házát az árvíz nem közvetlenül érintette, hanem a felgyülemlett talajvíz okozott kárt ingatlanában. Az ügyben irányadó és többször kifogásolt kormányhatározat nem adott lehetőséget a panaszosnak arra, hogy jogorvoslattal élhessen, és támogatást kaphasson a házban bekövetkezett repedések, felvizesedések megjavítására.

Az OBH 4509/2001. sz. ügyben a panaszos Hatvan Város Önkormányzatának eljárását sérelmezte. A 2000. évi rendkívüli esőzések következtében a panaszos ingatlana életveszélyessé vált. Kérelmére az önkormányzat határozattal nem döntött, annak ellenére sem, hogy az ügyben irányadó kormányrendelet és annak kapcsán született helyi szabályozás alapján erre az önkormányzat köteles lett volna. A kezdeményezés a határozat kiadására vonatkozott.

A számtalan keserű, emberi tragédiákkal terhelt panaszok vizsgálata során az OBH 5394/2000. sz. ügyben példamutató eljárást tanúsított Sátorlajújhely Város Önkormányzata és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság. Kötelezettségükön felül a belügyminiszterhez fordultak, és javasolták, hogy a panaszos család méltányosságból kaphasson kárenyhítést, ami azért nem volt biztosítható, mert a kéresemény előtt az egyik családtag egy kis lakást örökölt elhunyt édesanyjától. A károsodott ingatlanon mezőgazdasági tevékenységet és állattenyésztést folytatott a család, ezért nem volt jó megoldás a család további életében a városközpontban lévő örökölt kis lakás. A panaszos család ilyen gondos eljárás mellett sem kaphatott méltányossági támogatást, hogy az örökölt lakás árából és a támogatásból felépíthessék összedőlt házukat.

Az országgyűlési biztosok felfogása szerint általában jót tesz a jogállami jogbiztonság színvonalának az életviszonyok jogi szabályozása. Olyan összetett és sokirányú intézkedéseket igénylő probléma esetén, mint az árvízkárok elleni védekezés, a jogalkotás nem mindig éri el a célját, ha egyes jogszabályok összehangolatlanul, esetlegesen, valamely részlet problémára reagálva születnek. Szükségesnek látszik ezért egy olyan katasztrófavédelmi koncepció kialakítása, melynek keretében az árvízkárok is a megfelelő összefüggésrendszerbe ágyazva szerepelnek. Ezen az úton érhető el, hogy az árvíz elleni védekezés, a helyreállítás, a kártalanítás kérdései bárki számára előreláthatóan, kiszámíthatóan és méltányosan oldódjanak meg.

A közmű-beruházásokkal kapcsolatban az OBH 1345/2000. sz. ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóingatlanában megszűnt korábbi két kényszerbérlet ellenére háromszoros érdekeltségi hozzájárulást állapított meg a beruházó társulat. Az önkormányzat építési hatósága a vizsgálat megindulását követően igazolta, hogy a kényszerbérlet megszüntetését követően az ingatlan újra egy lakásos ingatlannak minősül, így a korábbi többszörös kivételt az önkormányzat törölte, és intézkedtek az ezzel kapcsolatos jelzőlog törléséről is. A panasz orvoslására tekintettel külön ajánlásra nem volt szükség.

Nem állapított meg visszasságot az országgyűlési biztos az OBH 1832/2001. sz., és az ahhoz kapcsolódó további nyolc hasonló témában érkezett panasz ügyében, amikor a panaszosok azt sérelmezték, hogy a Fővárosi Vízművek Rt.

mellett a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. is díjat számít fel a mellékmérőkre lebontott számlák kiállításáért. A biztos álláspontja az volt, hogy a szolgáltató kötelezettsége a számlakiállítás tekintetében arra terjed ki, hogy bekötési mérőnként külön ellenszolgáltatás nélkül számlát állítson ki. Továbbiakban kifejtette, hogy a társasházakban opcionális lehetőség az, hogy valaki rendelkezik-e mellékmérővel és ez alapján igényt tart-e a külön számlákra. Arra is rámutatott, hogy az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja azokat az eseteket, amelyekben a panaszosok meg sem próbálják a szolgáltatóval az egyeztetést.

Az OBH 5583/2001. sz. ügyben az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz az a gyakorlat, amikor a fogyasztóváltozás bejelentése során a szolgáltató elfogadja a főmérő átírására vonatkozó átvállalási nyilatkozatot úgy, hogy az átadó és az átvevő személy nincsenek együttesen jelen, valamint az is, hogy a főmérőt kezelő személynek tekintik azt a személyt, aki az elköltöző korábbi közös képviselő helyére költözik.

A biztos kezdeményezésében felkérte a vízművek vezetőjét, hogy a főmérős számlát ne a panaszos nevére, hanem a társasház címére küldje meg, azzal a tájékoztatással, hogy mindaddig, amíg a közös képviselő nevét nem jelölik meg, bármelyikük rendezheti a főmérőn szereplő fogyasztáshoz kapcsolódó számlát. Ezenkívül a biztos arra is felkérte a vezérigazgatót, hogy tájékoztassa a lakókat arról, hogy ha nem tudnak a közös képviselő személyében megállapodni, úgy lehetőségük van minden egyes lakáshoz önálló bekötési mérő felszerelésére saját költségen. A vezérigazgató a módosított kezdeményezést elfogadta.

A csatorna beruházással kapcsolatos OBH 4510/2001. számú ügyben a biztos megállapította, hogy nem sériül a tulajdonhoz fűződő jog azáltal, hogy az ingatlan domborzati elhelyezkedése miatt a szennyvíz-csatornázást költségesebb technológiával kell megoldani, mint a település többi részén.

Az OBH 4383/2000. sz. panasz ügyében a biztos megállapította, hogy visszásságot okoz a közszolgáltató a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a fogyasztó tájékoztatáshoz való joggal, valamint a polgári jog együttműködésre vonatkozó alapelvével összefüggésben, amikor a fogyasztó átlagos fogyasztását nagyságrendekkel meghaladó vízfogyasztás okait annak ellenére nem tisztázza megfelelően, hogy a fogyasztó – aki az előző évi kiugró fogyasztás okát önként bevallotta, a folyó évi okot, a csőtörést pedig megnevezte – azt kifejezetten igényli. Rámutatott, hogy a szolgáltató érdeke is, hogy ne legyen csőtörés, hiszen a csőtörésből eredő veszteséget nem tudja megtéríteni. Ezt segíti a kormányrendelet azon rendelkezései, mely alapján a szolgáltató jogosult a víziközmű-hálózat ellenőrzésére. A kormányrendelet a Ptk.-nak a kárveszély viselésére vonatkozó szabálya alól kivételt képez, és a fogyasztót méltányosságból mentesíti az elfolyt víz ellenértékének megfizetése alól.

3.4. Bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek

2002-ben hat, a bentlakásos intézményekben élők alkotmányos jogainak érvényesülését számon kérő vizsgálati jelentés készült. Hivatalból indult vizsgálat az OBH 4292/2002. sz. ügyben, az OBH 2868/2002. számon pedig országgyűlési képviselő figyelemfelhívása nyomán folyt vizsgálat.

Az eljárások – hasonlóan az előző évek ügyeihez – legtöbbször a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, illetve a tisztességes eljárás követelményét, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot érintették. Ezek egyidejű sérelme mellett állapította meg az országgyűlési biztos egy alkalommal szociális biztonság, illetve a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggésben keletkezett visszásságot.

Az egyedi vizsgálatok alapján megállapítható, hogy az elmúlt évekhez hasonlóan a legtöbb problémát idén is a megfelelő intézményi szakdolgozói létszám hiányából fakadó mentálhigiénés gondozás hiányosságai, az ellátás szűkös tárgyi feltételei, valamint az idős emberek közvetlen ellátásával összefüggő egyéb hiányosságok jelentik. E megállapítás kapcsán szükséges kiemelni hogy az országgyűlési biztos eddig valamennyi – a személyes gondoskodást nyújtó intézményrendszer érintő – átfogó vizsgálata során felhívta a figyelmet arra, hogy évről évre sürgetőbb adósság a már működő otthonok olyan mértékű – a fenntartók aktív és valós szerepvállalásával történő! – felújítása és korszerűsítése, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy az otthonok a különböző szakmai jogszabályokban előírt feltételeket teljesíteni tudják. Vizsgálati tapasztalataink alapján azonban továbbra sem látszik biztosítottnak, hogy az intézmények az ideiglenes működési engedélyek érvényességi ideje alatt – 2003. június 30-ig – a kötelező előírásoknak eleget tegyenek.

Az országgyűlési biztos visszatérő problémaként észlelte (OBH 2868/2002.) az intézményi elhelyezéskor – csak szigorú feltételek esetén kérhető – egyszeri hozzájárulás vagy személyi térítési díjpótlék helytelen alkalmazásának esetét is. Nyomatékosan hívta fel ezért a figyelmet arra, hogy csak és kizárólag az az egyszeri alkalommal befizetett összeg tekinthető egyszeri hozzájárulásnak, amelyet kifejezetten az átlagot meghaladó szintű tartós bentlakásos intézményben történő elhelyezési feltételek megteremtése esetén jogosult megállapítani a fenntartó.

Az ombudsman új, eddig nem tapasztalt jelenségre is fel kívánja hívni a figyelmet (OBH 2729/2002.). Annak egyidejű elismerése mellett, hogy a foglalkoztatottság minél magasabb szintjére, ezzel egyidejűleg az ellátottak személyiségének mind teljesebb kibontakoztatására való törekvés rendkívül fontos célkitűzés, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a

jogszabályok áthágása nem rendelhető e cél elérésének eszköztárába. Ezért az, hogy – bár az ellátott személyesen köt megállapodást a foglalkoztatásban érintett cégekkel – az intézmény vezetése nem biztosítja számára a megszerzett teljes jövedelmet, hanem az átutalt munkabér egy részét az intézmény működtetésére fordítja, annak ellenére, hogy erre vonatkozóan semmiféle felhatalmazással nem bír, továbbá, hogy – bár munkaszerződése az ellátottnak van – sokszor nem az végzi a tényleges munkát, akivel a munkaszerződést a munkáltató megkötötte – mert erre életkora, illetve pszichés állapota miatt nem, vagy csak kevésbé alkalmas –, hanem helyette más személy, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az elmúlt évek, mára szilárdan kialakult gyakorlatát – amely arról győzte meg az országgyűlési biztosokat, hogy megyei illetőleg a fővárosi közigazgatási hivatalok a bentlakásos intézmények működési engedélyezése, valamint az előírt ellenőrzések során általában maradéktalanul megkövetelik a jogszabályi előírások betartását – folytatva az egyedi panaszok gyors, hatékony és megnyugtató kivizsgálása érdekében a vizsgálatokra elsősorban őket kértük fel. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy az ombudsman ne élt volna személyesen a helyszíni vizsgálat lehetőségével (OBH 1106/2002., OBH 4292/2002.). Ezek során jellemzően az intézményi ellátás szakszerűségének hiányosságait, továbbá az intézmény fenntartó fenntartással összefüggő kötelezettségei teljesítését kértük számon. A bentlakásos intézményekben végzett számos vizsgálat, illetve azok tapasztalatainak közreadása ellenére is még mindig tetten érhetők a minimálisan szükséges orvosi jelenlét hiányával és ezzel összefüggésben a gyógyító és rehabilitáló tevékenységgel összefüggő fogyatékoságok.

Reményt keltő azonban, hogy az országgyűlési biztos fellépésének eredményessége valamennyi általa vizsgált ügyben teljes volt. Ajánlásait illetve kezdeményezéseit azok érintettjei minden esetben elfogadták és gyakorlati működésüket azokhoz igazították, illetve – az ajánlás mielőbbi megvalósítása érdekében a szakhatóságok és a megyei módszertani otthonok bevonásával – intézkedési tervet készítették.

3.5. Betegjogi és egészségügyi igazgatási ügyek

Az egészségügyi ellátás körében lefolytatott vizsgálatok 10 esetben zárultak jelentéssel. Az országgyűlési biztosokhoz érkező panaszok az Alkotmányban biztosított jogbiztonsághoz való joggal, az élethez és emberi méltósághoz való joggal és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben képtették a vizsgálat tárgyát.

Az országgyűlési biztosok vizsgálati gyakorlatában visszatérő panaszok a mentőszolgálat tevékenységét sérelmező beadványok. Az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) kettős feladatot lát el, egyrészt a mentést, másrészt a betegszállítást. Mindkét feladatkört mint egészségügyi szolgáltatást szabályozza az egészségügyről szóló törvény, azonban míg a mentés minden esetben az élethez való joggal hozható összefüggésbe, addig a betegszállítással kapcsolatos panaszok a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog körében vizsgálhatók. Jelen beszámolási időszakban három eset zárult vizsgálati jelentéssel. Az országgyűlési biztos kettőben állapított meg visszásságot az élethez való joggal, a jogbiztonsághoz való joggal és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki joggal összefüggésben. Egy esetben a panaszos által felvetett probléma nem alapozta meg az alkotmányos visszásság gyanúját.

Az országgyűlési biztos az OBH 489/2000. sz. ügyben az élethez való jog sérelmének a gyanúja miatt egy elhunyt gyermek Budapestre szállításával kapcsolatban a mentőszolgálat hatvani és salgótarjáni egységénél felmerült problémákat vizsgálta. A panaszos gyermekének halála nem volt ok-okozati összefüggésbe hozható a késedelmesen érkező sürgősségi ellátással, azonban a konkrét üggyel elvonatkoztatva az a körülmény, hogy a gyermekmentő egy másik esemény miatt le volt lekötve és ezért nem tudott kellő időben kivonulni, felvetette azt a kérdést, hogy sürgős szükség esetén biztosított-e a mentőszolgálat kapacitása. Az egészségügyi ellátáshoz való jog egyik részjogosítványa, nevezetesen a sürgős szükség esetén az életmentő, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzéséhez való jog az Alkotmányban deklarált élethez való alapvető emberi jog garanciális szabálya, így annak igénybevétele semmilyen módon nem korlátozható. Az egészségügyről szóló törvény a mentést a sürgősségi ellátás részeként, ahhoz kapcsolódóan állami feladatként határozza meg. A mentés biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése állami feladat. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy mindazokban az esetekben, amikor a mentőszolgálat a kapacitás hiánya miatt nem tudja ellátni a mentést és az ahhoz szorosan kapcsolódó sürgősségi feladatát az Alkotmányban biztosított élethez való joggal összefüggésben fennáll a sérelem közvetlen veszélye. A feltárt alkotmányos visszásság orvoslása tekintetében ajánlást tett az egészségügyi miniszternek. Az egészségügyi miniszter az ajánlást határidőben elfogadta, és válaszelevelében az országgyűlési biztosot tájékoztatta arról, hogy az OMSZ még nem rendelkezik az országban mindenütt és minden időben az életmentéshez szükséges tárgyi és személyi feltételek összességével. A mentőellátás fejlesztésére kidolgozott programok (a mentőállomás-hálózat bővítése, az eset- és rohamkocsi-szolgálat óraszámának növelése, a gyermekrohamkocsi-szolgálat kiterjesztése a regionális men-

tési központokra) elősegíthetik az egészségügyi szolgálat részéről az élethez való jog maradéktalan érvényesítését. Az országgyűlési biztos a miniszter választát elfogadta.

Az OBH 4476/2001. sz. ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy önmagában az a tény, ha a betegnek a vizsgálatot követően a több órát kell – kényelmetlen körülmények között – várakoznia a betegszállításra, nem valósítja meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét. A tényállás alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az adott esetben az orvosok, a labor és a mentőszolgálatok személyzete kellő gondossággal úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Az országgyűlési biztos jelentésében leszögezte azt is, hogy mindez nem jelenti azt, hogy „a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek” javításával, a szolgáltatás (betegszállítás) kapacitásának, szervezettségének, minőségi színvonalának emelésével ne lehetne és kellene az egészségügyi ellátásokat ezen a területen is fejleszteni. Ez azonban nem jogkérdés, hanem részben a nemzetgazdaság teherbíró képességének, részben a politikai (költségvetési) akaratnak a kérdése.

Az országgyűlési biztos két beadvány kapcsán az egészségügyi ellátás megtagadásának okán vizsgálta az Alkotmányban biztosított emberi méltósághoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogok érvényesülését. Az OBH 2925/2000. és az OBH 6165/2001. sz. ügyekben a panaszosok az egészségügyi ellátás megtagadását sérelmezték. Az egyik esetben az illetékes ÁNTSZ bevonásával a panaszos háziorvosa tagadta meg a háziorvosi ellátást, mivel betege különböző fórumokon rendszeresen feljelentette, ugyanakkor nem jelentkezett át másik háziorvoshoz. A másik ügyben pedig a Fővárosi Szent László Kórház V. Fertőző Belosztály osztályvezető főorvosa tagadta meg a panaszos további kezelését úgy, hogy a kórház biztosította a beteg további ellátását. Mindkét esetben a vizsgálat alapján az országgyűlési biztos megállapította, az orvos és a beteg bizalmi jellegű jogviszonya annyira megromlott, hogy a panaszolt orvosok a panaszosok magatartására visszavezethető okok miatt, a vonatkozó jogszabályok megtartása mellett tagadták meg az ellátást, ezért a vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésben sérelmet nem állapított meg.

Az EuroCare Magyarország Egészségügyi Szolgáltató Rt. vezetői a dializált betegek és a kezelést végző egészségügyi dolgozók védelme érdekében a kötelezően elrendelhető AIDS-szűrés jogszabályi hiányát sérelmezték. Az OBH 3820/2002. sz. ügyben az országgyűlési biztos megállapította, ha a betegek HIV/AIDS kötelező szűrése nincs biztosítva, mivel a dialíziskezelésnél fokozottan fennáll a HIV-fertőzés veszélye, a művese állomásokon kezelt betegek és az ott dolgozó egészségügyi alkalmazottak élethez való jogával, valamint az egészséghez való jogával összefüggésben fennáll a sérelem közvetlen veszélye. A feltárt alkotmányos visszasság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlást tett az egészségügyi, szociális és családgazdasági miniszternek, hogy az Alkotmánybíróság 27/2002. (VI. 28.) AB határozatával megsemmisített, a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének megállítására szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről szóló 5/1988 (V. 31.) SZEM rendelet helyébe lépő szabályozás kidolgozásánál vegyék figyelembe a dialíziskezelésben részesülő betegek, valamint az érintett egészségügyi dolgozók fokozottan veszélyeztetett helyzetét. Jelen beszámoló időszaka végére az Alkotmánybírósági megsemmisítő határozat értelmében az alkotmányos követelményeknek megfelelően a szűrésre kötelezhető személyek körét az Egészségügyről szóló törvényben határozták meg. Ennek értelmében míg az egészségügyi dolgozók esetében kötelezően elrendelhető a szűrés, a dializált betegek vonatkozásában továbbra is a beteg hozzájárulásával végezhető el.

Közvetlenül a betegjogokat érintő panaszos beadványok száma az elmúlt évben jelentősen csökkent. Ez a jelenség a betegjogi képviselők immár két éves működésére vezethető vissza, mert a betegjogi képviselők helyben tudják kivizsgálni azokat a panaszokat, amelyek közvetlenül egy-egy egészségügyi szolgáltatónál születtek, így pl. tájékoztatáshoz való jog, kapcsolattartás joga, dokumentáció megismerésének a joga, durva bánásmód stb. A betegjogok megsértése miatt kellett vizsgálatot lefolytatnia az országgyűlési biztosnak abban az ügyben (OBH 1476/2000.), amelyben a panaszos elhunyt élettársának a székesfehérvári Szent György Kórházban történt kezelése során a betegjogok megsértését sérelmezte. A vizsgálat tapasztalatait összegezve az országgyűlési biztos megállapította a hiányosan kitöltött „beleegyező nyilatkozattal” az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben álló önrendelkezéshez való jog sérelmét, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joghoz szorosan kapcsolódó tájékoztatáshoz való joggal, és az egészségügyi szolgáltató dokumentáció megismerésének a joggal összefüggésben az alkotmányos visszasságot, ha az egészségügyi szolgáltató irreálisan magas iratmásolási díjat számít fel. A kapcsolattartás jogával összefüggésben az országgyűlési biztos nem állapított meg visszasságot, amennyiben a kórházi osztály speciális adottságaiból, az ott ápolott betegek érdekében korlátozzák a látogatási időt. A feltárt visszasságok jövőbeni orvoslása érdekében a kórház főigazgatójának kezdeményezést tett, amelyet a főigazgató elfogadott, és megtette a szükséges intézkedéseket.

Az Egészségügyi Minisztérium és a Gyermekrák Alapítvány közötti jogvitával kapcsolatos OBH 1213/2002. sz. ügyben az országgyűlési biztos vizsgálata során arra kereste a választ, hogy a kialakult helyzetben a rákbeteg gyermekek Alkotmányban biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben fennáll-e a visszasság, illetve annak közvetlen veszélye. Korábban az APEH, most az Egészségügyi Minisztérium tévedése miatt mind a jogbiztonság követelményével, mind a rákbeteg gyermekek egészséghez való alkotmányos jogával összefüggésben visszasságot idézett elő. A kialakult helyzetre tekintettel, az országgyűlési biztos ajánlást tett a Kormánynak, keresse meg annak módját, hogy a 2303/2000. (XII. 15.) sz., alkotmányossági szempontból kifogástalan határozatának érvényt

szerezzen, és a polgári perek bizonytalan idejű és sikerű kimenetelétől függetlenül is a rákbeteg gyermekek kezelési feltételeinek javítására rendelt összeg valóban eljusson azokhoz az egészségügyi intézményekhez, amelyek az ellátáshoz szükséges tárgyi és személyi feltételekkel ténylegesen rendelkeznek. A Kormány az országgyűlési biztos jelentésében foglaltakkal egyetértett, azonban az Egészségügyi Minisztérium saját forrása terhére 130 millió forint helyett csak 40 millió forint támogatást tudott megőlelegezni.

Az egészségügyi ellátást érintő panaszok speciális területe a büntetés-végrehajtás során elszenvedett sérelmek. A fogva tartottak, mivel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joguk a szabadságvesztés végrehajtása alatt nem korlátozott, jogosultak az egészségi állapotuknak megfelelő egészségügyi ellátásra. Az országgyűlési biztos általános helyettese két olyan ügyben is vizsgálatot folytatott, amelyben a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot érintő visszásság gyanúja merült fel. Vizsgálatot rendelt el abban az ügyben (OBH 5497/2001.), amelyben a Gyorskocsi utcai fogdán fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy súlyos vesefájdalmi ellenére nem utalták be urológushoz, csupán fájdalomcsillapítókat kapott. Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a BRFK eljárása nem eredményezett alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A fogva tartott egészségügyi állapotát mind a rendőrségi fogdán, mind a bv. intézetben folyamatosan figyelemmel kísérték, fájdalmi jelentkezésekor minden esetben kórházba utalták, ahol panaszait kivizsgálták.

A másik ügy kapcsán (OBH 2836/2002.) megállapította, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben okoz visszásságot a fogva tartó, ha a fogva tartott megfelelő egészségügyi ellátása csak a büntetés-végrehajtás keretein kívül biztosítható és a büntetésfélbeszakítást nem kezdeményezi hivatalból. Az orvosi vélemény szerint romló egészségi állapota miatt a panaszos megfelelő egészségügyi ellátásához az Országos Onkológiai Intézet és a Szegedi Egyetemi Klinika bevonása vált szükségessé. Ez a körülmény indokoltá teszi a büntetés-félbeszakítás engedélyezését, aminek elmaradása az emberi méltósághoz és lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét idézheti elő. Az alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt az általános helyettes arra kérte a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén hivatalból kezdeményezze a félbeszakítást. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

3.5.1. A fogyatékkal élők ügyei

A fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének a megteremtése az országgyűlési biztosok vizsgálati gyakorlatában kiemelkedő jelentőséggel bír. Jelen beszámolási időszakban 7 olyan ügy zárult vizsgálati jelentéssel, amelyben a sérült emberek Alkotmányban biztosított jogait, nevezetesen az emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog, az esélyegyenlőséghez való jog érvényesülését vizsgálták. A panaszok egyaránt érintették az intézményi ellátást, a különböző pénzübeli támogatásokat, de előfordult olyan panasz is, amelyben téves jogértelmezés folytán szenvedett sérelmet a panaszos.

A többéves beszámolási idősakra visszatekintve immár klasszikusnak mondhatók azok a panaszok, amelyek a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeivel kapcsolatosak. Az OBH 1615/2002. sz. ügyben az országgyűlési biztos a diszkrimináció tilalmával összefüggésben állapított meg visszásságot, mert a jelenleg hatályos jogi szabályozás szerint a fogyatékosági támogatásban részesülő súlyosan fogyatékos személyek jelentős köre nem részesülhet a közlekedési támogatásban. Az utazási kedvezmény igénybeviteléből jelenleg kizárt súlyosan fogyatékos (értelmi fogyatékos, mozgásszervi fogyatékos, halmozottan fogyatékos) személyek gondjainak gyors megoldását a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter által javasolt és előkészített módosítása jelentheti, amellyel kapcsolatban a gazdasági és közlekedési miniszternek fenntartásai vannak. Az országgyűlési biztos ezért ajánlásában a Miniszterelnököt kérte fel a szükséges intézkedésre. A miniszterelnök az ajánlást elfogadta, és egyidejűleg kezdeményezte a kormányzati munkamegosztás rendje szerint illetékes Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnál, valamint az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumnál az utazási kedvezmény igénybeviteléből jelenleg kizárt súlyosan fogyatékos személyek panaszának rendezésére a rendelet felülvizsgálatát és módosítását. A fenti feladat elvégzésére és koordinálására a két minisztérium részvételével alakult munkabizottság a javaslat elkészítésére 2003. január 31-ig kapott határidőt. A fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos a vizsgálatot felfüggesztette.

A mozgáskorlátozottak parkolási engedélyének elfogadásával összefüggésben is sok panasz érkezett az Országgyűlési Biztosok Hivatalához. Az ilyen tartalmú panaszok nyomán az országgyűlési biztos korábban már vizsgálta a mozgáskorlátozottak parkolási engedélye elfogadásának gyakorlatát. A vizsgálat óta elkészült a mozgáskorlátozottak új parkolási engedélyéről szóló jogszabálytervezet, és született egy kormányhatározat, amely a parkolási igazolványok jogszerű használatának ellenőrzéséhez szükséges hatósági nyilvántartási rendszer kialakításáról rendelkezik. A változások remélhetőleg hozzájárulnak ahhoz, hogy az ellenőrzésre jogosult szervek a továbbiakban ne kövessenek jogszabályllyal ellentétes gyakorlatot. (OBH 4356/2000.)

Az országgyűlési biztos 2001-ben az OBH 4876/2001. sz. jelentésében megállapított emberi méltósághoz való joggal, diszkrimináció tilalmával, illetve az esélyegyenlőség biztosításának állami célkitűzésével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben feltárt alkotmányos visszásságok miatt ajánlásában felkérte a szociális és családügyi minisztert a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezésére úgy, hogy a jogosítvánnyal nem rendelkező mozgáskorlátozottak minden csoportja azonos feltételek teljesülése esetén juthasson hozzá a gépkocsi vásárláshoz szükséges támogatáshoz. Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter jelen beszámolási időszakban arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeire vonatkozó új szabályozási koncepció kidolgozását a 2003-as évben tervezik. A kedvezményrendszer felülvizsgálata során figyelemmel lesznek az ajánlásban megfogalmazott megállapításokra.

Helytelen jogszabály-értelmezés miatt szenvedett sérelmet egy súlyos mozgáskorlátozott panaszos, amikor a lakás akadálymentesítéséhez szükséges támogatás iránti kérelmét azért utasították el, mert felesége (saját jogon) 1997-ben már fűtőkorszerűsítés címén részesült az említett támogatási formában. Az országgyűlési biztos az OBH 5249/2001. sz. ügyben megállapította, hogy a jogbiztonsághoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben sérelem éri az állampolgárokat, ha a különböző szintű jogalkalmazók egymásnak ellentmondóan értelmezik az alkalmazandó jogszabályt. Az állami támogatást a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének javaslata alapján folyósítja az erre felhatalmazott pénzügyminisztérium, elutasítás esetén fellebbezésre a jogszabály nem ad lehetőséget. Az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlást tett a Kormányknak, hogy tekintsek át a mozgáskorlátozottak lakásának akadálymentesítését célzó rendelkezés norma szövegét, és a jogalkotó szándékát tükröző jogi iránymutatásban adjanak ki elvi állásfoglalást annak érdekében, hogy a jelentésben feltárt eltérő jogértelmezésből és joggyakorlatból adódóan senki ne kerüljön hátrányos helyzetbe. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter az ajánlást elfogadta, és a szükséges intézkedést megtette.

Az OBH 3681/2002. sz. ügyben ugyancsak téves jogértelmezés okán állapította meg az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben a sérelem közvetlen veszélyét, ha a katonai családfenntartói szolgálat elhalasztásának megállapításánál az eljáró hatóságok a „fogyatékoságuk” miatt más személy közreműködése nélkül önálló életvitelre nem képes személyek” állapotát nem az orvos-szakértői véleményre alapozva, hanem szubjektív megítélésre hivatkozva tagadják meg a családfenntartói igazolás kiadását.

A Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége sérelmezte, hogy a Szociális és Családügyi Minisztérium fenntartásában működő Vakok Állami Intézetének rehabilitációs kollégiumi részlegében élők mint szociális intézményben elhelyezettek több szempontból is hátrányos helyzetben vannak a közoktatási intézmények kollégiumaiban élökhöz képest. Az OBH 1765/2000. sz. ügyben az országgyűlési biztost arra kellett választ keresnie, hogy a fenntartott milyen keretek között dönthet arról, hogy szociális vagy közoktatási intézményt tart fenn, illetve van-e jogszabályi akadálya, hogy a Vakok Állami Intézetének kollégiumi részlege közoktatási intézményként működjön. A Vakok Állami Intézetének bentlakásos részlege, mint szociális intézmény a nem tanköteles látássérült személyek elhelyezését szolgálja, akiknek oktatása, átképzése és rehabilitációs célú foglalkoztatása csak intézményi keretek között valósítható meg. Ennek megfelelően az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Szociális és Családügyi Minisztériumnak mint fenntartónak jogában áll meghozni azt a döntést, hogy milyen típusú intézménnyel kívánja a látássérült személyek ellátását megoldani. Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg és ajánlástételi jogával sem élt.

Intézeti elhelyezés jogszerűségét vizsgálta az országgyűlési biztos abban az ügyben, amelyben egy pszichiátriai gyógykezelésben és rehabilitációban részesülő panaszos gondnokság alá helyezését és szociális otthoni elhelyezését sérelmezte (OBH 5359/2000.). A cselekvőképességgel, gondnoksággal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 2001. november 1-jétől részletesen módosította a Polgári Törvénykönyv cselekvőképességet korlátozó szabályait. A belátási képesség nagymértékű csökkenése önmagában a jogi következmények beálltához nem elegendő. Az arányosság alkotmányos elvének érvényesülése azt kívánja meg, hogy a gondnokság alá helyezett személy csak annyiban legyen korlátozva az önállóságában, amennyiben az jogainak védelme érdekében feltétlenül szükséges. A 2001. november 1. napjától hatályos törvényi rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy a bíróság a belátási képesség csökkenését ne csak általános jelleggel, hanem egyes ügycsoportok vonatkozásában, azaz részlegesen is megállapíthassa, és ehhez képest rugalmasan, egyénre szabottan határozza meg a gondnokság alá helyezés jogkövetkezményeit. Az új rendelkezés értelmében a cselekvőképességet korlátozó és a nagykorú cselekvőképességét kizáró gondnokság alá helyezése nem határozatlan időre szól. A kötelező felülvizsgálat törvénybe iktatását a már hivatkozott arányosság elvének szem előtt tartása indokolta. A törvény ezért írja elő, hogy a bíróságnak az ítéletében kell meghatároznia, hogy milyen időpontban kell kötelezően megindítani a gondnokság alá helyezés felülvizsgálata iránti eljárást.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos gondnokság alá helyezése, amely alapvetően az ő személyiségének, személyi és vagyoni érdekeinek a törvényi védelmét szolgálta, összhangban volt az alkotmányos követelményekkel, továbbá a panaszos intézeti elhelyezésére az érdekeit szem előtt tartava jogszerű eljárás keretében került sor, ezért az ügyben az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot nem

tárt fel. Megállapította azt is, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2001. november 1-jei hatályllyal törvényi szinten, megfelelő garanciális szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy indokolatlanul és a szükséges mértéken túl senki cselekvőképességét ne korlátozzák.

3.6. Birtokvédelemmel kapcsolatos ügyek

2002-ben a birtokvédelem körében érkezett panaszok alapján 13 alkalommal rendelt el vizsgálatot az országgyűlési biztos.

Hasonlóan a korábbi évek tapasztalatához, a beszámoló évében is a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a tulajdonhoz való joggal összefüggésben merült fel a leggyakrabban alkotmányos visszasság. Ezek mellett a jogorvoslathoz való jog, illetve – ritkábban – a kérelemhez való jog volt érintett.

A birtokvédelmi panaszok alapján indult hatósági eljárások vizsgálatával kapcsolatban az országgyűlési biztos megállapításai két csoportba oszthatók. Az egyik csoportba tartoznak az államigazgatási eljárás, a másikba pedig, a határozat meghozatalát követően, az önkéntes teljesítés elmaradása miatt indult végrehajtási eljárás során felmerült alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok.

Az elsőként vázolt csoport jellemzője, hogy a jegyző nem tesz eleget az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben megfogalmazott eljárási kötelezettségének. Így szélsőséges esetben előfordult, hogy a panaszosok beadványára a tényállás tisztázása érdekében hat éven keresztül nem történt egyetlen eljárási cselekmény sem (OBH 2404/2002.). Az országgyűlési biztos a kérelemhez való joggal összefüggésben állapított meg alkotmányos visszasságot akkor, amikor a hatóság a panaszos beadványát nem annak tartalma szerint bírálta el, és emiatt nem került sor a birtokvédelmi eljárás lefolytatására (OBH 6478/2001., 3373/2001.). Fontos azonban megjegyezni, hogy a jegyzőket olykor nehéz feladat elé állítja egy-egy beadvány, amikor arról kell döntenük, hogy az adott ügyet miként – birtokvédelmi, építésügyi vagy szomszédjogi panaszként – minősítsék, illetve, hogy a panasz alapján államigazgatási eljárásnak van helye vagy a birtokláshoz való jog vitatott volta miatt, bíróságnak kell döntenie.

Az eljárási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatban úgyszintén gyakran felmerülő probléma, hogy egy-egy eljárás cselekmény – általában a helyszíni szemle – lefolytatását követően az államigazgatási eljárás megreked, nem történik meg a tényállás további tisztázása, és elmarad az eljárást lezáró határozat meghozatala (OBH 3772/2001., 5149/2001.). Ez történt az OBH 1504/2002. sz. ügyben is, mely esetben azt is megállapította az országgyűlési biztos, hogy a közigazgatási hivatal nem tett eleget kioktatási kötelezettségének, amikor a panaszost elmulasztotta arról tájékoztatni, hogy az ügyet csak az ügyfél kérelmére vonhatja magához. A fent említett jogokkal összefüggésben állapított meg alkotmányos visszasságot az országgyűlési biztos abban az esetben is, amikor a hatóság a birtokvédelmi határozatát a panaszos ügyféli minőségét figyelmen kívül hagyva, nem kézbesítette (OBH 2386/2002.). Szintén az alapeljárásban felmerülő probléma volt, és okozott alkotmányos joggal összefüggő visszasságot a hatóság eljárása során azzal, hogy döntésének indokait a határozata nem tartalmazta (OBH 4662/2001.).

Az országgyűlési biztos birtokvédelmi panaszokkal kapcsolatos vizsgálatai megállapításának másik köre a végrehajtási eljárással, illetve ennek elmaradásával függ össze. Az ilyen ügyekben a jegyző azon birtokvédelmi határozata végrehajtása maradt el, mely panaszoltat valamely magatartásra kötelezte, aki ennek önként nem tett eleget. A panaszos ezért kérte a határozat végrehajtását, azonban a hatóság a végrehajtási eljárást ennek ellenére nem rendelte el (OBH 5921/2001.).

A végrehajtási eljárásban merült fel az a probléma, hogy a kiszabott végrehajtási bírságokat az önkormányzatok gyakran nem hajtják be. Ez a végrehajtási eljárások elhúzódsát eredményezi, hiszen a bírságok nem képesek beváltani az államigazgatási törvényben meghatározott céljukat, azaz rászorítani a kötelezettet a határozatban megjelölt kötelezettsége teljesítésére (OBH 1827/2001., 4328/2001.).

Az országgyűlési biztos birtokvédelmi ügyekben tett kezdeményezéseiről megállapíthatók, hogy azok eredményesek voltak. Az általa tett megállapítások első csoportjába tartozó ügyekben – amikor a hatóságok az eljárási kötelezettségüknek nem tettek eleget – az önkormányzatok minden esetben gondoskodtak az államigazgatási törvényben előírt határozat meghozataláról. Ami a megállapítások második csoportját illeti, a határozatok végrehajtására tett kezdeményezéseket szintén elfogadták a jegyzők, azonban a végrehajtási eljárások befejezésére a beszámoló évében még nem került sor. Ennek gyakran a kötelezettek szembeszegülő, a végrehajtást a törvényes keretek között elhúzó magatartása az oka, de kiemelhető az is, hogy éppen az elhúzódsó birtokvédelmi eljárások miatt, a végrehajtás idejére a tényleges birtokállapotban olyan változások történnek, melyek a végrehajtási eljárás sikeres lezárását gátolják.

3.7. Büntetőügyek

A büntetőeljárásokkal kapcsolatos állampolgári panaszok vizsgálata – az előző évekhez hasonlóan – 2002-ben is kiemelt helyet foglalt el az országgyűlési biztosok tevékenységében. Ez annak ellenére megállapítható, hogy a beszámolási időszakban a büntetőügy-típusban érkezett és az e körben vizsgálattal befejezett panaszok számára rányomta bélyegét az Obtv. 29. § (1) és (2) bekezdéseinek 2001. december 22-én hatályba lépett módosítása. Az Obtv. alkalmazásában ezen időponttól szűkült a hatóság, ezen belül a nyomozó hatóság fogalma. Nem tartozik az országgyűlési biztos vizsgálati hatáskörébe az ügyészségek eljárásának vagy határozatának felülvizsgálata, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet. Kikerültek tehát az országgyűlési biztos hatásköréből a 2001. december 1. előtt még általa vizsgálható olyan ügyek, melyekben az ügyészség nem nyomozó hatósággént, hanem mint a nyomozások felett törvényességi felügyeletet ellátó hatóság jár el. Mind ezekre tekintettel megnőtt a hivatalunkból az illetékes ügyészséghez áttett panaszok száma. Kialakult gyakorlatunk ugyanis, hogy – a panaszos tájékoztatásával egyidejűleg – azokat a panaszokat, melyeknek vizsgálatára az országgyűlési biztos vagy helyettese nem rendelkezik hatáskörrel – kivéve, ha az áttételnek nincs egyéb akadálya (pl. ha a panaszos neve elhallgatását kérte vagy beadványában eleve kérte mellőzni az áttételt) – megküldjük az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező ügyészi szervnek. A büntető ügyeket érintő panaszok vizsgálatával kapcsolatos országgyűlési biztosi hatáskör egységes kialakítását és követését segítette az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 1/2002. (III. 1.) számú körlevele. Az Obtv. hivatkozott rendelkezéseinek alkalmazására utal az OBH 4458/2001. sz. ombudsmani jelentés.

Minden hatósági eljárás során alapvető követelmény a jogszabályok megtartása, a jogszerűség és a törvényesség betartása. Különös jelentősége van ennek a nyomozati jogkörrel bíró szervek esetében, hiszen ezek jogosultak állami kényszer alkalmazására, így eljárásuk alapvető állampolgári jogokra lehet hatással. Annak ellenére, hogy ezzel a követelménnyel a nyomozó hatóságok általában tisztában vannak, gyakori fogyatékosága a büntetőeljárásoknak az anyagi és eljárási jogszabályok figyelmen kívül hagyása. Ezt példázza az OBH 1990/2001. szám alatt folytatott vizsgálat eredménye. Szóban forgó jelentésében az általános helyettes nyomatékkal mutatott rá arra, hogy a jogállami követelményeket sérti az a rendőrségi eljárás, melyben az autólopást a Büntető Törvénykönyvnek nem a lopás, hanem a jármű önkényes elvétele szerinti tényállásnak minősítik még akkor is, amikor a feljelentett tényállásban erre utaló körülmény nincs.

Az OBH 2907/2000. sz. jelentés szerint sérül a tisztességes eljáráshoz való jog akkor is, amikor a rendőri szerv által halaszthatatlan nyomozási cselekményként lefolytatott motozás során nem vesznek igénybe hatósági tanút, és elmarad az eljárási cselekmény hiteles jegyzőkönyvezése is, vagyis a büntetőeljárásról szóló törvényben előírt garanciális jelentőségű előírásokat nem tartják be.

Annak, hogy meghatározott személy gyanúsítottá váljon feltétele egyrészt az, hogy vele szemben a nyomozó hatóság megállapítsa valamely bűncselekmény alapos gyanúját, másrészt az, hogy az alapos gyanút közöljék az adott személlyel, és a közlést foglalják jegyzőkönyvbe. A jogállamiság elvével azonban nem egyeztethető össze – mint ahogy azt az OBH 5345/2001. sz. jelentés tartalmazza –, ha az alapos gyanú közlését az eljárás megindítása után csak egy-két hónap elteltével hozzák a gyanúsított tudomására, és ekkor jegyzőkönyvezik. A jogalkalmazással összefüggésben feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében valamennyi felsorolt ügyben ajánlást tett a helyettes biztos. Az első esetben a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékes osztályvezetője felhívta az érintett állomány figyelmét a törvényességi követelmények szigorú betartására. A második esetben – ugyancsak a Budapesti Rendőr-főkapitányságon – módszertani útmutató kiadásával segítették elő a jogállamiság elve követelményének megfelelő eljárás érvényesülését. Végül a Bács-Kiskun megyei nyomozó hatóságok jogkövető gyakorlatának biztosítására a megyei főügyész tett intézkedést.

A jogbiztonság és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérelmét idézi elő, ha a nyomozó hatóság átlépi a mérlegelési jogkör alkotmányos korlátait és figyelmen kívül hagyja a vonatkozó eljárási jogszabályokat. Ezt állapította meg az általános helyettes az OBH 6147/2001. sz. jelentésében. A konkrét esetben az alkotmányos joggal összefüggő visszasságot az okozta, hogy a nyomozás során lefoglalt gépkocsi kiadásánál az eljáró rendőri szerv nem vette figyelembe a tulajdonjogát okiratokkal igazoló tulajdonos nyilatkozatait és bizonyítékait, így ennek következtében a lefoglalás megszüntetésekor a gépkocsit nem az kapta meg, aki kétséget kizáróan igazolta tulajdonjogát. Az ügyben a biztos javasolta az országos főkapitánynak a részleghajló intézkedések okainak kivizsgálását, és a hasonló esetek elkerülése érdekében intézkedések megtételét. A főkapitány válasza még nem ismert. A legfőbb ügyész azonban – a biztos felkérésére – felhívta a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészségek figyelmét az esetre. Nem okozott alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot viszont az a rendőri eljárás, melyet a helyettes ombudsman az OBH 5478/2001. számra iktatott panasz alapján vizsgált. A fogva tartott személy lakásában meghatalmazott védője és két hatósági tanú jelenlétében foganatosított házkutatás ugyanis nem ellentétes a büntetőeljárás szabályaival.

Szinte minden évben tartalmaz az ombudsmani beszámoló olyan jogesetet, amelyben a vizsgálat a nyomozások időszerűségét, elhúzódsát kifogásoló beadvány alapján indul. Az ilyen panaszok rendszerint megalapozatlanok. Nem volt ez másként a beszámolási időszakban sem. Az OBH 5659/2001. sz. ügyben a büntetőeljárás jellegére, a gyanúsítottak számára, az eljárásba bevont szakértők munkájának időszükségletére tekintettel nem kifogásolta az általános he-

lyettes a nyomozás elhúzódsát. Az OBH 3690/2001. és az OBH 1965/2000. sz. alatt vizsgált ügyekben ugyancsak kiemelt figyelmet fordított a nyomozó hatóság a büntetőeljárás időtartamára.

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában mindig kiemelt helyen szerepelt a védelemhez való jog érvényesülésének vizsgálata. Ez a jog ugyanis magába foglalja, hogy a terhelt a vele szemben érvényesíteni kívánt büntetőjogi igényt megismerje, arról kifejtse álláspontját, észrevételeket és indítványokat terjesszen elő, és védő segítségét igényelje. Ha a nyomozó hatóság megszegi a kötelező védelem szabályaira vonatkozó kioktatási kötelezettségét, úgy minden esetben sérül a védelemhez való jog, és ez a mulasztás azt vonja maga után, hogy a terhelt vallomása bizonyítékként nem vehető figyelembe. Erre volt példa az OBH 3700/2000. sz. ügy, melyben az APEH nyomozó hatósága volt az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság okozója. Az ombudsman általános helyettesének a jogszabályok maradéktalan betartására való figyelem felhívására, valamint a vonatkozó szabályok rendszeres oktatására irányuló ajánlásával az APEH bűnügyi igazgatója egyetértett.

Nem állapította meg viszont a helyettes biztos a védelemhez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az OBH 5478/2001. sz. jelentésében. Ennek oka az volt, hogy az először őrizetben, majd előzetes letartóztatásban lévő panaszos magatartása is hozzájárult ahhoz, hogy a védelem ellátása nem volt számára elfogadható. Fogva tartása első két hónapja alatt ugyanis a panaszos, miután a nyomozó hatóság védőt rendelt ki részére, három ügyvédet hatalmazott meg védelme ellátására, de a meghatalmazásokat a harmadik hónapban visszavonta. Ezt követően még két esetben rendelt ki számára védőt az eljáró szerv. A panaszosnak tehát mindig volt védője, de rövid idő alatt többször változott személyük. Ez pedig szükségszerűen azt eredményezte, hogy az új védőnek meg kellett ismernie az ügyet ahhoz, hogy a védelmet megfelelően el tudják látni, de amikor megismerte, más ügyvéd lépett a helyére.

Nem okozott visszásságot a védelemhez való joggal összefüggésben a rendőrség eljárása az OBH 5345/2001. sz. ügyben folytatott vizsgálat eredménye szerint sem, mivel a fogva tartott védelméről a hatóság által haladéktalanul kirendelt védő gondoskodott. Ugyancsak alaptalan volt az a panasz, amelyben a panaszos elfogadhatatlannak tartotta, hogy az általa tett büntető feljelentés alapján elrendelt feljelentés kiegészítés során a hatóság nem járult hozzá a panaszos képviselője és meghatalmazott védője együttes meghallgatásához. Az OBH 2080/2002. sz. jelentésben kifejtette a helyettes ombudsman, hogy mivel a feljelentett személytől való információszerzés megtöltésán kívül a törvény nem tartalmaz kötelező előírásokat a feljelentés kiegészítés keretében végzett adatgyűjtés szabályaira, a hatóság – a célszerűsége figyelemmel – maga választja ki, hogy milyen forrásból, milyen módon szerzi be a döntéshez szükséges adatokat. Ezért az eljáró hatóság nem sértett meg semmilyen jogszabályt és nem sértette a panaszos, vagy megbízottai alkotmányos jogait azzal, hogy elutasította az együttes meghallgatásra vonatkozó kérésüket.

Volt viszont olyan panaszos, aki alappal kifogásolta, hogy a sérelmére elkövetett gépkocsilopás miatt indult nyomozást megszüntető határozatot nem kézbesítette részére a rendőri szerv. Emiatt csorbult az OBH 1990/2001. sz. alatt vizsgált ügyben a jogorvoslathoz való jog, amely fontos garancia az állampolgár számára ahhoz, hogy az őt ért sérelmet a hatóság orvosolhassa, illetve a téves vagy a jogellenes döntést megváltoztathassa. Az általános helyettes a konkrét esetben az eljárási jogszabályok fokozott parancsnoki ellenőrzésének elrendelését ajánlotta a budapesti főkapitánynak, aki az ajánlást elfogadta.

3.7.1. Fogva tartottak ügyei

Az elítélteket, illetve az előzetesen letartóztatottakat a fogva tartás alatt megillető jogokat a büntetés-végrehajtásról szóló törvényerejű rendelet tartalmazza. A Bvtvr. szerint az elítélttel szemben csak az ítéletben és jogszabályban meghatározott joghátrányok alkalmazhatók. A jogszabály az elítélt garanciális szempontból különösen fontos jogait is összefoglalja, egyebek mellett az elítélttel szembeni bánásmód alapvető követelményét a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXXIX. ülészekán elfogadott nemzetközi egyezményrel és a hasonló tárgyú európai egyezményrel összhangban fogalmazza meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a fogva tartottaktól érkezett panaszok vizsgálata során azt elemezte, hogy a fogva tartási körülmények és a fogva tartottakra vonatkozó jogszabályok és belső rendelkezések gyakorlati alkalmazása összhangban vannak-e az Alkotmányban biztosított alapvető emberi és állampolgári jogokkal.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával kialakult tartósan jó együttműködés hozzájárult ahhoz, hogy az általános helyettes vizsgálatai eredményesek voltak, megállapításai és ajánlásai megfelelő fogadókészséggel találtakoztak. Az Igazságügyi Minisztérium és az Országos Parancsnokság törekvéseinek megfelelően folyik az intézményrendszer korszerűsítése, amelynek hatására – ha nem is csökkent érzékelhetően az intézetek zsúfoltsága – több helyen javultak a fogva tartási körülmények. A változások a fogva tartottaktól érkezett panaszok számának mérséklődésében és a panaszra okot adó körülményekben is megfigyelhetők.

A korábbi években is kifogásolt zsúfoltság a fogva tartottak jogszabályban előírt elkülönítését is nehezíti. A fiatalok esetében a szabályok figyelmen kívül hagyása biztonsági kockázattal is jár. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben egy 16 éves terheltet olyan zárkában helyezték el, ahol nála jóval erősebb fizikumú, többségükben felnőtt fogva tartottak voltak. A fiatalok négy felnőtt zárkatársa többször megverte, ruháit és különböző tárgyait elvették, és mindannyian természet elleni fajtalanságra kényszerítették. A cselekmények következtében a sértett 8 napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett. A börtön személyzete megsértette a fogva tartásra vonatkozó büntetés-végrehajtási és büntetőeljárás jogszabályokat, a fiatalok védelmét szolgáló speciális rendelkezéseket, továbbá az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoztak.

Az általános helyettes ajánlotta a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a jövőben a fiatalok elkülönítése; jogaik, emberi méltóságuk és testi épségük biztosítása a jogszabályok szerint történjen. Az országos parancsnok intézkedett az elhelyezési szabályok betartására.

Az országgyűlési biztosok Győr-Moson-Sopron megyei munkalátogatásának részeként – figyelemmel az intézet folyamatban levő felújítására – az általános helyettes hivatalból helyszíni vizsgálatot rendelt el a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben. Ennek keretében elsősorban az élethez, emberi méltósághoz való jog, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, illetve a munkához való jog érvényesülésének vizsgálatára került sor. A vizsgálat a hivatásos állomány munkafeltételeinek alakulását is áttekintette.

Az általános helyettes megállapította, hogy az elítéltek elhelyezése a korszerű épületrészek átadásának ütemében javítható, bár a zsúfoltságot csak a felújítás befejezése után lehet megszüntetni. A fogva tartottak foglalkoztatása csak részben megoldott, de egyéb problémák tekintetében – oktatás, képzés, öngyilkosságok megelőzése – jelentős előrelépések tapasztalhatók. Alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a vizsgálat nem tárt fel, de az általános helyettes a jelentésében felhívta a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a figyelmét a hivatásos állományúak egyes, a szolgálati törvény betartásával kapcsolatos anyagi és egyéb problémájára.

Az egyedi panaszok nagy részében az egészségügyi ellátás, orvosi kezelés, a higiénés viszonyok hiányosságait sérelmezték. A vizsgálatok megállapították, hogy a büntetés-végrehajtás egészségügyi szolgálata megfelelő színvonalon ellátja az elítélteket.

Egy 64 éves, súlyos rákbeteg panaszos ügyében az általános helyettes megállapította, hogy a fogva tartó a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a fogva tartott megfelelő egészségügyi ellátása csak a büntetés-végrehajtás keretein kívül biztosítható és ilyen esetben nem kezdeményezik hivatalból a büntetésfélbeszakítást. Az orvosi vélemény szerint romló egészségi állapota miatt a panaszos megfelelő egészségügyi ellátásához az Országos Onkológiai Intézet és a Szegedi Egyetemi Klinika bevonására volt szükség. Az alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt az általános helyettes arra kérte a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén hivatalból kezdeményezze a félbeszakítást. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

Egy másik ügyben az általános helyettes azért indított vizsgálatot, mert a jó hírnév, a magántitok és a személyes adatok védelme olyan személyhez fűződő jog, amelyet a büntetés, illetőleg az intézkedés végrehajtása sem zárhat ki. A szabadságvesztés büntetését töltő elítélt panaszos azt sérelmezte, hogy az állampolgári büntetés-végrehajtási intézet munkatársai kiadták rabtársainak a kapcsolattartói nevét és címét, akik azután erőszakos cselekmények elkövetésével fenyegetőztek. A vizsgálat megállapította, hogy a fogva tartott kapcsolattartóinak a körleten szolgálatot teljesítő büntetés-végrehajtási beosztottak nem tudhatták, tehát ki sem adhatták más fogva tartóknak. Sem a saját magát, sem a hozzátartozóit ért fenyegetés nem bizonyult valósnak. A panaszos kapcsolata a nevelőkkel és a büntetés-végrehajtási ügyésszel folyamatos és zavartalan volt. Ugyanakkor beilleszkedési nehézségei miatt kialakult konfliktusai következtében többször kellett fegyelmi ügyben meghallgatni. Mindezek alapján a panasszal kapcsolatban az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos jogot sértő visszásságot nem állapított meg, ezért az ügyet ajánlás nélkül zárta le, azonban felhívta az intézet parancsnokának figyelmét a fogva tartási kérelmek, panaszok és más beadványok kezelésének és elintézésének folyamatos ellenőrzésére.

Sajátos problémára hívta fel a figyelmet az egyik kereskedelmi tv munkatársa, aki a büntetés-végrehajtási intézetekben szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltekkel történő riportkészítés feltételeit kifogásolta. A panaszt – adatvédelmi részének elbírálását követően – a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság jogával való összefüggése miatt az adatvédelmi biztos az általános helyetteshez áttette. A panaszos azt sérelmezte, hogy a riportkészítés feltételeit rögzítő szerződést kellett kötnie, ha interjút akart készíteni egy fogva tartottal. A szerződésben a felvett műsor nyilvánosságra hozatal előtti bemutatását írták elő, és csak a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által jóváhagyott változat jelenhetett meg. Az Alkotmánybíróság időközben hozott határozatának indokolása szerint nem sérti a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, hogy a fogva tartottaknak a médiával való kapcsolata szabályozás és ellenőrzés alatt áll. Az alapvető jog korlátozása azonban csak törvényben történhet, és annak meg kell felelnie az ún. szükségességi teszt próbájának.

Az általános helyettes megkeresésére a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka megszüntette a fogva tartottak sajtónyilatkozat-tételi lehetőségére vonatkozó, sérelmezett gyakorlatot, és új eljárási rendet vezetett be. Miután azonban

az alkotmányos jogok védelméhez a jogszabályi alap nem teljes, ami a jogbiztonság alkotmányos követelményét illetően visszásságot idézhet elő, az általános helyettes felkérte az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a szükséges jogszabály megalkotását. Az igazságügy-miniszter a javaslattal egyetértett.

Egy – a rendőrségi fogdákra is kiterjedő – vizsgálat során az általános helyettes megállapította, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei és a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, valamint a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön ügyvédi beszélőjében nincs lehetőség az ügyvéd és védelem között az iratok közvetlen átadására. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szerint mindenkinek teljes és egyenlő joga van ahhoz, hogy megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzen védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre. Az Egyezségokmány szövege által használt megfelelő érintkezés lehetősége a védelem hatékony és gyors ellátását biztosító körülményeket foglalja magában, melyeknek tartalmi eleme a védővel való szabad, ellenőrzés nélküli érintkezés, mely utóbbinak része a közvetlen iratátadás. Az ügyvédi beszélőkben jelenleg fennálló körülmények nehezítik a védelem gyors és hatékony ellátását, veszélyeztetik a védelemhez való jog érvényesülését, ezért visszásságot okoznak. Az általános helyettes ajánlásban kérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy az ügyvédi beszélőket országos szinten egységesen, iratok közvetlen átadását is lehetővé tevő módon alakítsák ki. Az érintett az ajánlást elfogadta.

Több panasz vizsgálata felhívta a figyelmet arra, hogy az elítélteket érintő hátrányok gyakran a véltlen hozzátartozókra is kihatnak. A lakóhelytől távol, hosszabb szabadságvesztést töltő elítéltek családi kapcsolatainak fenntartását nehezítik a látogatás, utazás költségei, korlátozottsága.

Különleges problémát jelentenek a büntetés-végrehajtási intézetekben született gyermekek. A kisgyermekes anyák és gyermekeik elhelyezését az igazságügyi tárca és az országos parancsnokság megkülönböztetett gondnal kezelte, és magas színvonalon megoldotta. Egy korábban lezárt vizsgálattal összefüggő új panasz alapján azonban az általános helyettes megállapította, hogy a büntetés-végrehajtó intézetben született és az édesanyjukkal együtt ideiglenesen elhelyezett gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggő visszásságot okoz, ha – a Szociális és Családügyi Minisztérium eljárása, valamint a Bv. Központi Kórház mulasztása következtében – a gyermekek után járó családi pótlék iránti igényt a szülők nem tudják érvényesíteni.

Az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter álláspontja szerint a családi pótlék az anyát a jelenlegi szabályozás szerint is megilleti, ugyanakkor – a jogértelmezési bizonytalanság megszüntetése érdekében – indokoltnak látta a Cst. végrehajtási rendeletének a kiegészítését. Mindezekre figyelemmel az általános helyettes felkérte az egészségügyi, szociális és családjogi minisztert, továbbá az igazságügy-minisztert, hogy fontolják meg annak lehetőségét, hogy valamilyen formában kompenzálják az érintett családokat. A címzettek a kezdeményezést elfogadták.

A büntetés-végrehajtás módját és körülményeit meghatározó jogszabályi előírásoknak különleges alkotmányos jelentőségük van. Ezek az előírások tartalmazzák azokat a határokat, amelyeken belül a büntetés-végrehajtással együtt járó szabadságkorlátozások alkotmányosan megengedettek: szükségesnek és arányosnak minősülnek. Éppen ezért a jogszabályi előírások teljes körű betartása az alkotmányosság szempontjából kimagaslóan fontos. Mindemellett látni kell, hogy a büntetés-végrehajtás jogszabályoknak megfelelő – vagyis alkotmányos – módját gyakran az anyagi, pénzügyi és műszaki feltételek elégtelensége veszélyezteti. E probléma megítéléséhez jól hasznosítható az Alkotmánybíróság által – éppen az élethez való jog védelmével összefüggésben – kialakított „állami objektív intézményvédelmi kötelezettség” fogalma. Eszerint az egyes alapvető jogokkal – mint jogintézményekkel – összefüggésben fennálló állami védelmi kötelezettség feltétlen, vagyis annak teljesítése nem „halasztható el” a lehetőségek jobbra fordulásáig. Ebből következően nem relativizálja az alkotmányos visszásságot, ha a büntetés-végrehajtási intézmény vagy szervezet minden tőle telhetőt megtett a sérelmek megelőzése érdekében, de ennek színvonala nem érte el a jogszabályban megállapított minimumot. Adódik mindebből továbbá annak szükségessége is, hogy az országgyűlési biztosok időről időre – hivatalból is – átfogóan értékeljék a büntetés-végrehajtás körülményeit. Megfelelő tudatos állami aktivitás nélkül az alkotmányos visszásságok bekövetkezésének veszélye a büntetés-végrehajtásban újratermelődik.

3.8. Építési ügyek

2002-ben 20 építési ügyben tett panaszt fejeztünk be vizsgálat utáni jelentéssel. A panaszok több igazgatási területet érintettek, így építéssel összefüggő ügyek megtalálhatók pl. a belvíz-csapadékvíz elvezetés, környezetvédelem, birtokvédelem fejezetekben is.

Az építési ügyekben a korábbi évek tendenciái lényegében változatlanok. A beérkezett panaszok egyik része az építési hatóságok, az építési ügyekben közreműködő szakhatóságok döntéseit, eljárásait, vagy azok hiányát kifogásolja. Másik része az önkormányzatok településrendezési tevékenységével függ össze. E két tevékenység egymást feltételezi, illetve egymással ok-okozati összefüggésben áll, a döntésekben résztvevő személyek részben vagy egészben azonosak, így a beadványok ritkán tartalmazznak tisztán egyik vagy másik típusú panaszt.

A hatósági típusú ügyekben a panaszosok jelentős hányada szomszédjogainak megsértése miatt fordul az országgyűlési biztoshoz. Engedély nélküli vagy más módon szabálytalan, illetve aggályosnak ítélt építkezések szomszédai gyakran kerülnek kiszolgáltatott helyzetbe. A szabálytalan építkezést a hatóság nem állíttatja le; leállíttatja, de határozatának nem szerez érvényt; nem, vagy csak levélben válaszol a bejelentőnek; nem tekinti ügyfélnek a szomszédot stb. Ezekben az ügyekben általában a tulajdonhoz és a jogbiztonsághoz, tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő vizsázást állapított meg az országgyűlési biztos, néhány esetben a jogorvoslathoz való jog sérelmét is. (OBH 4234/2000., 6187/2000., 194/2001., 1906/2001., 1949/2002.)

A rádiótelefon-rendszerhez tartozó hírközlési építményekkel (átjátszó tornyokkal) kapcsolatos panaszokban megállapította, hogy az engedélyezési eljárásban a szomszédok jogait sértő jogalkalmazás (hogy nem értesítik őket az engedélyről) az engedélyezésről szóló jogszabályok hiányosságára volt visszavezethető. A panaszolt eseteket követően a szabályozás megváltozott, 2002. januárjától az antennatartó szerkezetek (adó, átjátszó tornyok) építése már a 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet hatálya alá tartozik, amely az építésről a közvetlen szomszédot értesíteni rendeli. (Más kérdés, hogy befejezettnek tekinthető-e a közvetlen szomszédokkal a környezetben élőknek az a köre, akiket az antennatelepítés érint.) Az adó- és átjátszó berendezésekről azt is – visszatérően – meg kellett állapítania az országgyűlési biztosnak, hogy az azok által kibocsátott sugárzás emberi egészségre gyakorolt hatásának vizsgálata olyan orvos-szakmai kérdés, amelyre a hatásköre nem terjed ki. (OBH 6194/2001., 1949/2002.)

A jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményét sértette az a hatóság is, amelyik nem határozattal bírálta el az elkészült épületre vonatkozó használatbavételi engedélykérelmet. A vizsázás ez esetben is (részben) visszavezethető volt a jogszabály hiányosságára, amelyre az ombudsman a belügyminiszter figyelmét felhívta. A miniszter jelezte, hogy a rendelet módosításakor a hiányosságokat kiküszöböli. (OBH 4239/2001.)

Az építésrendészet, a végrehajtási eljárások eredményessége nem növekedett. Változatlanul megoldatlan a kényszer-helyreállítások, -bontások stb. költségeinek biztosítása. Kivált az, ha az önkormányzat jegyzőjével való összeférhetlenség miatt más kijelölt hatóság jár el. Így pl. egy szombathelyi kényszerintézkedés fedezetét Kőszegnek kellenie előteremtenie. Még súlyosabban jelentkezik ez a hiányosság az azonnali beavatkozást igénylő munkák esetében. További nehézséget jelent, hogy nem minden illetékes önkormányzat rendelkezik a lebonyolításra képes szakapparátussal. A kivitelezők pedig félelemből vagy presztízs okokból nem vállalnak karhatalmi bontásban részvételt, vagy csak a jelentkezők versenyeztetését követően lehet igénybe venni azokat. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a neki tett ajánlásra, majd a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter több ügy kapcsán azt a választ adta, hogy az általuk is ismert problémát egy önkormányzatoktól független építésügyi hatósági szervezet létrehozása oldhatná meg, de ennek kialakítására még nincs lehetőség. Az eljárások elhúzódnását az államigazgatási eljárási szabályok módosításával is lehetne csökkenteni, e törvény átfogó vizsgálata megkezdődött. (OBH 6187/2000., 1906/2001.)

A független hatóság oldhatná meg azokat a folyamatosnak jelentkező problémákat is, amelyeket az önkormányzat közhatalmi-tulajdonosi és saját alkalmazott jegyzője építésügyi államigazgatási feladat- és hatáskörének keveredése okoz. (OBH 5247/1999., 5387/2000. utóvizsgálatok, 334/2000., 6064/2000.) Sajátos esettel foglalkozik – e körön belül – az OBH 4680/2000. sz. jelentés, amelyben egy város társadalmi megbízatású alpolgármestere tett panaszt azért, mert a magántervezőként a városban tervezett épületei ügyében a helyi jegyző más építésügyi hatóság kijelölését kérte. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző ezen eljárása nemcsak elfogadható, hanem az Alkotmány és az államigazgatási eljárási törvény előírásainak, a pártatlanság követelményének egyedül megfelelő volt.

Sokasodnak az olyan panaszok, amelyeket az önkormányzatok településrendezési tevékenységével összefüggő ügyekben tesznek. Az állampolgárok számára nem világos, és az önkormányzatok által a panaszosoknak adott válaszokból sem derül ki egyértelműen az, hogy a településrendezési tervek elkészítése, jóváhagyása, az ezzel kapcsolatos rendeletalkotás és a tervben megjelenő távlati elképzelések végrehajtása (telekalakítások, utcanyitások, közművesítés, útépítés stb.) két különböző dolog. Nem világos az sem, hogy a településrendezési tervek kereteket biztosítanak, a bárki által megvalósítandó építkezések feltételeit határozzák meg. Nem ismert az önkormányzati törvény azon kitétele sem, mely szerint „... (köz)feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el”. Az országgyűlési biztos ezért a településrendezés, szabályozás körében sem szakmai tartalmi kérdéseket, sem a megvalósítás ütemét, a beruházások indokoltságát, térbeli elhelyezkedését, pénzügyi vonatkozásait stb. nem vizsgálja. Vizsgálja ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetést; az indokolatlan különbségtételt; a korlátozások közérdekűségét, szükségszerűségét, arányosságát és ellentételezést; a környezeti állapot potenciális romlását; az önkormányzati rendelet esetleges hiányosságait; a jóváhagyási eljárást stb.

A rendezési tervekkel kapcsolatos az a tapasztalat, amelyet már maguk a közigazgatási hivatalok, de az építésügyet mindenkor irányító tárcák is megfogalmaztak. „Az utólagos normakontroll – amelyet a közigazgatási hivatalok törvényességi főosztályai végeznek – teljesen alkalmatlan eszköz, hiszen nem fűződik hozzá sem felfüggesztési, sem a hatálybalépést késleltető jog. A közigazgatási hivatalok létszáma (Pest megyében pl. 2 fő az évente több mint 3000 önkormányzati rendeletre) és felkészültsége (jogi végzettség) sem teszi lehetővé az érdemi ellenőrzést.” Ha az önkormányzati rendelet hatályba lépett és a rendezési terv alapján az engedélyt kiadták, az épületet megépítették vagy le-

bontották, az állapot már nem visszafordítható. Még az esetben sem, ha a közigazgatási hivatal esetleg az Alkotmánybírósághoz fordulna, és a tervet jóváhagyó önkormányzati rendeletet megsemmisítenék. Ezért az országgyűlési biztos jelentését azzal küldte meg a földművelésügyi és vidékfejlesztési, valamint a belügyminiszternek, hogy fontolják meg a településrendezés egyik legfőbb garanciáját biztosítani hivatott rendszer felülvizsgálatát és módosításának kezdeményezését. A miniszterek ezt elfogadták. (OBH 334/2000., 1535/2001., 4723/2001.)

Évről évre megjelenő és a biztosok által sorozatosan jelzett probléma a településrendezési intézkedésekkel kapcsolatos elővásárlás, kártalanítás, kisajátítás nem kellő mélységű szabályozása. Azon túl, hogy a települések a rendezési tervükben szereplő korlátozásokra fedezetet (különböző okokból) nem különítenek el, hiányoznak az építésügyi törvény 30. §-ának országosan egységes alkalmazásához szükséges végrehajtási szabályok, így az önkormányzatok eljárása esetleges és kevésbé számon kérhető. (Félő, hogy ennek következményeképpen is felerősödik a tendencia, melyben az önkormányzatok a véderdőbe sorolt, a közcélú zöld- vagy más, közvetlen hasznot nem hajtó területeket csökkentik, a kiadásokat megtakarítandó inkább beépíthetővé teszik azokat a területeket, amelyek tulajdonosainak a korlátozásért fizetni kellene.) A szabályozás hiányosságai miatt a közigazgatási hivatalok eljárásai is elhúzódtak. (OBH 1119/2001., 1635/2001., 2835/2002.)

Az építési ügyekben elsősorban a közigazgatási hivatalokat kértük fel vizsgálatra, illetve a dokumentációk megküldésére. Szakkérdések tisztázására esetenként a szakhatóságokat. A jegyzőket általában a folyamatban lévő építkezések ügyében kerestük meg, ahol soron kívüli intézkedésüknek esetleg még a vizsgálat idején is jelentősége lehet. Az építési ügyek fejezetben ismertetett jelentések az országgyűlési biztos vizsgálataiban születtek.

3.9. Földhivatali ügyek

2002-ben az országgyűlési biztos három esetben vizsgálta a földhivatalok eljárását lakossági panasz alapján, egy esetben pedig hivatalból indított vizsgálatot a Győr-Moson-Sopron megyében tartott általános vizsgálat kapcsán a Győr-Moson-Sopron Megyei Földhivatalnál.

A lakossági panaszok elsőfokú és másodfokú földhivatalok eljárását egyaránt érintették. A panaszok a fellebbezési eljárásban és az illetékhivatallal való együttműködés területén tapasztalt mulasztásokat sérelmezték. A vizsgálatok a jogbiztonsághoz való jogból levezethető tisztességes eljáráshoz való jog, a panasz előterjesztéséhez való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indultak. A lefolytatott vizsgálat során az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja beigazolódott. Ennek kiküszöbölésére azonban az országgyűlési biztos kezdeményezéssel nem élt, mert az érintett földhivatalok a vizsgálat ideje alatt mulasztásukat pótolták, a sérelmet orvosolták. Ki kell emelni a vizsgálatok közül azt, amelyik a Fővárosi Földhivatalnak a Fővárosi Illetékhivatallal való együttműködése terén tárt fel visszásságot. A vizsgálatra felkért Fővárosi Földhivatal vezetője megállapította, hogy a földhivatal munkatársai a törvényi rendelkezések és az ezeken alapuló előírások figyelmen kívül hagyásával járnak el az iktatási munkában, az illetékhivatallal való kapcsolattartásban. Elmulasztják az ügyfelek által a szerződések mellékleteként beadott különböző okmányok számítógépen történő rögzítését. A földhivatal illetékcsoportjának ügyintézői gyakorlatilag nem is tudják, hogy az illeték megállapításához szükséges mellékleteket be kell küldeni az illetékhivatalhoz, az általuk készített listák nem felelnek meg az okmánszerűségnek, azok alapján nem lehet visszakeresni az iratok felszereltségét, nem tudják biztosítani az okmányok naponkénti és biztonságos eljuttatását az illetékhivatalhoz.

A mulasztás a konkrét ügyben azzal a következménnyel járt, hogy a panaszos számára az illetékhivatal a szükséges okmányok hiányában jóval nagyobb illetékelőleget állapított meg, mint ahogy azt az iratok ismeretében tette volna. Az egyedi ügyen a földhivatal a mulasztást pótolta, a panaszos által csatolt mellékleteket utólag elküldte az illetékhivatalnak. Fennáll azonban annak a veszélye, hogy a feltárt hiányosságok további sérelmek okozói lehetnek, ezért az országgyűlési biztos kezdeményezte a mulasztást elkövető köztisztviselők fegyelmi felelősségének vizsgálatát. A Fővárosi Földhivatal vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy a mulasztókat írásbeli figyelmeztetésben részesítette. Az országgyűlési biztos a választ tudomásul vette (OBH 2931/2002.).

2002 szeptemberében került sor a Győr-Moson-Sopron megyében tartott általános vizsgálatra. A megyei földhivatalnál indított vizsgálat célja annak feltárása volt, hogy a részarány tulajdonú földek kiadásának lezárását követően a szövetkezetek használatában lévő önálló helyrajzi számon nyilvántartott árok, csatorna és azok műtárgyai önkormányzati tulajdonba adásáról a körzeti földhivatalok az illetékes önkormányzatokat értesítették-e. Ugyanez az értesítési kötelezettség vonatkozik a földkiadás lezárását követően a szövetkezetek használatában lévő, önálló helyrajzi számon nyilvántartott utak önkormányzati tulajdonba adására is. A vizsgálat kiterjedt arra is, hogy a részarány tulajdonosoknak (a részarány tulajdonuk alapján) kiadott termőföld ingatlan-nyilvántartási bejegyzése határidőben megtörténik-e, továbbá arra is, hogy az osztatlan közös tulajdonban nyilvántartásba vett földeknek állami költségvetésen történő megosztása iránt benyújtott kérelmeket a földhivatal teljesítette-e.

A földhivatal tájékoztatása szerint a fentiekben említett utak, árkok, csatornák és ezek műtárgyai tulajdonjogának bejegyzése és az önkormányzatok értesítése 2001. év végéig megtörtént. A kiadott termőföldek ingatlan-nyilvántartási bejegyzését a körzeti földhivatalok határidőben teljesítik.

Az osztatlan közös tulajdonként nyilvántartásba vett termőföldekre 2002. március 1. napjáig a körzeti földhivatalokhoz 8000 kérelem érkezett. A kérelmeket áttekintették, községenként rendezték, de a kérelmekben foglaltak teljesítésére pénzügyi fedezet hiányában nem került sor. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kérelmek teljesítésének elmulasztása sérti a jogosultak tulajdonhoz való jogát azért, mert nem gyakorolhatják tulajdonjogukat (termőföld eladása, használata, bérbe vagy haszonbérletbe adása stb.) és a jogbiztonsághoz való jogot is azáltal, hogy a pénzügyi fedezet hiánya miatt hallgató körzeti földhivatalok eljárása kiszámíthatatlanná vált.

Az országgyűlési biztos a feltárt visszasság megszüntetése érdekében – tekintve, hogy a kialakult helyzet nem a földhivatalok mulasztásának következménye – ajánlást tett a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek arra, hogy haladéktalanul tegyen intézkedéseket a pénzügyi fedezet biztosítása érdekében. A miniszter az ajánlást elfogadta, és kifejtette, hogy a feladat országosan 1,2 millió hektárnyi területű termőföld megosztását jelenti, mely 240 000 kérelmezőt érint, és anyagi kihatása várhatóan 7,2 milliárd forint, melyet a 2001–2002. évi költségvetés nem biztosított. A jelentős mennyiségű többletfeladatot a földhivatalok a pénzügyi fedezet biztosítása esetén is közel három év alatt tudják teljesíteni, így a feladat költségvonzata ütemezetten biztosítható. A miniszter megkereste a pénzügyminisztert, de a 2003. évi költségvetés tervezése során megállapították, hogy erre a célra pénzügyi fedezet a 2003-ban sem áll rendelkezésre. Ennek alapján a tárca az 1993. évi II. törvényt (Fkbt.) érintő módosítási javaslatot dolgozott ki, melynek a 2003. évi költségvetési tervezetbe történő beépítése érdekében 2002 októberében levelében ismételt a pénzügyminiszterhez fordult. Az országgyűlési biztos az ajánlásra adott választ elfogadta. Az Fkbt. módosításra a 2002. évi LXII. törvény 81. §-ával került sor, mely szerint az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként bejegyzett ingatlanok esetében a megosztások költségeit 2004. január 1-jétől kezdődően az állam viseli (OBH 4289/2002.).

A Győr-Moson-Sopron Megyei Földhivatalnál múlt évben tartott, és 1997–1998-ban a Fővárosi Földhivatalnál folytatott vizsgálatok közös tapasztalata az, hogy a földhivataloknak a társadalmi gazdasági változások során az állami tulajdonú lakások tömeges értékesítésével, a privatizációval, a kárpótlással (földkiadással), az ingatlanforgalom és hitelélet fellendülésével olyan többletfeladataik keletkeztek, melyekhez szükséges anyagi fedezet nem mindig állt a rendelkezésükre. Az országgyűlési biztoshoz beérkező panaszok hűen tükrözték az ebből adódó problémákat. A vizsgálatok a kialakult helyzet elemzésével, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megállapításával, és a tett ajánlásokkal ráirányította a figyelmet ezekre a problémákra, és segített a megoldásában is. A Fővárosi Földhivatal ügyirathátralékának felszámolásában résztvevő szervezetek együttműködéséről a földművelésügyi miniszteri utasítást adott ki, mely tartalmazta a feladat ütemezését is és az ehhez szükséges költségeket is. Az ügyirathátralékot a földhivatal 1999. év végére a rendezetlen lakótelepi ingatlanok kivételével felszámolta. A még elvégzendő feladatokat egy külön erre a célra létrehozott csoport – a minisztérium illetékes főosztályának módszertani útmutatója alapján – folyamatosan teljesíti.

A földhivatalok vezetői a tényfeltárásban az országgyűlési biztossal együttműködtek, a megkeresésekre határidőben válaszoltak. A megállapított visszasságok orvoslására tett kezdeményezéseknek eleget tettek. Jelentősen segítette az eredményes munkát az is, hogy a földhivatalok felügyeletét ellátó földművelésügyi miniszter a hozzá címzett ajánlásokra érdemi választ adott, és megtette a szükséges intézkedéseket.

3.10. Gyermek és fiatalkorúak ügyei

2002-ben öt vizsgálat indult, a gyermekotthonok működésével kapcsolatban. A biztosok – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – a gyermekintézmények tevékenységét hivatalból is vizsgálták, mind az elődeik, mind a saját vizsgálataik során tett ajánlások további sorsát figyelemmel kísérték. Ezért a Győr-Moson-Sopron megyei látogatás keretében a soproni József Attila Gyermekközpontban 2001-ben végzett vizsgálat (OBH 4312/2002.) utóvizsgálatára is sor került. Az általános helyettes 2002 áprilisában, OBH 2376/2002. számon hivatalból utóvizsgálatot indított annak feltárására, hogy az OBH 550/1998. sz. – a korábbi általános helyettes által az otthont nyújtó gyermekintézményekben élő gondozottak alkotmányos jogainak érvényesülését vizsgáló – vizsgálat megállapításai alapján tett ajánlások a gyakorlatban miként érvényesültek. A 2002. évi vizsgálatban az alapvizsgálat során legtöbb alkotmányos joggal összefüggő visszasság megállapítására okot adó öt intézmény utóvizsgálatára nyílt lehetőség. Az általános helyettes megállapította, hogy egyes intézményekben – az 1998-as vizsgálat megállapításaival egyezően – továbbra is sérül a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való joga, a tulajdonhoz, a művelődéshez, továbbá az egészséges környezethez fűződő joga.

Az elmúlt évben a biztosok – ugyancsak a korábbi gyakorlatnak megfelelően – figyelemmel kísérték a sajtó, a rádió és a televízió azon híradásait, amelyek alapján felmerül a gyermeki jogok sérelmének gyanúja. Egy, az intézmény jó hírnévét sértő híradás után a gyermekotthont fenntartó református egyház képviselője kérte az országgyűlési biztos se-

gítségét annak tisztázása érdekében, hogy az állampolgári jogok érvényesülése tekintetében megfelelő munka folyik-e az otthonban. (OBH 1106/2002.)

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az intézmény dolgozói szeretettel és mély humánummal foglalkoznak a gondjaikra bízott lakókkal. Meggyőződött arról is, hogy az otthonban általa megismert emberközi kapcsolatok minősége és az intézmény légköre megfelelő alapot nyújt a szakszerű feladatellátáshoz. Rámutatott viszont arra, hogy az intézet érdekképviseleti fórumának működése, a feladatellátás személyi feltételeinek biztosítása és az intézet alapító okiratának lakóotthoni ellátást is megjelölő kiegészítése nélkülözhetetlen, mert azok a vizsgálat időpontjában a gyermekek szociális biztonságához és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben, valamint a jogállami jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszás helyzetet teremtettek. Ezért felkérte a Magyarországi Református Egyház Zsinatát, valamint az intézet igazgatóját, hogy haladéktalanul intézkedjen a feltárt mulasztások orvoslására. Felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét is, hogy a megyei pszichiáter szakfelügyelő főorvos bevonásával segítse elő egy olyan végrehajtott intézkedési terv kidolgozását, amely garantálja az intézményben folyó ápoló-gondozó tevékenység lényeges javulását. Az érintettek az ajánlásokat, illetve a kezdeményezéseket elfogadták.

2002-ben – ahogyan korábban is – a biztosok többször a sajtó híradásaiból értesültek gyermekbántalmazásról. Súlyos, különösen a gyermek halálát okozó bántalmazásról való tudomásszerzést követően a biztosok mindig kötelességüknek érzik annak vizsgálatát, hogy az arra hivatott hatóságok a gyermek védelme érdekében minden szükséges intézkedést megtettek-e. Teszik ezt azért is, mert a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét a mindenkori országgyűlési biztos kötelezettségévé teszi. Ilyen, egy öt hónapos gyermek haláláról tudósító hír alapján indított hivatalból vizsgálatot az általános helyettes (OBH 1757/2002.).

Vizsgálata során megállapította, hogy a gyermek veszélyeztetésének, illetve veszélyeztetettségének megelőzésével kapcsolatos feladatainak a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója eleget tett, a gyermek veszélyeztetettségének észlelésekor a szükségesnek tartott intézkedéseket megtette, a tragédia bekövetkezésében mulasztás nem terhelte. Nem állapított meg mulasztást, a gyermeket ellátó orvosok és a védőnő szakmai tevékenységében sem. Rámutatott viszont arra, hogy a gyermeket kezelő orvosok a csecsemő veszélyeztetettségének késedelmes jelzésével a gyermek kiemelt védelemhez fűződő alkotmányos jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét keletkeztették. Erre, valamint arra tekintettel, hogy nincs az egészségügyi dolgozók számára olyan rendelkezés, amely a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési kötelezettség teljesítésére, illetve a mulasztás szankcionálására vonatkozna, és ilyen szabályt a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe sem tartalmaz, a helyettes biztos javaslatot tett az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet kiegészítésére. A javaslat arra irányult, hogy tartalmazzon a rendelet olyan szabályt, amely szerint, ha az orvos vizsgálata során gyermekben vagy fiatalkorún olyan sérülést észlel, amellyel kapcsolatban felmerül a bántalmazás gyanúja, legyen köteles azt – a gyámhatóság egyidejű értesítése mellett – a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, súlyos sérülés esetén pedig büntetőeljárást kezdeményezni. A miniszter a javaslattal egyetértett. A javaslatnak megfelelő rendelkezést az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénybe iktatják be, melynek tervezete elkészült. Ezenkívül a minisztérium hosszú távú tervet dolgoz ki a gyermekvédelmi szakembereknek az egészségügyi intézményekben való alkalmazására. Előrelépést jelent továbbá, hogy a jövőben az egészségügyi, illetve a gyermekvédelmi szakemberek továbbképzése során kiemelt figyelemmel lesznek a gyermekbántalmazás és a gyermek elhanyagolás korai felismerésére.

Beadványra indult vizsgálatok alapján a biztos négy esetben állapította meg a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos jogának sérelmét. Jogértelmezési bizonytalanság miatt ilyen sérelmet okozott, hogy a büntetés végrehajtási intézetben édesanyjával együtt elhelyezett csecsemő után a szülők családi pótlék iránti igényüket nem tudták érvényesíteni (OBH 1425/2002.). Ugyanezt a sérelmet okozta a települési önkormányzatnak az az eljárása, mely során a gyermek után járó kiegészítő családi pótlék folyósítását azért szüntette meg, mert a településen állandó bejelentett lakcímmel rendelkező szülő életvitelszerűen máshol tartózkodott (OBH 3768/2001.). Egy esetben a megfelelő fejlődéshez, továbbá a gyermek családi kapcsolathoz való jogának sérelmét állapította meg a biztos (OBH 3472/2000.).

A 2002. évben hét – a szülői, illetőleg a nagyszülői kapcsolattartás végrehajtásával kapcsolatban a gyámhivatalok mulasztását kifogásoló – beadványt vizsgáltunk. Az elmúlt évekhez hasonlóan a biztosnak és általános helyettesének több esetben hatásköre hiányában, vagy mint nyilvánvalóan alaptalanul kellett elutasítania a beadványok egy részét. Három olyan beadvány érkezett hivatalunkhoz, amelyről – ugyan sokszor csak hosszadalmas vizsgálat után – az derült ki, hogy a különélő szülők egymással, illetőleg a nagyszülő a gyermeket nevelő szülővel nem tud együttműködni a kapcsolattartás végrehajtása érdekében. Ezekben az esetekben a gyámhivatal tehetetlen és sajnálatos módon az országgyűlési biztos sem tudott segítséget nyújtani.

A gyámhivatalok eljárásával kapcsolatban nyolc esetben volt megállapítható a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme. E jogsérelmet a gyámhivatalok azzal okozták, hogy

eljárásait nem fejezték be az ügyintézésre rendelkezésükre álló harminc nap alatt (OBH 1428/2002., OBH 2642/2002.), vagy a panaszos kérelméről nem vettek fel jegyzőkönyvet (OBH 3768/2001.). Ugyancsak a jogbiztonságot sértette, amikor a gyámhivatal az általa okozott jogellenes állapotot több hónapig fenntartotta (OBH 2273/2002.), továbbá, amikor az ügyintéző a panaszos bejelentését figyelmen kívül hagyta (OBH 3472/2000.). A hatóságok vezetői az országgyűlési biztos kezdeményezéseit, amelyeket a fenti jogszabálysértések elkerülése érdekében tett, minden esetben elfogadták.

A 2002-es évben gondnoksági ügyekben tíz panasz érkezett az országgyűlési biztos hivatalához, ezek közül is csupán egy volt vizsgálatra érdemes (OBH 1253/2002.). Annak, hogy a beadványok száma jelentősen csökkent, feltehetőleg az az oka, hogy a gondnokság alá helyezés szabályait, a gondnokoltak személyi és vagyoni érdekének védelmét a Polgári Törvénykönyv 2001. november 1-jén hatályba lépő módosítása a korábbinál szigorúbban szabályozza.

3.11. Kamarai igazgatás, bírósági végrehajtók

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2001. évi módosítását követően úgy rendelkezett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálódási körébe tartozik a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó tevékenysége, melyek eljárásával kapcsolatban közigazgatási jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.

Ezek a kamarai ügyek új feladatként jelentkeztek 2002-ben, mely vizsgálatok során a biztos több ízben sikertelenül szólította meg a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökét. Ezzel összefüggésben az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a biztosok személyes közreműködése, alkotmányos megbízása a megszólított szerv vezetőjének eredményes együttműködését célozza meg annak érdekében, hogy a panaszos sérelme hathatós orvoslást eredményezzen. Az országgyűlési biztosok e személyes közreműködése alapján a törvény által biztosított megkeresésekkel megszólított szervek képviselőjétől, a szervezet élén álló vezetőtől is joggal várhatják el a hasonló személyes közreműködést, együttműködést, és nem csak akkor, ha ezt a felügyeletet ellátó miniszter útján is kéri az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

Az OBH 6641/2001. sz. ügyben a megkeresésre a válasz és a kért dokumentumok megküldése akkor sem történt meg, amikor a hivatalvezető megkeresését követően az országgyűlési biztos kérte a kamara elnökét az együttműködésre, és még akkor sem ért el eredményt, amikor erre a miniszter segítségét kérte. A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara, az Igazságügyi Minisztérium és az Országgyűlési Biztosok Hivatala között a 2001. évi XC. törvény hatálybalépését követően kialakult, új jogi helyzet értékelésében és a felmerült kérdésekben egyeztetés történt. Az ismertetett ügyben az általános problémaként jelentkező együttműködési nehézségek bemutatása mellett a biztos megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó akkor, amikor a marasztaló végzés ellenére az állampolgári jogok országgyűlési biztosának küldött nyilatkozatában a saját eljárását mindenben megfelelőnek tartotta, a jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mert a végrehajtás során a bíróság elmarasztalta a végrehajtót az alkalmazandó jogszabályok megsértése miatt. A biztos megállapította, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökéhez intézett, a konkrét ügyre vonatkozó megkeresés teljesítésének és a dokumentumok megküldésének elmaradása sérti az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az OBH 1188/2002. sz., ugyancsak a végrehajtó eljárását kifogásoló ügyben a vizsgálat nem tárt fel visszásságot, mert az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a bírósági végrehajtó a gyermektartásdíj behajtása érdekében megtette azokat a lépéseket, amelyek segítségével a panaszos hozzájuthatott a neki megítélt összeghez. A még fennálló gyermektartásdíj összeg biztosítása érdekében pedig a végrehajtó megtette a szükséges intézkedéseket, hogy az adós munkáltatója az esedékes összegeket folyamatosan utalja a panaszos számlájára.

Az országgyűlési biztos az OBH 6642/2001. sz. panasz kapcsán szintén nem állapított meg visszásságot, mert a panaszos előadásával ellentétben feltárta, hogy az önálló bírósági végrehajtó az ügyben a szabályoknak megfelelően járt el. A kilátásba helyezett ingatlan árverésre pedig nem került sor, mert a panaszos időközben adósságát rendezte, a végrehajtó irodán a megfelelő összeget és a költségeket befizette.

Az OBH 2631/2000. sz. ügyben a panasz az ügyvédi kamara eljárását kifogásolta. A biztos megállapította, hogy nem okoz a jogbiztonságból levezethető tisztességes eljáráshoz, és a panaszhoz való joggal összefüggésben visszásságot, ha az Ügyvédi Kamara elnöke a panaszos késlekedő magatartása miatt nem fejezi be a törvényben előírt határidőben a panaszolt ügyvéd ellen indított előzetes vizsgálatot. Az országgyűlési biztos azonban megállapította, hogy a kamara akkor járt volna el szakszerűen, ha az ügyvéd elleni előzetes vizsgálatot – miután a panaszos három hónap alatt sem csatolta az általa korábban jelezett büntetőeljárásra vonatkozó iratokat – befejezi.

Az OBH 6643/2001. sz. ügyben a panaszos a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Országos Elnöksége, az Etikai Bizottság és a Felügyelő Bizottság tevékenysége ellen nyújtott be panaszt, mivel állás-

pontja szerint kamarai közmegebízata teljesítése miatt a Kamara eljárást indított ellene. Az országgyűlési biztos a Kamara elnökétől kért tájékoztatást, de választ nem kapott. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben, és sérti az országgyűlési biztosnak az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ha a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara elnöke a vizsgált ügyben az országgyűlési biztosnak a tájékoztatást kérő levelére nem válaszol. A biztos ajánlásában felkérte a belügyminisztert, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara a megkeresésre soron kívül válaszoljon. Ezt követően a kamara a megkeresésre válaszolt, de 2003. év elejéig a panaszos ügyében nem döntött, és a megindított – sérelmezett – fegyelmi ügyben határozatot nem hozott, az eljárást nem szüntette meg. Az országgyűlési biztos az ügyet nem zárta le, az ügyben újabb kérdést tett fel a panasszal kapcsolatban.

Az OBH 1105/2002. sz. ügyben egy szakszervezeti elnök panasza kapcsán a biztos rámutatott, hogy gazdasági társaság elleni panasz vizsgálatát az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény nem teszi lehetővé. A panasz azt is sérelmezte, hogy a panasszal érintett gazdasági társaság nem biztosítja a szakszervezeti jogok érvényesülését. E körben a biztos azt a választ adta, hogy a szakszervezeti jogok maradéktalan érvényesítésével kapcsolatban felmerülő viták elbírálása az Munka Törvénykönyve értelmében a bíróság hatáskörébe tartozik. Az érdekképviseleti képviselő által általánosságban megfogalmazott tagdíjfizetési kérdésre a biztos úgy nyilatkozott, hogy a kötelező tagság alapján működő köztestületre vonatkozó hatásköre alapján a tagdíjfizetéssel, annak szünetelésével kapcsolatos panasz vizsgálható.

A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexének hiányos rendelkezését tárta fel a biztos általános helyettese az OBH 1757/2002. sz., hivatalból indított ügyben, amikor egy többszöri orvosi ellátás alatt álló öt hónapos csecsemő durva bántalmazás miatt meghalt. Feltárta azt is, hogy az egészségügyi dolgozók számára nincs olyan általános előírás, amely a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési kötelezettség teljesítésére, illetve a mulasztás szankcionálására kitérne. A jogi szabályozás hiányossága miatt az egészségügyi, szociális és családtügyi miniszternek az általános helyettes azt ajánlotta, hogy a miniszter kezdeményezze az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet kiegészítését azzal, hogy ha az orvos vizsgálata során gyermek- vagy fiatakorún olyan sérülést észlel, amellyel kapcsolatban felmerül a bántalmazás gyanúja, legyen köteles azt – a gyámhatóság egyidejű értesítése mellett – a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, súlyos sérülés esetén pedig büntetőeljárást is kezdeményezni. Az ajánlást az érintett elfogadta, és a módosításról intézkedett. Ennek eredményeként az egészségügyi dolgozóknak minden gyermekbántalmazási és elhanyagolási esetben – már az első észleléskor – értesíteniük kell a gyermekjóléti szolgálatot. Az Egészségügyi, Szociális és Családtügyi Minisztérium hosszabb távú tervei között szerepel gyermekvédelmi szakemberek alkalmazása az egészségügyi intézményekben. A miniszter szükségesnek tartja, hogy továbbképzés keretében az egészségügyi dolgozók, továbbá a gyermek- és családvédelemmel foglalkozó szakemberek olyan ismertekhez jussanak, amelyek alapján egyértelműen felismerik a gyermek bántalmazásának és elhanyagolásának eseteit.

A kamarai igazgatással és a bírósági végrehajtók tevékenységével kapcsolatos panaszok nem képezik az alkotmányos visszásságok különleges ismérvek szerint elkülöníthető csoportját. E panaszok elsősorban a panasszal érintett szervezetek együttműködési készsége miatt érdemelnek figyelmet. Az országgyűlési biztosok nem engedhetik meg annak a szemléletnek a megerősödését, hogy a vizsgálati hatáskörüik alá tartozó szakmai kamarák érdekvédő szerepüket a külső kontroll elzárása irányában gyakorolják. A biztosok e törekvésének megvalósulását szolgálhatják – egyebek mellett – az átfogó vizsgálatok is.

3.12. Kárpótlási és földkiadási ügyek

Az országgyűlési biztos és általános helyettese a 2001. évi tevékenységéről előterjesztett beszámolójában megfogalmazott ajánlásnak megfelelően az Országgyűlés a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény elfogadásával arról is rendelkezett, hogy az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény 2. § (1) bekezdése alapján az élet elvesztésével elszenvedett sérelem miatt fizetendő egyösszegű kárpótlás mértékét – a korábban megsemmisített törvényi rendelkezés által meghatározott 30 000 forint helyett – 400 000 forintban állapította meg. A 2002. december 29. napján hatályba lépett rendelkezés előírja, hogy korábban az említett jogcímen folyósított összeget a kárpótlás megállapításakor figyelembe kell venni. Az új rendelkezés több tízezer kárpótlásra jogosult ügye végleges rendezésének jogi lehetőségét teremtette meg, s ezáltal jelentősen hozzájárul a több mint egy évtizede tartó kárpótlási munka mielőbbi befejezéséhez.

A nemzetközi szerződésekkel – tekintettel az 1947. évi XVIII. törvénnyel ki- hirdetett Párizsi Békeszerződés 29. cikkely 3. pontjára, valamint 32. cikkelye 2. pontjára, továbbá az 1946. évi XV. törvénnyel becikkelyezett magyar–csehszlovák lakosságcsere-egyezményre és az 1964. február 3-án aláírt magyar–csehszlovák vagyoni jogi egyezmény

rendelkezéseire is – az állampolgárok tulajdonában okozott károk részleges kárpótlásáról rendelkező törvényt az Országgyűlés még nem alkotta meg. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint – az említett törvény hiánya miatt, annak hatályba léptetéséig – az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jobbiztonsághoz való joggal, a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal és az örökléshez való joggal összefüggésben is visszásság áll fenn. A törvény megalkotása a kárpótlási munka mielőbbi befejezésének nélkülözhetetlen feltétele, mivelhogy a törvény megalkotása nélkül a kárpótlási folyamat – a jogállami és az alkotmányos követelményeknek megfelelően – nem fejezhető be.

A kárpótlási irodákhoz kérelmet előterjesztő panaszosok a kárpótlási irodák eljárását, tevékenységét, mulasztását sérelmezték. A panaszosok az elsőfokon hozott határozatokban foglalt döntéseket, s e határozatok ellen benyújtott jogorvoslatoknak a döntésre jogosultakhoz határidőben való továbbításának elmulasztását sérelmezték. Minden esetben sor került a panaszok vizsgálatára, s a vizsgálatról készült jelentésben feltárt visszásság orvoslásának a Központi Kárrendezési Irodánál való kezdeményezésére. A kezdeményezés elfogadását követően a sérelem megszüntetésére irányuló intézkedéseket a Központi Kárrendezési Iroda minden esetben megtette. (OBH 2333/2002., 3399/2002., 3411/2002.)

A TIT Budapesti Ismeretterjesztő Társulat (Kossuth Klub) – 1954 óta megszakítás nélkül – a Budapest VIII., Múzeum u. 7. szám alatt (Hadik-palota) működik, s ezen időponttól kezdve használja az ingatlan, az ingatlanhoz hozzáépített, végzi az ingatlan felújításával, karbantartásával, üzemeltetésével járó munkálatokat, viseli annak költségeit, az ingatlan érintő közterheket, s a tulajdonost terhelő kötelezettségeket. Ennek ellenére a TIT-nek az ingatlanra vonatkozó jogát (tulajdonos? használó? bérlő? kezelő?) nem sikerült elismertetni, a hosszabb idő óta fennálló szabályozási rendezetlenség miatt, bár ezt többször megkísérelte. Ez úgy fordulhatott elő, hogy az ingatlan telekkönyvi tulajdonosa – az 1022/1990. (II. 14.) Korm. határozattal 1990. október 1. napjával megszüntetett Magyar Honvédelmi Szövetség, mely az ingatlan soha nem használta, tulajdonosi jogait soha nem gyakorolta, az ingatlan utódszervezeteinek átadta, melynek kormányhatározattal való tudomásulvétele 1990. október 4. napján úgy történt meg, hogy a Kormány elmulasztotta a TIT ingatlanl kapcsolatos jogainak rendezését, s e mellett nem volt tekintettel sem az 1990. szeptember 18. napján hatályba lépett, az elmúlt rendszerhez kötődő társadalmi szervezetek vagyonszámolatásáról szóló 1990. évi LXXIII. törvényre, sem az ugyancsak említett napon hatályba léptetett 1990. évi LXX. törvényre, mely a társadalmi szervezetek kezelői jogának megszüntetéséről rendelkezett. Mivel a mulasztás a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő, ezért ennek megszüntetését az országgyűlési biztos a miniszterelnöknél kezdeményezte.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a kezdeményezésre adott válaszában kifejtette, hogy „... ez ügyben a Kormány jogi intézkedést nem tesz ...”. Az országgyűlési biztos a kezdeményezésre adott válasza reagálva kifejtette, hogy a sérelem rendezését az ingatlan műemlékké nyilvánítása, kisajátítása, illetve megállapodás alapján is lehetségesnek tartja, illetve, hogy kezdeményezését változatlan formában fenntartja. A fenntartott kezdeményezésről tájékoztató levélre a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter azzal válaszolt, hogy az országgyűlési biztos levelét annak közérdekű tartalma miatt a nemzeti kulturális örökség miniszteréhez tette át. A nemzeti kulturális örökség minisztere az ügyet megvizsgálta és tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy megfelelő megoldást jelentene az ingatlan műemlékké nyilvánítása, majd törvény módosítás útján az ingatlanok a fokozottan védett műemlékek közé sorolása, illetve az ingatlan tulajdonjogának az állam javára csereingatlan felajánlása útján való megszerzése, majd az ingatlanok a TIT (Kossuth Klub) kezelésébe adása. Az ingatlan műemlékké nyilvánítása – és a nemzeti kulturális örökség védelméről szóló törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslat országgyűlés elé terjesztése – megtörtént. Az ingatlan tulajdonjogának az állam részére való megszerzése érdekében szükséges csereingatlan felajánlásának előmozdítása céljából a nemzeti kulturális örökség minisztere a miniszterelnököt kereste meg. (OBH 5581/2001.)

A termőföld részarány-tulajdon fedezetére elkülönített földalapba sorolt földek aranykorona értékének 96,5%-a, a 2002. év végére már kiadásra került a jogosultaknak. Egyes megyékben a földkiadás befejeződött, más megyékben a részarány-tulajdonú földalapba sorolt földek kiadásának százalékos aránya az országos szintet nem éri el. Egyes megyékben a földkiadási eljárás elhúzódása miatt a panaszosok joggal sérelmezték, hogy részarány-tulajdonuknak megfelelő aranykorona értékű termőföldet részükre még nem adták ki, s így részarány-tulajdonuknak megfelelő aranykorona értékű termőföldön bejegyzésre alkalmas földkiadási határozat hiányában tulajdonosi jogaikat nem tudják gyakorolni. Az országgyűlési biztos az ilyen jogos panaszok orvoslására irányuló kezdeményezését a címzett FM hivatalok kivétel nélkül elfogadták. (OBH 1021/2002.)

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálata során feltárta, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld határidőben való kiadását gátolja, hogy a földkiadási munka folyamatos és ütemes végzéséhez szükséges pénzügyi fedezet egyes FM hivataloknál esetenként nem biztosított. Az országgyűlési biztos a pénzügyi fedezet biztosításának elmulasztásával előidézett visszásság megszüntetése érdekében megfogalmazott kezdeményezés alapján a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter intézkedett az FM hivatalok földkiadási tevékenysége folyamatos végzéséhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. (OBH 4290/2002.)

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy a termőföld adásvételére vonatkozó törvényi rendelkezéseket sérti a Kormánynak a termőföldre vonatkozó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásának részletes

szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelete azáltal, hogy egyik szabálya a rendeletben foglaltak alkalmazását olyan időponttól kezdődően rendelte alkalmazni a tulajdonjog bejegyzése iránt a földhivatalokhoz benyújtott szerződésekre, amely mind a termőföldről, mind az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény rendelkezéseivel – s így a jogalkotásról szóló törvény szabályaival is – ellentétes volt.

A Kormány – az országgyűlési biztos miniszterelnöknek címzett ajánlásának megfelelően – az említett rendelet kifogásolt szabályát hatályon kívül helyezte, miáltal elkerülhetővé vált több száz – a törvényes rendelkezéseknek megfelelő módon megkötött és ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre a földhivatalokhoz szabályszerűen benyújtott termőföld adásvételére vonatkozó és teljesezésbe ment – szerződés felbontása, a sérelmet szenvedettek jogorvoslatainak megsza- porodása; úgyszintén az államigazgatás, illetve az igazságszolgáltatás terheinek indokolatlan növekedése is. (OBH 1989/2002.)

3.12.1. A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrész-tulajdonos panaszosok beadványainak vizsgálata során megállapításra került, hogy a Kormány több határozatával és egy rendeletével az 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozott és az 1992. évi II. törvény szerint átalakult szövetkezetek alanyi jogú szövetkezeti üzletrész-tulajdonosai egy csoportja (preferált kör) üzletrészeinek az 1992. évi kibocsátáskori névértékének megfelelő áron való felvásárlását határozta el. Az üzletrészek felvásárlására az állam által megjelölt szervezetek megbízásából a megyei FM hivatalok tettek vételi ajánlatot a kormányhatározatokban, illetve a kormányrendeletben megjelölt preferált körbe tartozó egyes szövetkezeti üzletrész-tulajdonosoknak. A vételi ajánlatok a vonatkozó rendeletben és határozatokban foglaltaknak megfelelően kiterjedtek: a még működő szövetkezetekben 1999. december 31. napjáig külső üzletrész-tulajdonosokká válók – a még működő szövetkezetek nyugdíjas tagjai, a 2002. III. 31. napjáig nyugdíjassá váló tagjai, illetve az 1999. december 31. után nyugdíjasként szövetkezetből kilépők, a 2002. szeptember 30-án csőd-, felszámolási- és végelszámolási eljárás alatt álló szövetkezetekhez kapcsolódó külső, valamint nyugdíjas üzletrészesek – üzletrészeinek megvásárlására.

Az alanyi jogú szövetkezeti üzletrész-tulajdonosok akár a törvény kötelező rendelkezése folytán, akár a közgyűlés döntésétől függően (fakultatív módon) jutottak szövetkezeti üzletrészhez: homogén csoportot alkotnak. Az üzletrész-tulajdonosok homogén csoportjába tartozók közül azonban nem került sor azon üzletrészesek üzletrészeinek megvásárlására: akik tagi üzletrészesek (nem nyugdíjas szövetkezeti tag), továbbá akiknek szövetkezete 1992 óta már megszűnt (becsülhetően kettőszáz szövetkezet), valamint akik a vételi ajánlatban megjelölt időpont után váltak külső üzletrészesé, illetve nyugdíjassá, továbbá akiknek szövetkezete az 1992. évi II. törvény szerint nem alakult át, illetve akik ajándékozás, valamint adásvétel útján jutottak (nem alanyi jogon) szövetkezeti üzletrészhez.

Mivel a kötelezően – valamint a közgyűlés döntésétől függően – vagyonnevesítésben részesülteknek nem volt tulajdoni igényük az üzletrészjuttatásra, minek következtében ex gratia jutottak üzletrészhez, az államnak nem volt alkotmányos kötelezettsége sem arra, hogy az üzletrészeket megvásárolja, sem arra, hogy az üzletrészeket az 1992. évi névértéken vásárolja meg. Ilyen alkotmányos kötelezettség híján is a Kormány úgy döntött, hogy „... indokoltnak tartja a különböző üzletrész-tulajdonosok hátrányos helyzetének megszüntetését, piaci eszközök igénybevételével az üzletrészek állam által finanszírozott megvásárlásával.”. „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma nemcsak az alapjogok körében tett hátrányos megkülönböztetést zárja ki, hanem azt is megköveteli, hogy a jognak mindenkit egyenlően (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságot és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABh 1990. 46, 48.]

Az a körülmény, hogy az állam a homogén csoportot alkotó üzletrész-tulajdonosok között úgy tett különbséget, hogy a homogén csoportba tartozók egy részének üzletrésze megvásárlása iránt intézkedett, kényszerítő körülményektől mentes önkéntes elhatározás alapján, míg a homogén csoportba tartozó jogalanyok más része üzletrészeinek megvásárlására (vételi ajánlat útján) kellő alkotmányos indok híján nem intézkedett, ezért eljárása ésszerű indok nélkül önkényes volt, mely sérti az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezését. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat] Ezért a szövetkezeti üzletrészeseknek az FM hivatal által tett vételi ajánlattal nem érintett csoportjába tartozó üzletrészesek is joggal igényelhetik, hogy az állam egyenlőként kezelje őket, nemcsak a kedvezményezett kör kialakításakor, hanem a jogosultságok, kedvezmények elosztása alkalmával is. E követelménynek az állam által való érvényre juttatásának elmulasztása az említett alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot idézett elő. Ezért az országgyűlési biztos ajánlásában indítványozta a miniszterelnöknek olyan intézkedés haladéktalan megtételét, mely a még meg nem vásárolt üzletrészek teljes körének – a már megvásárolt üzletrészekkel azonos módon való – megvásárlását valósítja meg.

Miniszterelnök megbízásából a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az ajánlásra adott válaszában egyebek mellett kifejtette, hogy a már elfogadott és „Az aláírás alatt álló kormányhatározat szerint az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXL. törvényt ... felül kell vizsgálni és kezdeményezni kell a törvény módosítását, továbbá a felülvizsgálat

eredményeit figyelembe véve ... javaslatot kell tenni az alanyi jogon szerzett üzletrészek megvásárlására, valamint a mezőgazdasági szövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozó ... és az 1992. évi II. törvény szerint átalakult és azóta az igénybejelentések elbírálásáig felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, ill. a veszteség rendezésbe bevont megszűnt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonvesztés részleges megtérítésre kerül. Az eddig meghozott intézkedések által érintett üzletrészek tekintetében fennálló 1999. december 31. napjával rögzített határidő megváltoztatásának lehetőségét ... említett feladatok során látom megvizsgálhatónak. ... azon üzletrészek vonatkozásában, melyeket a jelenlegi üzletrészes jogelődje (örökhatyó) ajándékozás vagy adásvétel útján szerzett, a Kormány jelenlegi álláspontja szerint nem tartja szükségesnek a vételi ajánlat megtételét." Az ajánlásra adott válasza reagálva az országgyűlési biztos tájékoztatta a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, hogy az adásvétel vagy ajándékozás útján szerzett üzletrészek 1992. évi névértéken történő megvásárlására vonatkozó indítványát visszavonja, egyébként az ajánlásra adott válasszal két kivételtől eltekintve egyetért, amiért is a korábbi ajánlásának azt a részét – amely arra vonatkozott, hogy a felszámolt szövetkezetek üzletrészesi üzletrészeinek felvásárlása is történjék meg a kibocsátáskori névértéken, illetve hogy az 1992. évi II. törvény szerint át nem alakult szövetkezetek szövetkezeti üzletrészesi üzletrészeinek kibocsátáskori névértéken történő megvásárlására is kerüljön sor – mint ahogy az az átalakult szövetkezetek esetében is történt – változatlanul fenntartja. Az ajánlással a párbeszéd megkezdődött, mely még nem fejeződött be. A fenntartott ajánlásra vonatkozó válasza nyitva álló határidő még nem telt le. (OBH 5067/2001., 5098/2001., 5263/2001., 5551/2001., 5790/2001., 1759/2002., 1862/2002.)

3.13. Környezetvédelmi ügyek

A vizsgálattal lezárt ügyek 12–15%-a (kb. 150 ügy évente) vagy közvetlenül vagy közvetve az egészséges környezethez való jog sérelmével függ össze. Városokban az ilyen panaszok tipikusan az építkezésekkel, vidéken az állattartással, árvíz–belvíz-problémákkal, településfajtáktól függetlenül pedig a vállalkozásokkal, vendéglátóipari tevékenységgel, telephely-engedélyezésekkel kapcsolatosak. A panaszokból változatlanul kiolvasható az állampolgárok környezet-tudatosságának erősödése, értékrendjének és világszemléletének pozitív irányú elmozdulása. Bár ma még természetes, hogy az egyes panaszosok (vagy lakóközösségek) döntően a saját, jelenlegi, szűkebb környezeti érdekeik sérelme miatt kérnek jogvédelmet, egyes – a természetvédelmi területek károsítását, zöldmezős beruházásokat, fakivágást sérelmező – panaszokban a mások, a jövő generációk jogainak védelmi igénye is megjelenik.

Az eseti és túlnyomórészt individuális érdeksérelmek is gyakran jelzik a nemzetgazdaság, az infrastruktúra fejlesztésének, a beruházások, a kis- és közepes vállalkozások élénkítésének kényszere és ezzel szemben a fenntartható fejlődés önkorlátozási követelménye közti alapvető konfliktust. Ebben a konfliktusban ma még nálunk is az előbbi kényszerek túlsúlya jellemző, amivel szemben az ombudsman következetesen igyekszik kellő ellensúlyt képezni, ehhez azonban szűkített hatásköre és jogi eszköztára az igazán nagy horderejű ügyekben nem elegendő.

A konkrét ügycsoportban az elmúlt évekhez hasonlóan a legtöbb problémát idén is az állattartás, a különféle vendéglátóipari egységek működése, valamint a gépjárműforgalom káros hatásai okozták. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyedi vizsgálatok mellett 2002-ben két környezetvédelemmel összefüggő átfogó vizsgálatot is folytatott: júniusban fejezte be a vendéglátó egységek zavaró működésével (OBH 1377/1999.), októberben pedig a telepengedély alapján gyakorolható ipari tevékenységekkel kapcsolatos vizsgálatot (OBH 3375/2002.). Az átfogó vizsgálatokat a hivatalba érkezett panaszok nagy száma és az állampolgárok széles körének érintettsége indokolta. A biztosok eljárásaik során a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését vizsgálták, figyelemmel a vállalkozáshoz való jogra is.

A jelentésekben a speciális jogszabályok mellett az országgyűlési biztos hivatkozik a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi szabályaira, hiszen már az 1976. évi II. törvény óta a joggyakorlatban a szomszédjogok védelme mellett a birtokvédelem is a környezetvédelem egyik jogi eszközévé vált. Felhívja a panaszosok figyelmét a tulajdonjog háborítatlanságát védő per megindításának lehetőségére is, továbbá figyelemmel kíséri a polgári bíróságok gyakorlatát, hiszen a témakörben több precedens értékű határozat is született. Ezért itt fontos hangsúlyozni azt, hogy a jogállamiság és jogbiztonság szempontjából a bírói gyakorlat és az ombudsmani gyakorlat egysége is fontos alkotmányos követelmény, amire az országgyűlési biztos a maga részéről kiemelt figyelmet fordít.

A szükségszerű zavarással kapcsolatban a panaszosok tûresi kötelezettségét állapította meg az országgyűlési biztos a tûzoltó laktanya működését (OBH 1067/2002.), valamint a lakótelepi játszótéren lévő sportpályán folyó kosárlabdázást (OBH 2196/2000.) sérelmező panaszok vizsgálatakor. Ugyanakkor az autósos zavaró, határérték-túllépéssel járó éjszakai működéséből eredő panaszt a tevékenység éjszakai megszüntetésével sikerült orvosolni (OBH 1377/2000.).

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága 2000-ig és azon túl terjedő környezetvédelmi stratégiája megállapítja, hogy „A környezetvédelem nem tekinthető külön szektornak, hanem integrálni kell a gazdaságpolitikába és a társadalmi tevékenységbe”.

A közigazgatáson belül a szektorális integrált szabályozás is felveti a szervezeti elkülönülés vagy integrálódás kérdését. Jelenleg a környezet- és természetvédelem érdekeinek érvényesítése terén számos szerv jut szerephez: a környezet- és természetvédelmi felügyelőségek, az építésügyi, közegészségügyi, állategészségügyi hatóságok, önkormányzatok, közútkezelők. A biztosok az elmúlt évekhez hasonlóan 2002-ben is követték azt a gyakorlatot, hogy a sok esetben rendkívül bonyolult, több igazgatási ágazatot is érintő tényállások felderítése és ezáltal a beadványok minél alaposabb kivizsgálása érdekében egyidejűleg több hatósághoz is fordultak, majd jelentéseikben szorgalmazták az elkülönült hatóságok, ha nem is integrált, de legalább szorosabb érdemi együttműködését.

Az állattartási ügyekben általában néhány család, az állattartó és a közvetlen környezetében lakók érintettek. A viszonylag kis számú érintett mindennapi életét azonban rendkívül károsan befolyásolhatja a közegészségügyi, állategészségügyi, építésügyi előírások be nem tartása.

Ugyanakkor az állattartás gyakran az állattartó és családja megélhetését szolgálja. Annak korlátozásával vagy esetleges megtiltásával a család szociális biztonsága kerülhet veszélybe, miközben a helyi önkormányzatnak a helyi állattartási szabályok megalkotásakor és a rendelkezések betartatásakor az állattartók környezetében élők alkotmányos jogainak védelméről is kell gondoskodnia.

Az engedélyezett mértéket meghaladó vagy az engedélyezettől eltérő módon folytatott állattartás jelentős életminőség romlást eredményezhet az állattartóhely környezetében élőknek. Figyelembe kell venni az adott környezet jellegét is, ahol az állattartást végzik, azonban a zárt trágyatároló létesítése, vagy az állattartó helyek megfelelő gyakoriságú tisztítása minden esetben minimálisan elvárható követelmény, még az olyan településeken is, ahol az állattartásnak évszázados hagyományi vannak és ezért az állattartással járó kellemetlen hatások megszokottabbak.

Az önkormányzatok jogosultak a településen az állattartás szabályait rendeletben meghatározni. Amennyiben az állattartási helyi rendelet szabályozza, a hatóság annak betartatására köteles. (OBH 4109/2001., 6381/2001.)

Az állattartással kapcsolatos panaszokból két specifikus következtetés vonható le. Az egyik, hogy az állattartással szükségszerűen együtt járó és évszázadokon át megszokott zavaró hatások (zaj, bűz) – miután az állattartók faluhelyen is kisebbségbe szorultak – egyre többeket zavarnak. A másik következtetés (részben éppen az előbbi hatására), hogy az állattartás építésügyi, állatvédelmi, közegészségügyi, környezetvédelmi stb. jogszabályi feltételei megszorodtak és megszigorodtak, és ezen feltételek „integrálása” és betartatása döntően a helyi önkormányzatokra hárul, ami nem csak új, de nagyon nehéz feladat.

A vendéglátó-egységeknek a lakóhelyi környezetre gyakorolt zavaró zaj- és rezonancia-hatásai tárgyában végzett átfogó vizsgálatról készült jelentésben az országgyűlési biztos az alapjogszabály, az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet több pontjának módosítására tett javaslatot. A vizsgálat lényegi megállapítása az volt, hogy a jelenlegi, a vállalkozáshoz való jogot előnyben részesítő szabályozás módosítása szükséges oly módon, hogy fokozottabban jelenjen meg a lakóközösségek alkotmányos jogainak védelme. Az olyan közösségi kapcsolatokban, amelyekben nehezen összeegyeztethető érdekeket, folyamatosan konfliktusos jogokat kell együtt érvényesíteni, az állam nem teheti meg, hogy csak akkor lép fel, ha már súlyos konfliktushelyzet alakult ki. A probléma súlyosságát alátámasztja, hogy az átfogó vizsgálat befejezését követően újabb, hasonló tartalmú beadványok érkeztek. (OBH 2304/2002., 2500/2002.)

A közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés, illetve levegőtisztaságvesztés országosan jelentkező probléma, az elmúlt években is több ilyen tartalmú beadvány érkezett az Országgyűlési Biztosok Hivatalába. Magyarországon az esetenként akár száz évnél is régebben kialakított települési közúthálózat alkalmatlan napjaink forgalmának lebonyolítására. A sűrű beépítettség pedig nem teszi lehetővé az utak szélesítését, a forgalmi igényeknek megfelelő átalakítását, ezért a meglévő – és adott – települési úthálózatnak évről-évre egyre nagyobb forgalmat kell lebonyolítani. A közúti forgalom növekedése együtt jár az infrastruktúra fejlesztésének szükségességével.

A panaszosok az autópályadíj bevezetése miatt a pályát elhagyó és a párhuzamos, a településeken áthaladó főútvonalat igénybe vevő járművek nagy számát; a nehéz-tehergépjármű forgalmat; a tömegközlekedést, illetve ahhoz kapcsolódóan az autóbussz megállók elhelyezésének gyakorlatát és a mindezekből adódó fokozott környezetterhelést kifogásolták.

Nagyvárosi – elsősorban a budapesti – főútvonalak mellett lakók is egyre nagyobb számban élnek beadvánnyal a szüntelenül növekvő forgalom miatt. (OBH 4091/2001.)

A párhuzamos utak forgalmkorlátozásának szabályozása az érintettek rendkívül nagy számára tekintettel sürgősen megoldandó feladat. Az M7-es autópályán bevezetett útdíjasítás újabb panaszokhoz vezethet, különösen a nyári időszakban. Az OBH 2511/2000. sz. ügyben készült jelentésben – az indítványozó országgyűlési képviselő a 3. számú főút mellett fekvő Aszódon át zajló forgalom okozta környezetterhelést sérelmezte – a korábbi országgyűlési biztos 2000 októberében javasolta, hogy a közlekedési és vízügyi miniszter és a környezetvédelmi miniszter együttesen alkossanak olyan jogszabályt, vagy kezdeményezzék megalkotását, amely a fizető autópályákkal párhuzamosan haladó főközlekedési utak forgalmi helyzetének normalizálására alkalmas úgy, hogy az ezen utak mentén élők és ezeken rendeltetésszerűen közlekedők élethez, testi-lelki egészséghez, egészséges környezethez és tulajdonhoz való jogának érvé-

nyesülését szavatolja, és a feltárt visszasságokat a lehetőség szerinti legteljesebb mértékben megszünteti; egyúttal figyelemmel van más érintetteknek az ügyben releváns érdekeire. A megszólítottak a javaslatot elfogadták, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a párhuzamos utak forgalomkorlátozásának szabályozását az utak forgalomszabályozásáról szóló 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet módosításával kívánja megoldani, mely része a 2003. I. félévi jogalkotási programnak. Az érintettek különösen nagy számára és alkotmányos jogaik súlyára tekintettel sérelmük jogalkotással történő orvoslására az országgyűlési biztos folyamatosan megkülönböztetett figyelmet fordít.

Visszatérő problémát okoznak a lakóházak közelében lévő autóbusz-megállók. Következetes ombudsmani gyakorlat, hogy a szükségszerű zavarással kapcsolatos tûrési kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is, ezért nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tûrésre kötelezettek lakóköriülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz. (OBH 2173/2002.)

Az elkerülő út megépítésének szükségessége merült fel a településen áthaladó jelentős tehergépjármû-forgalom káros hatásait sérelmezô beadvány vizsgálatakor. (OBH 1692/2002.) Az érdemi változásokat jelentô beruházások, mint az útburkolat felújítása, zajvédô fal építése, az elkerülő és ezáltal a településeket mentesítô utak építése jelentôs állami, illetve önkormányzati erôforrásokat igényel. A költségvetési források felett nem rendelkező országgyűlési biztos nehéz helyzetben van, amikor valamely probléma enyhítésére anyagi ráfordítással is járó ajánlást kellene tennie, ismerve azt, hogy a pénzforrások elosztóinak számos egyéb, ugyancsak fontos prioritásokat kell kijelölniük. Sebességcsökkentô táblák kihelyezésével, a jelzôlámpák összehangolásával, valamint a gyorsajtók kiszûrésével a probléma véglegesen nem oldható meg.

A lakóknak lehetőségük van az ingatlanukban esetlegesen bekövetkezett értékcsökkenés miatt kártérítés iránti kérelmet benyújtására.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program általános településkörnyezeti célnak tekinti a települések csatornázottságának, szennyvíztisztításának és speciális szennyvízkezelésének fejlesztését, az ivóvízbázisok védelmét.

Az egészséges környezethez és a jobb környezeti állapotjellemzőkhöz az is hozzátartozik, hogy a szennyvizet zárt rendszerben, a környezetbe jutás lehetőségének kizárásával vezetik, és meghatározott módon tisztítják. Az ipari övezetben lévô, jóváhagyott technológiával létesített, két települést kiszolgáló szennyvíztisztító berendezés mûködése nem kifogásolható. (OBH 4190/2000.) Visszasságot okoz ugyanakkor a fôútvonalon lévô, a közelben lakókat rendkívül zavaró, korszerű megoldással helyettesíthetô szennyvízleeresztô helyek megszüntetéséhez szükséges intézkedések elmaradása. (OBH 1725/2001.)

A tényállás körülmekintô tisztázása, az ügyintézési határidô betartása elengedhetetlen a közigazgatás törvényes, szakszerű, a társadalmi igényeket kielégítô mûködéséhez. A biztosok visszatérô problémaként észlelték a hatósági eljárás elhúzódsát (OBH 3977/2001.), az érdemi intézkedés elmaradását (OBH 2881/2001.), a nem kellôen körülmekintô engedélyezési eljárást (OBH 3067/ 2000.), valamint a közérdekû bejelentés megfelelô vizsgálatának elmulasztását. (OBH 6395/2001.)

A fák az emberi környezetet védik, kellemesebbé, szebbé teszik. Porelvonó, levegőtisztító hatásuk folytán a lakókönyezet javításában fontos szerepet töltenek be. A fák telepítése, a meglévô növényzet megóvása általános környezetvédelmi érdek, állapította meg egy Legfelsôbb Bírósági határozat (BH1985. 58.). A fák védelmérôl szóló 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet módosításával a rendelet alkalmazási köre szûkült. A földmûvelésügyi és vidékfejlesztési miniszter nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását (OBH 1439/2000.), azonban egy másik, kifejezetten a korábbi jogszabály-módosítást sérelmezô beadvány alapján az országgyűlési biztos indítványozta a kifogásolt jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát (OBH 1682/2002.).

A biztosok kezdeményezéseit, ajánlásait az érintettek általában elfogadták. Az üzletek mûködésérôl és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeirôl szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 2002 szeptemberében ugyan több pontban módosult, azonban az átfogó vizsgálatban tett megállapításokat változatlan formában fenntartva az országgyűlési biztos további jogszabályi változtatásokat tart szükségesnek a lakosság alkotmányos jogainak fokozottabb védelme érdekében.

3.13.1. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

2002-ben közel 20 telepengedélyhez kötött zajos, bûzös tevékenységgel kapcsolatos panasz érkezett, és további 5, az elözô beszámolási idôszakról áthúzódó panasz várt kivizsgálásra.

A panaszok közül többen fellebbezési eljárás volt folyamatban, vagy már bírósági szakba került az ügy, illetôleg az ügymenetrôl kértek a beadványt tevôk felvilágosítást. Ezekben az ügyekben hatáskör hiányában a kérelmeket elutasítottuk, illetôleg részletesen tájékoztattuk a kérelmezôt a jogszabály tartalmáról és az ügyintézés menetérôl.

A vizsgált ügyekben, az előző évekhez hasonlóan, a panaszosok elsősorban az állampolgári bejelentések alapján indult eljárások elhúzódását sérelmezték, illetőleg, hogy a jegyzők nem döntöttek érdemben a kérelmekben. Így az országgyűlési biztos elsősorban a tulajdonhoz, továbbá a jogorvoslathoz való jogra figyelemmel vizsgálta a panaszokat.

Ezek során az országgyűlési biztos megállapította, hogy visszásságot okozott a jegyző, miután a zajos tevékenységgel kapcsolatos bejelentésre nem folytatta le a szükséges eljárást (OBH 2330/2000.).

Az előző években vizsgált panaszok alapján tett kezdeményezéseket a megszólított jegyzők különböző módon fogadták. A budapesti kerületek jegyzői az országgyűlési biztos intézkedésre történő felhívását nem fogadták el. Válaszaikban arra hivatkoztak, hogy a telepengedélyezési eljárásról szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a vállalkozók részére 2002. december 31-ig adott határidőt a telepengedély iránti kérelem benyújtására, ezért nincs hatáskörük az eljárásra (pl. OBH 1095/2001.). Ugyanakkor a vidéki polgármesteri hivatalok jegyzői közül többen, elfogadva az országgyűlési biztosnak az érdemi döntés meghozatalára irányuló kezdeményezését, határozattal zárták le a panaszos által kezdeményezett eljárásokat (pl. OBH 3617/1999.).

Az országgyűlési biztos az ellentmondásos jogalkalmazói gyakorlat miatt átfogó vizsgálatot (OBH 3375/2002.) rendelt el.

Ennek során feltárta, hogy a telepengedélyezésre vonatkozó hatályos 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet több előírása is visszásságot okoz. A rendelet nem ad útmutatást a jegyzők számára arról, hogy a telepengedélyezési eljárásban, illetőleg a szabálytalanul működő vállalkozásokkal szembeni bejelentések kivizsgálása során kit kell ügyfélnek tekinteni. Az építésügyi és a környezetvédelmi törvényekkel ellentétben a telepengedélyezési rendelet nem ad lehetőséget határozott időtartamú telepengedély kiadására. Ennek az a következménye, hogy egy ideiglenes épületben, határozott idejű környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás ellenére a jegyző csak határozatlan idejű telepengedélyt adhat ki. A „nyitvatartási idő” (üzemidő) szabályozására sem ad lehetőséget a jogszabály, ezért fordulhat elő, hogy egy családi házas övezetben akár három műszakban is üzemelhet egy vállalkozás.

Rámutatott az országgyűlési biztos arra is, hogy nem segíti a kérdés megoldását az sem, hogy az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (OTÉK) a beépítésre szánt övezeti kategóriában gyakorlatilag bármely ipari tevékenység gyakorlását megengedi. Ezért felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy célszerű lenne, ha az OTÉK meghatározná azokat a települési övezeteket, ahol a rendelet mellékletében megjelölt, fokozottan zaj, és egyéb zavaró környezeti hatással járó ipari, szolgáltató vagy raktározási tevékenység nem végezhető. Az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta továbbá a tevékenység gyakorlását magában foglaló építmény speciális műszaki alkalmassági vizsgálatát is a telepengedély megadásához, hiszen a legtöbb panasz az adott tevékenységre alkalmatlan építményekből kiszüremelő zaj és szaghatás miatt keletkezik. A jogszabály hiányosságaként értékelte azt is, hogy a működést kifogásoló panaszok kivizsgálásához szükséges vizsgálatok költségeiről, annak esetleges megelőzéséről nem rendelkezik.

A vizsgálat rögzítette, hogy bár a jogszabályok a létesítmények zajkibocsátás elleni védelmére többféle hatósági eszközt tartalmaznak, a jegyzők ezekkel ritkán élnek. Az országgyűlési biztos ezért felhívta engedélyező hatóságok figyelmét a telepengedélyezési eljáráson kívüli, de az ott folytatni kívánt tevékenységhez kapcsolódó más hatósági eljárások igénybevételére, így pl. a birtokvédelmi eljárás, a vállalkozói igazolvány visszavonásának, illetve cégbírószági törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésének lehetőségére.

A tapasztalatokat összegezve megállapítható, hogy az eltérő jogértelmezési és jogalkalmazási problémák az ipari tevékenységet végző telephelyek környezetében élők számára olyan nagyfokú jogbizonytalanságot eredményeznek, amely csak a vonatkozó jogszabályok módosításával, és azok összhangjának megteremtésével oldhatók fel. A jogbiztonság hiánya kihat a panaszosoknak a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogaira. A kormányrendelet azon hiányossága pedig, hogy nem minden telepengedélyezési eljárást kell megelőznie építésügyi hatósági eljárásnak, továbbá, hogy az engedélyező határozatról nem kell – legalább – a szomszédokat értesíteni, a panaszosoknak a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben okoz visszásságot.

Ez az ügycsoport is jól példázza, hogy egyes alapjogok csak más alapjogokkal összefüggésben, azok szükségtelen és aránytalan sérelme nélkül gyakorolhatók. A bepanaszoltak tulajdonhoz és vállalkozáshoz való joga nem érvényesíthető a panaszosok tulajdonhoz és különösen az egészséghez és az egészséges környezethez fűződő joga rovására. Mivel azonban vállalkozás nélkül nincs gazdasági fejlődés (ami nélkül más alapjogok anyagi feltételei romlanak), azzal szemben is létezik bizonyos mértékű túrés kötelezettség. Az összhangot az egyre szigorodó környezetvédelmi előírások betartása biztosítja, amely előírások – a jövő generáció életfeltételeire is tekintettel – a pillanatnyi profitérdeknek vagy környezetvédelmi beruházási többletköltségeknél nagyobb súllyal esnek latba.

Megállapításai alapján az országgyűlési biztos a telepengedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet módosítását, illetőleg kiegészítését ajánlotta, továbbá az általa vizsgált építésügyi előírások, valamint a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény olyan módosítását, amely lehetővé teszi a lakóközösségek számára, hogy a hatósági engedélyezés során a hozzájárulásukat feltételekhez köthessék. Utóbbi ajánlást az igazságügy-miniszter elfogadta.

Az ajánlással érintett gazdasági és közlekedési miniszter az országgyűlési biztosnak nem adott érdemi választ és a 2002. év végén a 277/2002. (XII. 21.) Korm. rendelettel módosított 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet sem tartalmazta az ombudsman által javasolt megoldásokat.

Az országgyűlési biztos ajánlásainak fenntartásáról tájékoztatta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, aki válaszában arról értesítette az országgyűlési biztos, hogy jogszabály-módosítási kezdeményezései alapján a Kormány a 2003. első félévi jogalkotási programjába felvette a telepengedélyezésről szóló kormányrendelet és az OTÉK módosítását. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

3.14. Közzolgáltatókkal kapcsolatos ügyek

3.14.1. Áramszolgáltatási ügyek

A villamosenergia-ellátással kapcsolatos panaszok vizsgálatának 2002. évi tapasztalatai azt mutatják, hogy a fogyasztók még mindig bizalmatlanok az éves díjelszámolás módszerével szemben. A sajtóban is megjelentek írások ezzel kapcsolatban. A tudósítások szerint a Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) korábban vizsgálta az ELMŰ Rt. sok panaszt kiváltott intézkedését és a fogyasztókkal szembeni magatartását. Ezért az országgyűlési biztos hivatalból indult vizsgálata az elmúlt évben arra szorítkozott, hogy a Magyar Energia Hivatal által előírtak megfeleltek-e az alkotmányossági követelményeknek, és az ELMŰ Rt. ezeket teljesítette-e. A vizsgálat a jogbiztonsághoz való jogból származtatható jóhiszemű és tisztességes eljárás sérelmének gyanúja miatt indult.

A Hivatal jelentéséből kitűnt, hogy az ELMŰ Rt. által a fogyasztóknak kiküldött tájékoztató számos hiányossággal bírt és a fogyasztók félretájékoztatásához vezetett. A tájékoztató többek között nem tért ki arra, hogy

- a szolgáltató az új számlázási módszerre való áttérés bejelentésével lényegében szerződésmódosítást kezdeményez,
- a fogyasztók választhatják a havi számlázási, leolvasási és díjfizetés, azaz a meglévő rendszert is,
- a fogyasztó a fogyasztásmérő-állást ingyenes zöld számon vagy bérmentesített levelezőlapon jelentheti be.

E hiányosságok a fogyasztókban azt az érzetet keltették, hogy nincs választási lehetőségük, a szolgáltató által közzétett kötelezően el kell fogadniuk. Ha az új közüzemi szerződésre vonatkozó ajánlatot a fogyasztó mégsem fogadta el, akkor a szolgáltató ezt a választ figyelmen kívül hagyta, és egyeztetés helyett újabb tájékoztató levéllel igyekezett rábírnival a fogyasztót az új módszer elfogadására.

A hivatal a vizsgálat eredményeképpen számos intézkedést kezdeményezett, aminek az ELMŰ Rt. eleget tett. Jelenleg, ha a fogyasztó nem fogadja el az új elszámolási módszert, akkor változatlanul fizetheti a – mérőóra leolvasása alapján – havonta a szolgáltatási díjat.

Azoknak, akik elfogadták az éves elszámolást, az ELMŰ Rt. biztosítja, hogy havonta ingyenes levelezőlapon vagy zöld számon bejelentsek a mérőóra állását.

Az országgyűlési biztos egyetértett a Hivatal megállapításaival és a tett intézkedésekkel. Hivatkozott a Ptk. 4. § (1) bekezdésére, mely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Az ELMŰ Rt. ezt a kötelezettségét elmulasztotta, mert a fogyasztók félretájékoztatására alkalmas tartalmilag hiányos tájékoztatót küldött ki. Ezzel megsértette a fogyasztó alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz való jogát. Mulasztását azonban a Hivatal intézkedésére pótolta, ezért a sérelem orvoslására tekintettel az országgyűlési biztos ajánlással nem élt. Ugyanakkor kifejtette, hogy a kölcsönös együttműködés követelménye alapján a fogyasztóktól is elvárható, hogy ha a havonkénti elszámolást választják, akkor az óraállást a szolgáltatónak zöldszámon, vagy az erre a célra rendszeresített levelezőlapon bejelentsek.

Így teljesülhetnek a Ptk. 240. § (3) bekezdésében foglaltak, vagyis a vitás vagy bizonytalan kérdéseknek közös megegyezés útján való rendezése oly módon, hogy a felek kölcsönösen engednek egymásnak. (OBH 876/2000.)

A villamosenergia-szolgáltatásban a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott felemelt díj miatt a korábbi években több panasz is érkezett a fogyasztóktól, akik a felemelt díj mértékét és a szabálytalan vételezés esetén kiszámított fogyasztást túlzottnak tartották.

Amennyiben a szabálytalan vételezés tényleges időtartama nem állapítható meg, akkor a jogszabályban foglalt vételelem szerint a megelőző egy év fogyasztását vette figyelembe a szolgáltató egy a háztartási villamos fogyasztókészülékekre kalkulált kihasználási óraszám segítségével.

Az egyéves törvényi vételelem alkalmazása az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából nem kifogásolható, ellenbizonyításnak bármikor helye van. A számítás alapját képező kihasználási óraszámok alkalmazása azonban nem felelt meg a valóságnak.

A korábbi Közüzemi Szabályzat rögzítette, hogy szabálytalan vételezés esetén a vételezett villamos energia mennyiségét milyen kihasználási óraszámok szerint kell kiszámítani. Ez általános háztartási fogyasztás esetén havi 125 óra volt. A számítás nem életszerű, mert egy átlagos háztartásban sosem használják a tűzhelyet minden nap öt órán

keresztül, minden lapján és sütőjén is egyidejűleg, a mikrohullámú sütőt sem használják napi öt órában, a porszívót és a mosógépet sem. Egy ilyen felszereltségű lakás átlagos havi áramfelhasználása kb. 150–170 kWh egy hónap alatt. A tavaly december 30-ig érvényben lévő szabályozás szerint számítva, ha feltételezzük, hogy egy háztartásban mintegy 10 kWh összteljesítményű háztartási berendezés található, akkor 10 kW beépített teljesítmény \times 125 óra = 1 250 kWh. A hatósági ár 23,52 Ft, a felemelt ár ennek négyszerese: 94,08 Ft. A példa szerinti átlagos háztartás fogyasztója $1\,250\text{ kWh} \times 94,08\text{ Ft} = 117\,600\text{ Ft/hó}$ felemelt díjat köteles fizetni, holott az általa okozott tényleges kár normál díjjal számítva $170\text{ kW} \times 23,52\text{ Ft} = 3\,998\text{ Ft/hó}$. Ha az áramszolgáltató nem tudta megállapítani, hogy a szabálytalan vételezés mikor kezdődött, a bírságot egy évre visszamenőleg is kivetheti. Így a fenti példa szerint a fogyasztó 12 hónapra $1\,441\,200\text{ Ft}$ -ot köteles fizetni, holott az általa okozott kár $47\,980\text{ Ft}$. A bírság vagy pénzbüntetés összege tehát $1\,363\,220\text{ Ft}$, amit az áramszolgáltatónak kell befizetni.

Ezért 2001 októberében az országgyűlési biztos megvizsgálta a villamos energia törvénynek és végrehajtási rendeletének – a szerződészségésre vonatkozó – szabályait, illetve a szolgáltatónak a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott eljárását és több ajánlást tett a felemelt díj helyett a kárnak megfelelő kártérítés, és életszerűbb kihasználási óraszám meghatározására.

Egy igazsáügyi szakértő felvetése alapján az országgyűlési biztos 2002-ben szükségesnek tartotta annak vizsgálatát, hogy a korábban folytatott vizsgálat (OBH 5279/2001.) eredményeképpen tett ajánlások teljesültek-e. A 2001 decemberében megjelent új villamos energia törvény és végrehajtási rendelete szerint a felemelt díj helyébe lépő kötbér mértékét, valamint a szerződészségő módon vételezett villamos energia mennyiségét az üzletszabályzatban kell meghatározni. Ezért az országgyűlési biztos különös figyelmet fordított arra, hogy az ELMŰ Rt. üzletszabályzat tervezete összevetve az új jogszabályokkal megfelel-e az alkotmányossági és törvényi követelményeknek.

A vizsgálat a jogbiztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult. Ennek során az országgyűlési biztos egyeztetette az üzletszabályzatban foglaltakat az új szabályokkal és a jóváhagyásra hatáskörrel rendelkező Hivatallal.

Megállapította, hogy a korábbi jelentésben tett ajánlások az új villamos energia törvény és végrehajtási rendelete részévé váltak. Ezzel a jogalkotó a jogi szabályozás okozta alkotmányos joggal összefüggő visszásságot kiküszöbölte.

Az üzletszabályzat tervezete azonban több olyan rendelkezést tartalmaz, amely közvetlenül veszélyezteti a jogbiztonsághoz való jogot azzal, hogy ellentétes az új törvényben és annak végrehajtási rendeletében foglaltakkal, továbbá a tulajdonhoz való jogot azzal, hogy a fogyasztót a tulajdon terheként továbbra is olyan mértékű kártérítésre kötelezi, amely nincs arányban a szolgáltatónak okozott kárral.

Tekintettel arra, hogy a készülő üzletszabályzat a törvényesség és alkotmányosság érvényesülésének fontos biztosítója, az országgyűlési biztos a felügyeletet ellátó Magyar Energia Hivatal elnökének tett ajánlásokat a szabálytalan vételezés fogalmának pontosabb meghatározására, a kötbér mértékének megállapítására, és a pótdíj alkalmazhatóságára. (OBH 4113/2002.)

Az új villamos energia törvény szabályait 2003. január 1-jétől kell alkalmazni. A Magyar Energia Hivatal a szolgáltatókat 2003. március 31-ig kötelezte az üzletszabályzatok tervezetének olyan átdolgozására, amely figyelemmel van az ombudsmani ajánlásokra és a kötbérszámítást átláthatóbbá, és ellenőrizhetőbbé teszi. Ebből következően jelenleg nincs tapasztalatunk az új szabályoknak megfelelő szolgáltatói eljárással kapcsolatban.

A múlt évi vizsgálati tapasztalatok összegzésekképpen megállapítható, hogy a szolgáltató nem minden esetben kezeli a fogyasztót egyenrangú félként és hatalmi pozíciójának megerősítésére törekszik. Pozitívumként kell értékelni azonban, hogy a felügyeleti intézkedéseket és ombudsmani ajánlásokat többnyire elfogadja és teljesíti. Mindez elősegíti a fogyasztók bizalmának erősítését, valamint a szolgáltató és a fogyasztó közötti jogviszony olyan átalakulását, melyben a két fél valóban egyenrangú partner lehet. A tapasztalatok közül ki kell emelni a fogyasztói érdekképviseletek tagjaival és a Magyar Energia Hivatallal kialakított jó kapcsolatot és eredményes együttműködést.

3.14.2. Gázszolgáltatási ügyek

2002-ben két gázbevezetéssel kapcsolatos ügyben készült vizsgálati jelentés. További 14 esetben különböző hatásköri okok miatt nem került sor vizsgálatra.

A vizsgálatok során többnyire a tisztességes eljáráshoz való jog és a tulajdonhoz fűző jog sérelme merült fel.

Az országgyűlési biztos fontosnak tartja megjegyezni azt, hogy kifejezetten a gázszolgáltatók tevékenységével kapcsolatos panaszt a 2002. évben nem vizsgált. Annál több vizsgálatra érdemes ügy érkezik mind a mai napig a gázhálózathoz való csatlakozással kapcsolatban.

A vizsgálatokból megállapítható, hogy az elmúlt évekhez hasonlóan a legtöbb problémát a gázhálózathoz való utólagos csatlakozás jelentette, ugyanis az önkormányzatok és a szolgáltatók nem minden esetben egyeztek meg az utó-

lagosan fizetendő díjakról, vagy nem egyértelmű az ez irányú megállapodás. Így folyamatosan érkeznek panaszok azzal kapcsolatban, hogy kinek és milyen mértékű díj jár utólagos csatlakozás esetén.

A 2002. évben is a legtöbb alkalommal azért kellett a szolgáltatók tevékenységével kapcsolatos panaszok vizsgálatát elutasítani, mert a fogyasztók nem merítették ki jogorvoslati jogukat és nem fordultak a Magyar Energia Hivatalhoz.

A vizsgálat nélkül, áttétellel elutasított panaszok jobbra a következők voltak. A panaszosok sérelmezték a díjakat, a gázóra-leszerelés körülményeit, így azt, hogy a leszerelés során a szolgáltató munkatársa nem tölti ki megfelelően a nyomtatványt, azt nem írja alá, nem pecsételi le és ezzel kizárja az esetleges későbbi reklamációt, a gázóra ki-egyenlítő tartozással összefüggő leszerelését, a kiugró gázfogyasztás kivizsgálásának elmaradását és a díjtartozással összefüggésben indított végrehajtási eljárást.

Az egyik vizsgálatnál lezárt esetben az volt a probléma, hogy az utólagos csatlakozás a panaszosnak háromszor annyiba került, mintha a beruházáskor csatlakozott volna. Ennek oka pedig az infláción túl az volt, hogy mind az önkormányzat, mind a szolgáltató díjat kért a hálózathoz való csatlakozásért. (OBH 6670/2001.)

A másik jelentéssel lezárt ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat nem építette ki az utcában, ingatlan előtt az elosztóvezetékét. Az ingatlan hegyoldalban, nem közvetlenül az utcafronton található, ezért még az is kérdéses volt, hogy az utcáról ingatlanához felvezetendő vezeték a hálózat mely szakasza és így kinek a kötelessége azt kiépíteni. Végül a panaszos megelégedve az önkormányzattal való egyezkedést, saját költségére építette ki a hiányzó vezeték szakaszt. Mindeközben a panaszos évekkorábban kifizette a hálózat kiépítéséért a csatlakozási díjat az önkormányzatnak is. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy az önkormányzat a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy a panaszost úgy kötelezte a csatlakozási díj megfizetésére, hogy az ingatlan előtt található utcaszakaszon nem volt kiépítve az elosztó vezeték, továbbá, hogy közel négy éven keresztül nem világosította fel a panaszost arról, hogy kérelme nem teljesíthető, mert a hálózat fejlesztésre sem az önkormányzat, sem pedig a szolgáltató a kedvezőtlen hozammutatók miatt nem kötelezhető. (OBH 4515/1999.)

Ismételten hangsúlyozandó az a tény, hogy a szolgáltatás minőségével kapcsolatos panaszok elutasítására azért került sor, mert a panaszosok még mindig nem ismerik eléggé az energia szektorban fogyasztóvédelmi szerepet betöltő intézményt, a Magyar Energia Hivatalt, és nem tudják, hogy panaszaikra orvoslást először ennél a szervnél kellene keresniük.

3.14.3. Temetkezéssel kapcsolatos ügyek

A temetkezéssel kapcsolatos panaszok vizsgálati tapasztalatai szerint 2002-ben a sérelmeket nem a temetkezési szolgáltatók kegyeletsértő magatartása, hanem a közreműködő intézmények (kórházak, egészségügyi intézetek) és hatóságok (ÁNTSZ, Polgármesteri Hivatalok, Közigazgatási hivatal, Fogyasztóvédelmi Felügyelőség) valamint a temető tulajdonosának mulasztásai okozták.

A vizsgálat valamennyi esetben az emberi méltósághoz való jogból fakadó kegyeleti jog sérelmének gyanúja, egy esetben ezenkívül a panasz előterjesztéséhez való jog, másik esetben a jogbiztonsághoz való jog és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt indult.

A vizsgálatok során minden esetben bebizonyosodott az említett alkotmányos jogokkal összefüggő sérelem. 2002 márciusában az országgyűlési biztos a híradásokból értesült arról, hogy ismételten számos esetben elmulasztották kezdeményezni a különböző intézmények a halottak időben történő eltemetetését, köztemetését.

2001 júniusában a tárgyban az országgyűlési biztos már folytatott vizsgálatot, és ajánlást tett az érintett minisztérium által lefolytatandó vizsgálatra. Ennek eredményeképpen a miniszter az országgyűlési biztost arról tájékoztatta, hogy 30 napot meghaladóan 51 holttestet tároltak a különböző intézményekben. 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben az intézmények 30 napot meghaladóan 1 281 holttestet tároltak.

Az utóvizsgálat során az országgyűlési biztos felkérte a fővárosi és a megyei tisztii főorvosokat egy olyan átfogó vizsgálatra, mely feltárja a jelenlegi helyzetet. A tisztiorvosok alaposan és minden esetben határidőre teljesítették a felkérést, javaslatokat adtak a további szabályozási megoldásokra. Az utóvizsgálat feltárta, hogy 2001–2002 évben a temetések 771 esetben húzódtak el. Az ellenőrzés időpontjában 57 esetben a temetés még nem történt meg. Megállapítható volt, hogy évente változatlanul 300–400 esetben fordul elő a temetés elhúzódása. Ennek oka az egészségügyi intézmények mulasztása, az önkormányzatoknál a köztemetéssel kapcsolatos eljárások elhúzódása.

A biztos ugyanakkor elismerőleg azt is megállapította, hogy az intézmények mintegy harmadában visszásság nem, vagy alig fordul elő, a temetési ügyeket példamutatóan a tisztesség és jog által elvárt módon intézik. Az utóvizsgálat során feltárt alkotmányos visszásság orvoslása érdekében a jogszabály módosítására tett javaslatot az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, a belügyminiszternek a betegjogi képviselők feladatkörének meghatározásával és a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításával kapcsolatban.

Kezdeményezte az országos tisztii főorvosnál, hogy éves munkaprogramja során ellenőrizze a különböző intézményekben történő tetemtarolás körülményeit, és követelje meg az idetartozó szabályok maradéktalan betartását. Fel-

kérte a fővárosi és az érintett megyei tisztii főorvosokat arra, hogy haladéktalanul intézkedjenek a területükön működő intézményekben tárolt tetemek azonnali temetéséről, illetve köztemetéséről. A megszólítottak az ajánlást és a kezdeményezést elfogadták. A miniszterek a vonatkozó rendeletek kiegészítésével egyetértettek, az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter a köztemetési költségek 90%-ának visszaigénylési lehetőségével, a köztemetésre vonatkozó hatáskörnek a polgármesterre való telepítésével kívánja elősegíteni a visszásságok kiküszöbölését. A fővárosi és megyei tisztii főorvosok intézkedtek, és a halottak temetése, köztemetése megtörtént (OBH 2672/2002.)

A temetkezési szolgáltató kft. és az ÁNTSZ városi és megyei intézetének mulasztását állapította meg az országgyűlési biztos amiatt, hogy a panaszos hozzátartozójának temetésén a szolgáltató emberei úgy végezték a sírnyitást és a rátemetést, hogy a sírból előkerült egyes maradványokat (csontok, koporsó és ruhadarabok) nem temették vissza megfelelően a sírt, és környékét pedig nem hozták rendbe. Mivel panaszos jelzései nyomán két hét múlva sem történt intézkedés, a panaszos kénytelen volt a sírt saját költségén rendbe hozni, továbbá az ott talált maradványokat magához venni. A panaszos problémájával először a rendőrséghez, majd a városi bírósághoz, az ÁNTSZ városi intézetéhez, és a Fogyasztóvédelmi Felügyelőséghez (a temetkezési szolgáltatás minősége miatt) fordult, mert szeretne volna a maradványokat illően eltemettetni. Az ÁNTSZ városi intézete a helyszínen vizsgálatot tartott, megállapította, hogy a szolgáltató sírnyitási engedélyt nem kért, ezért pénzbírságot szabott ki a helyi vezetőre, de a maradványok eltemetése érdekében nem határozott. A megyei tisztii főorvos arról tájékoztatta a panaszosat, hogy a kegyeletsértéssel kapcsolatos kifogások nem tartoznak az ÁNTSZ hatáskörébe. A Felügyelőség saját eljárását hatáskör hiányában megszüntette. Az országgyűlési biztos a megbízott országos tisztii főorvoshoz fordult, de az ő intézkedései sem vezettek eredményre.

A vizsgálat megállapította az ÁNTSZ városi és megyei intézetének mulasztását amiatt, hogy semmilyen intézkedést nem tettek a maradványok közegészségügyi kockázatának megállapítására, továbbá nem hívták fel a temetkezési szolgáltató működésének felügyeletét ellátó jegyző figyelmét a maradványok eltemetésének szükségességére. Emiatt a jogbiztonsághoz való jogból fakadó tisztességes eljáráshoz való jog, és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja is beigazolódott.

Megállapította továbbá, hogy a Felügyelőség intézkedése miatt nincs hatásköre eljárni, mert a panaszos az első fokú határozatot nem fellebbezte meg, így a jogorvoslati lehetőségeket nem merítette ki. Levélben azonban felhívta a Főfelügyelőség vezetőjének figyelmét arra, hogy az államigazgatási eljárást az első fokú hatóság törvénysértően szüntette meg, mert a büntetőügy tárgya nem volt azonos a panaszosnak a szolgáltatás minőségére vonatkozó kifogásával. A megkeresés nyomán a Főfelügyelőség vezetője felügyeleti intézkedés keretében megsemmisítette az elsőfokú határozatot, és új eljárás lefolytatását rendelte el. Az új eljárásban a Felügyelőség fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta a szolgáltató kft.-t.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte a városi tisztii főorvosnál, hogy – jegyzőkönyv készítése mellett – haladéktalanul vizsgálja meg közegészségügyi szempontból a panaszosnál található maradványokat. A jövőre nézve ajánlást tett az országos tisztii főorvosnak arra, hogy az ÁNTSZ az Áe. szabályainak betartásával járjon el az állampolgárok ügyében, hatáskör hiányában pedig kerüljön sor a megfelelő hatóság értesítésére.

Felhívta az illetékes település jegyzőjének figyelmét, hogy a kegyeleti joggal összefüggő visszásság érdekében a városi tisztii főorvos megkeresésére is figyelemmel, gondoskodik a maradványok mielőbbi tisztességes eltemetéséről.

A kezdeményezés nyomán, összeférhetetlenség miatt az ÁNTSZ Komáromi Városi Intézetének vezetője folytatta a vizsgálatot. Ennek során szemlét tartott a panaszosnál, részletes jegyzőkönyvet vett fel, igazságügyi szakértőt rendelt ki, felvette a kapcsolatot a jegyzővel, és érdemi határozatot hozott az ügyben. Az országos tisztii főorvos eleget tett az ajánlásnak, és körlevélben hívta fel a figyelmet az Áe. szabályainak maradéktalan betartására. A városi jegyző tájékoztatta a biztost, hogy a maradványokat a kegyeleti előírásoknak megfelelően eltemették (OBH 1857/2002.).

A polgármesteri hivatal és a közigazgatási hivatal mulasztását állapította meg az országgyűlési biztos abban az esetben, amikor a panaszos elhunyt édesanyját azért nem tudta édesapja sírhelyére rátemetni, mert ezt a helyi polgármesteri hivatal nem engedélyezte. Korábban a sírhely felett az önkormányzatnak volt rendelkezési joga, 2001. januárjától azonban kötelező volt a sírhely megváltás. A panaszos a polgármesteri hivatal ügyintézője tévesen úgy tájékoztatta, hogy a sírhely megváltása kötelező, a megváltás 25 évre szól, és ennek letelte után lehet szó rátemetéséről. A közigazgatási hivatal a panaszos beadványára csak az országgyűlési biztos felkérésére válaszolt, ezért az ügyben a panaszos előterjesztéséhez való jog sérelmének gyanúja is beigazolódott. A közigazgatási hivatal a mulasztását pótolta, ezért ezzel kapcsolatban az országgyűlési biztos ajánlással nem élt, azonban az önkormányzat mulasztásával kapcsolatban a jövőre nézve kezdeményezte a település jegyzőjénél, hogy gondoskodik a temetéssel kapcsolatos jogszabályok betartásáról. Amennyiben a hozzátartozók rátemetéssel kívánják az elhunytat eltemetni, de a sírhely felett nincs rendelkezési joguk, azt az – önkormányzat temetkezési rendeletében foglaltak szerint – megváltással megszerezhesse.

A kezdeményezéssel a jegyző egyetértett, és intézkedéseket tett a visszásság jövőbeni kiküszöbölésére. Jelezte, hogy foglalkoznak a panaszos költségeinek megtérítése iránti kérelmével. A biztos a jegyző választát elfogadta (OBH 5284/2001.).

A temetkezési vállalkozó és a temetőtulajdonos mulasztását állapította meg az országgyűlési biztos amiatt, hogy a temetés megrendelésekor a vállalkozó nem győződik meg arról, hogy a megrendelőnek van-e rendelkezési joga a sírhely felett, az egyházi tulajdonú temető szabályzata pedig nem tartalmaz előírásokat a temetőüzemeltető és a szolgáltató részére történő adatszolgáltatásról, és a rendelkezési jog jogosultjával kötendő szerződésről.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az egyházi tulajdonú temetőben a férje nyughelyéül szolgáló sírhelybe kifejezett tiltakozása ellenére férjének elhunyt testvérét is eltemették, holott a rendelkezési jog őt illette. A biztos felkérte a jegyzőt annak vizsgálatára, hogy a temetkezési vállalkozó a jogszabálynak megfelelően járt-e el, továbbá, hogy a temető szabályzata megfelelő rendelkezést tartalmaz-e a rendelkezési jog érvényesítése szempontjából.

A vizsgálat eredményeképpen a jegyző felhívta a temetkezési vállalkozó figyelmét arra, hogy kötelessége és egyben érdeke is, hogy meggyőződjön arról, hogy a temetést intéző személy rendelkezési jogosultsággal bírjon, vagy legalábbis a rendelkezésre jogosulttól nyilatkozattal rendelkezzen arról, hogy a konkrét temetési helyen a temetés megtartható. Az egyház lelkipásztorának a figyelmét felhívta arra, hogy egészítse ki a temetőszabályzatot az adatszolgáltatás rendjével, gondoskodjon a temetési helyek megváltásnak megfelelő dokumentálásáról, kössön szerződést a rendelkezésre jogosultakkal. Ebben rögzítse a rendelkezésre jogosult adatait, a rendelkezési jog helyét, időtartamát, a fizetendő díjat, a felek jogait és kötelezettségeit. A jegyző a meghallgatás alkalmával a panaszost és az ellenérdekű családtagot tájékoztatta arról, hogy vitájukban bírósághoz fordulhatnak. Az országgyűlési biztos a jegyző válaszát elfogadta (3433/2000.).

Az esetismertetések alapján arra lehet következtetni, hogy a temetkezési tevékenység egyes területeinek felügyeletét ellátó hatóságok (ÁNTSZ, Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, polgármester, jegyző) és a temető tulajdonosa nem minden esetben vannak tisztában azzal, hogy mely panaszok tartoznak a hatáskörükbe, vagy a panasszal kapcsolatban milyen intézkedéseket kell tenniük. Egymás közötti együttműködésük is hiányos. Ennek oka abban keresendő, hogy még egy évtizedre sem tehető az a szakmai-gyakorlati tapasztalat, melyet a temetkezési tevékenységgel kapcsolatos új feladatok jelentenek a számukra.

Korábban a temetkezéssel kapcsolatos tevékenységet állami vállalatok intézték, az újonnan alakult temetkezési vállalatok pedig még nem rendelkeznek tapasztalatokkal. Ezért különösen fontos e területen a megfelelő oktatás megszervezése, és az ombudsman vizsgálati eredményeinek minél szélesebb körű ismertetése. Különösen alkalmasak a kívánt eredmény elérésére a felügyeleti szervek által kiadott körlevelek.

3.15. Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az állampolgárok legalapvetőbb igénye a létbiztonság. Magyarország földrajzi elhelyezkedéséből adódó klímája miatt, a fűthető hajlék az élet megóvásának alapvető feltétele. Az Alkotmány 17. § szakasza kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, és ezzel a létbiztonsághoz való jogot alkotmányos alapjognak ismeri el. A lakhatás kérdése a társadalom legszélesebb körét érinti. Attól függően, hogy a panaszos milyen társadalmi helyzetben él, eltérő a problémája és a helyzet rendezése is más megoldást kíván. Az országgyűlési biztosok a társadalom azon csoportjaira fokozott figyelmet fordítanak, akik gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, vagy egyáltalán nem képesek jogaiknak érvényt szerezni.

2002-ben a lakáshoz jutás problémái miatt kevesebb panasz érkezett, mint a korábbi években, mivel a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet számos korábban gyakran felmerült problémát rendezett. Továbbra is számos segítségkérés érkezett azonban a lakásmegtartás nehézségeivel küzdőktől. Legnagyobb arányban azonban a lakás hiánya miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők nevében, képviselőikben eljáró civil szervezetek fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz.

Az önkormányzatokkal mint bérbeadókkal szemben érkező panaszok vizsgálata során általánosnak tekinthető, alapvetően jogsértő gyakorlatot nem tapasztaltunk, az esetenként megállapítható jogsértést a felek bíróság előtt rendezhették.

Az országgyűlési biztos a kilakoltatott családok helyzetének rendezésére több módon is tett kísérleteket. Az önkényes lakásfoglalók ügyében sem panasz alapján, sem hivatalból nem folytatott ugyan vizsgálatot, de a sajtóból tudomására jutott eseteket figyelemmel kísérte. Az egyik budapesti kerületben végrehajtott kilakoltatás miatt a kisebbségi biztossal közös vizsgálatot indított. A megkeresésre adott válaszokból megállapította, hogy az önkormányzat a családokat nem lakásokból, hanem bontási kötelezettség alá eső „nem lakáscélú helyiségekből” költöztette ki. Tekintettel arra, hogy a gyermekes családok ideiglenes elhelyezése a vizsgálat megindításakor megoldott volt, a biztos az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozata értelmében, a panaszban foglaltak alapján alkotmányos jog sérelmét nem állapította meg.

Az egyedi ügyekben tapasztalt, jogszerűnek minősülő végrehajtásoktól függetlenül állapította meg a biztos, hogy a télen végrehajtott kilakoltatás az állampolgárok életét közvetlenül veszélyeztetheti, ezért az ilyen esetben végrehajtott kilakoltatás ellentétes az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal.

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 támogatta szakmai véleményével a családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló országgyűlési határozati javaslatot, és ajánlotta fel 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.

Az önkormányzati bérlakások bérlőinek helyzetét továbbra is súlyosan befolyásolják az elmúlt évtizedekben rendezetlenül hagyott jogviszonyok. Az országgyűlési biztos az OBH 2288/2002. sz. ügyben egy 1959 óta a helyi tanács által kezelt lakóingatlanok az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett kezelő, a MÁV Rt. részére lakottan történt visszadására ügyében folytatott vizsgálatot. A vizsgálat a bíróság előtt folyamatban lévő perre tekintettel, a felek közötti vitát nem befolyásolhatta, de megállapította, hogy a tulajdonjog körüli vitában a bérlők jogainak és jogos érdekeinek figyelmen kívül hagyása alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okozott.

Az idős, egyedülálló emberek számára az önálló lakás nem mindig jelent megnyugtató megoldást. A hozzátartozók figyelmét a közösség pótolhatja. A nyugdíjasházak létrehozása társadalmi igény alapján kezdődött. Nyugdíjsházat önkormányzatok hoznak létre, de vállalkozói alapon is működhetnek. A működés feltételeit az önkormányzati intézmények esetén a fenntartó önkormányzat rendeletében kell meghatározni. Az OBH 3983/2002. sz. vizsgálat az önkormányzat rendeletének visszásságára mutatott rá, mert az önkormányzat az igények változását ugyan figyelembe vette, de a rendeletét ahhoz nem megfelelően módosította.

A hajléktalanok emberi jogai megegyeznek az általános emberi jogokkal, ezért esetükben is sérülhet bármelyik alkotmányos alapjog. Egyes esetekben azonban éppen a hajléktalan létükből következnek jogsérelmeik. 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.

A hajléktalan személyek gyakran válnak rendőri intézkedés alanyaivá. Az általános helyettes az OBH 3311/2001. sz. ügyben a Létminimum Alatt Élők Társasága beadványa alapján egy hajléktalan-szállón végzett éjszakai rendőri ellenőrzéssel kapcsolatos panaszt vizsgált ki, és megállapította, hogy a hajléktalan-szállások és éjjeli menedékhelyek rendszeres éjszakai ellenőrzése közvetlenül veszélyezteti a hajléktalanok emberi méltóságához és a szociális gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

Az OBH 6235/2000. sz. ügy panaszosát a lakhatási formák legalsó szintjét képező hajléktalan-szállóról zárták ki, és ezzel a legalapvetőbb alkotmányos jogai kerültek veszélybe. A Menhely Alapítvány intézményvezetője a fővárosi kerületi önkormányzatoknál a hajléktalan ügyfelekkel szemben tapasztalt hátrányos megkülönböztetést sérelmezte. Az OBH 3875/2002. sz. ügy is jól példázta azt, az önkormányzatoknál egyre több formában tapasztalható jelenséget, hogy a szociális problémákat „exportálják”, azaz megkísérik azokat más önkormányzatokhoz áttérlni, néha akár ingatlan vásárlásával, vagy annak támogatásával is.

Az OBH 6246/2001. sz. ügyben is a Menhely Alapítvány munkatársa kérte az országgyűlési biztos segítségét egy hajléktalan ügyfelének rendszeres szociális járadék iránti kérelme ügyében. A hatóság által felkért orvos-szakértő véleménye szerint, a panaszos egészségi állapota nem romlott olyan mértékben, amely a rendszeres szociális segély folyósítását lehetővé tette volna számára. A szakvélemény alapján a panaszos kérelmét elutasították. A biztos megállapította, hogy a panaszos alkotmányos jogait sértette a másodfokú hatóság azzal, hogy a panaszos fellebbezése alapján nem kezdeményezett II. fokú orvos-szakértői vizsgálatot.

Ezen ügyek is jól példázják, hogy a jogaik érvényesítésére képtelen állampolgárok érdekében egyre több civil-szervezet fordul az országgyűlési biztosokhoz. Összességében azonban – más ügytípusokra is kiterjedően – el lehet mondani, hogy a különböző érdekvédelmi és jogvédő szervezetek még mindig nem használják ki eléggé az ombudsmani intézményben rejlő lehetőségeket.

3.16. Oktatási, felsőoktatási ügyek

3.16.1. Közoktatás, diákjogok

2002. évben az iskolák működését érintő sajátos problémaként jelent meg, hogy egyes oktatási intézményekben az iskola vezetői, pedagógusai a választási kampányba a tanulókat, illetve rajtuk keresztül a szülőket is bevonták. Sajtóértesülések alapján országgyűlési képviselő nyújtott be panaszt, és beadványában azt kifogásolta, hogy az oktatási miniszter nem tett eleget a közoktatási törvényben szabályozott ágazati irányítási feladatainak, mert a rendelkezésére álló eszközökkel nem adott egyértelmű tájékoztatást az iskolák fenntartóinak és igazgatóinak, továbbá a pedagógusoknak

arra vonatkozóan, hogy az iskoláknak milyen szerepük lehet a választásokkal kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása során. Nem tette meg a szükséges intézkedéseket a tanulók alkotmányos jogait sértő iskolai tevékenység ellen sem. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a közoktatási törvény (1993: LXXIX. tv.) az Alkotmány alapján konkrétan is megfogalmazza a tanulók azon jogait, amelyek őket éppúgy megilletik, mint a felnőtteket: a véleménynyilvánítás, a lelkiismeret, a meggyőződés szabadsága, a tárgyilagos információhoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma. A gyermek védelemhez való joga alapján pedig kiemelten fontos, hogy az előbbi jogait is megvédjék. (Emellett az iskola kampánya a szülők alkotmányos jogait szintén sérti.) Ha nyilvánosságra kerül, hogy ezek a jogok veszélyben vannak, az ágazatot irányító miniszternek a lehető leghatékonyabb intézkedést kell tennie. Az általános helyettes álláspontja szerint a miniszter által közétett sajtóközlemény erre nem volt elégséges. A jogbiztonság követelményét sérti – amint ezt az országgyűlési biztosok már számos esetben megállapították –, ha nem az adott körülmények között eredményes eszközzel él a hatáskör jogosultja. A közszolgáltatást nyújtó intézmények – ilyenek az iskolák – jogszerű működéséhez különösen fontos, hogy az erre garanciát nyújtó jogi környezet (a hatáskörök gyakorlása) valóságos legyen. A bekövetkezett sérelem utólag általában már nem orvosolható. Éppen ezért a miniszternek élnie kellett volna a jogsértés miatt az egyedi eljárás kezdeményezés jogával is amellet, hogy a fenntartókat és az iskolavezetést nyomatékosan figyelmezteti a kifogásolt magatartás törvénytörő voltára. Összegezve: a vizsgálat szerint az oktatási miniszter mulasztása visszásságot okozott a tanulók és szülők alkotmányos jogaival összefüggésben. Az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a minisztert, hogy tegyen intézkedést a hasonló visszásság megelőzésére. Az új miniszter az intézmény fenntartókhoz és az igazgatókhoz írt levelében ismertette a jogszabályokat, az Alkotmánybíróság határozataiban és a vizsgálati jelentésben megfogalmazott álláspontot. (OBH 2471/2002.)

Az előbbi panasz nyomán az országgyűlési biztos általános helyettese konkrét iskolai jogsértést nem vizsgált, ez ugyanis elsődlegesen a fenntartó feladata. Egy másik panasz alapján viszont azt állapította meg, hogy a fenntartó önkormányzat nem járt el az iskolai kampány miatt, pedig erről tudomása volt, szülői panasz is érkezett. Kezdeményezte a biztos általános helyettese, hogy az önkormányzat a közoktatási törvény szerint a törvényességi ellenőrzést végezze el, és ennek eredményéhez képest intézkedjék. A megszólított a vizsgálatot lefolytatta, és határozatban rendelkezett az intézményvezetés jövőbeli eljárására. (OBH 2760/2002.)

A jogalkotás kisebb hiányossága okozta azt a visszásságot, ami miatt egy érettségizett diák elveszett diákigazolványát az iskola nem pótolta, pedig a jogszabály szerint az még az érettségi után október 31-ig érvényes, használható lett volna (pl. az egyetemi felvételi vizsgákra utazáshoz). Tekintettel arra, hogy a diákigazolvány juttatása a tanulók, fiatalok művelődéshez való jogának érvényesülését, az esélyegyenlőséget segíti, az említett hiba e jogokkal összefüggésben okozott visszásságot. Az általános helyettes javasolta az oktatási miniszternek a jogszabály kiegészítését, amelynek tervezetét a tárca el is készítette. Emellett felhívta az intézményvezető figyelmét arra, hogy ha ilyen hiányosságot tapasztal, akkor elvárható, hogy késedelem nélkül jelezze akár a minisztériumnak, akár a törvényességi ellenőrzést gyakorlónak. (OBH 3498/2002.)

3.16.2. Felsőoktatás

2002-ben 5 felsőoktatási ügyben készült vizsgálati jelentés, több esetben pedig tájékoztató levéllel zárta le az ügyet az országgyűlési biztos általános helyettese. Ezt a formát akkor választja, ha a sérelmezett ügyben nincs hatásköre, de a panaszosnak tájékoztatást kíván adni a leírt probléma tekintetében. Ez – a sommás elutasítás helyett – azért szükséges, mert előzőleg rendszerint a panasz már több fórumot megjárta anélkül, hogy a panaszosok korrekt, világos eligazítást kaptak volna. E hiányosság miatt viszont bizalmukat veszítik az állami szervekben, és kiszolgáltatottnak érzik magukat a jogszerűtlennek, igazságtalannak gondolt eljárással szemben. A felsőoktatás körében az országgyűlési biztos hatásköre nem terjed ki az intézmények belső működéséhez, a közalkalmazotti jogviszonyhoz kapcsolódó sérelmekre. Ilyen esetekben az országgyűlési biztos általános helyettese az oktatási miniszterhez tette át a panaszt, kérve, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében járjon el, adjon választ a panaszosoknak. (OBH 3978/2002., 3980/2002.) Miután azonban a sérelem vizsgálata hatáskör hiányában e fórumon sem történt meg, tájékoztatást kért a minisztertől a törvényesség felügyeleti jogköre értelmezéséről és a kialakított gyakorlatról. A válasz alapján egyértelművé vált, hogy a felsőoktatási törvény (1993: LXXX. tv.) alapján a miniszter az egyetem, önálló főiskola döntését, eljárását vizsgálja az említett jogkörében, az egyetemi karét viszont nem, mert ez az egyetem vezetésének a hatásköre („belső ügy”). Az oktatóknak, hallgatóknak tehát törvényességi kifogásukat a rektorhoz (intézményi tanácshoz) kell előterjeszteniük, és csak az ő döntése („hallgatása”) után kérhetik a miniszter fellépését a törvényesség érdekében. Mindez azért fontos, hogy a panaszosok és az egyetemek is tisztában legyenek a jogvédelem lehetőségeivel, azzal hogy a minisztérium miért nem folytat törvényességi vizsgálatot, miért nem foglal állást pl. az oktatók által vitatott belső, intézményi ügyekben.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Obtv. értelmében változatlanul a felsőoktatási intézmények szolgáltató tevékenységére vonatkozó panaszok alapján folytat vizsgálatot, és ezeket vizsgálati jelentéssel zárja. A közölt sérelmek természetszerűleg ebben az ügycsoportban elsődlegesen a művelődéshez való jogot érintik, amellyel kapcsol-

latban általában a jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz való jognak a sérelme révén keletkezik a visszás helyzet. Valamennyi vizsgált ügyben a visszásság megállapítható volt, bár nem mindig a panaszos által vélt okból.

A korábbiakhoz képest csökkent, és már csak egy panasz érkezett amiatt, hogy a hallgató nem olyan szintű oklevelet kapott, melyet az intézmény ígért (OBH 5074/2001.). A vizsgálat megállapította, hogy a művelődéshez és a munkához való joggal összefüggésben – a jogbiztonság követelményét sértve – az intézmény visszásságot okozott, mert az adott szakon az egyetemi szintű képzésre szóló engedélye nem volt, az akkreditációt nem szerezte meg, és ezért csak főiskolai diplomát kapott a panaszos. És bár a jelentésben foglalt elmarasztaló megállapítást az egyetem elfogadta, a hibát elismerte, a helyrehozására eddig tett intézkedései nem jártak eredménnyel. Fontos tudni, hogy az ilyen fajta hiba tényleges reparálása rendkívül nehéz, szinte lehetetlen, vagy ha mégis, akkor további terhet jelent nem csak a hibát elkövető intézményre, hanem a volt hallgatóra nézve is. Éppen ezért e tekintetben a jogszabályt nagyon aggályosan kell betartani. (Többéves munka, tanulás eredményéről van szó. Nem szabad arra számítani, hogy valaki majdcsak rendelkezni fog a diploma kiadásáról. Erre ugyanis senkinek sincs joga.)

Az intézmény jó szándékú („hallgatóbarát”) eljárása volt a gyökere részben annak az ügynek is, amelyben a klinikai pszichológus képzésben részt vevő – bölcsész diplomával rendelkező – panaszos azt kifogásolta, hogy nem kapja meg a költségmentességet, holott ez neki a kormányrendelet szerint jár, mert gyermekei gondozására gyermeknevelési támogatásban részesül. A vizsgálat során kiderült, hogy az egyetem a képzésben résztvevőket hallgatóknak tekintette, pedig a jogszabály szerint nem voltak azok, és ezért nem terjedt ki rájuk a kedvezmény. A félreértéshez viszont hozzájárult a speciális – nem hallgatói – jogviszony hiányos szabályozása is. A jogbizonytalanság megszüntetését, a jogalkotást az egészségügyi tárca kezdeményezi, a jövőre nézve tehát a hibát javítják, de ez a panaszosra és hasonló helyzetben levő társaira már nem hat ki. (OBH 5867/2001.)

Sajátos ügyben, a szabadságvesztés büntetését töltő hallgató panasza nyomán állapította meg a jelentés, hogy az intézmény azzal okozott visszásságot a művelődéshez való alkotmányos joggal összefüggésben, hogy a felsőoktatási törvényben előírt várakozási idő eltelte előtt törölte a panaszost a hallgatói névsorból, és nem volt tekintettel az Alkotmánybíróságnak az ilyen tárgyban hozott határozatára. Emellett észlelte a vizsgálat azt is, hogy az intézményi szabályzat nem rendelkezik megfelelően a hallgatói névsorból való törlés jogkövetkezményeiről. (OBH 5999/2001.)

A felsőoktatási panaszok vizsgálata során az országgyűlési biztos helyette – hasonlóan a korábbi biztoshoz – a vizsgálat lefolytatására általában a törvényességi felügyeletet gyakorló minisztert kérte fel. Tekintettel a felügyeleti hatáskörére vonatkozó – a fentiekben ismertetett – miniszteri álláspontra, a jövőben elsősorban a rektorok e tevékenységére kell támaszkodni, és következetesebben igényelni az intézményen belüli jogorvoslati lehetőség kimerítését. Ez a vizsgálati módszer elősegítheti a jogorvoslati rendnek, eljárásnak és az intézmény belső törvényességi ellenőrzésének az erősödését.

A felsőoktatási intézmények vezetői a megállapított visszásságok miatt tett kezdeményezéseket minden esetben elfogadták, és intézkedtek azok megszüntetésére.

A diák- és hallgatói jogok egy sajátos, ún. intézeti jogviszony keretében érvényesülnek. A köz- és felsőoktatási intézmények megnövekedett autonómiája fokozott felelősséget ró az intézmény vezetőire, fenntartóira és felügyeleti szerveire egyaránt. Az oktatási feladatokat ellátó intézetekre is érvényes az a követelmény, amely a közigazgatásra általában is vonatkozik, hogy az emberi jogok mellőzhetetlen garanciája az alkotmányosan és törvényesen működő közigazgatás. Bizonyos fokig érthető, ha az alkotmányossági és törvényességi szempontok megvalósulására elsősorban a hatóságok tevékenysége során fordítanak figyelmet. A közigazgatás egységessége és a nem hatósági, hanem szolgáltató feladatokat ellátó közigazgatás térnyerése miatt azonban az alkotmányosság, a törvényesség és a jogbiztonság körébe tartozó funkcionális, szervezeti és eljárási garanciákat a közintézeteken is számon kell kérni.

3.17. Önkormányzati testületi ügyek

Az önkormányzati testületi döntéseket szerzteágazó ügytípus jellemzi. Az országgyűlési biztosok által vizsgált, egyedi panaszok a leggyakrabban az önkormányzati hatósági ügyekben fordulnak elő. A szociális ellátást érintő önkormányzati hatósági ügyek mindegyikében a képviselő-testület rendeletén alapul a döntés. Ezekben az ügyekben vagy a képviselő-testület hozza meg első fokon a döntést, vagy átruházott hatáskörben a polgármester, illetve szaktbizottság jár el. Ha átruházott hatáskörrel van szó, a fellebbezés minden esetben a képviselő-testülethez szól, és azt követően nyílik meg az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége. Helyesebb önkormányzati megoldás az, ha a képviselő-testület nem első fokon, hanem fellebbezés kapcsán találkozik az egyedi ügyekkel, mivel az állampolgároknak a klasszikus fellebbezési jog így már helyben is biztosított, és nagyobb az esély arra, hogy a kedvezőtlen döntés helyben kerüljön orvoslásra. Az új közigazgatási koncepció is felvetette a többféle megoldás egységesítését. Közigazgatási szakemberek

részéről az is felmerült, hogy önkormányzati hatósági ügyekben is helyesebb lenne, ha a közigazgatási hivatal lenne a másodfokon eljáró fellebbezési fórum, majd ezt követően nyílna meg a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

Az országgyűlési biztos 2002-ben visszatérően foglalkozott a Fővárosi Önkormányzat parkolási rendeletének sérelmezett szabályozásával, mivel már 2001-ben kezdeményezte, hogy a parkolási társulások ne folytassák a jogszabály-sértő gyakorlatot, ne zaklassák feleslegesen az állampolgárokat. Kezdeményezte az egységes igazolvány bevezetését, amely megoldhatja a problémát. A javaslatot az Egészségügyi Minisztérium elfogadta, de 2002-ben sem vezették be a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványát. A mozgáskorlátozottak parkolási panaszai miatt a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője is sürgette a különböző társaságok kifogásolható magatartásának megszüntetését, ami Budapesten már azt jelentette, hogy az igazolvány tulajdonosának el kellett menni (ha önállóan nem is tudott) a társaság irodájába, és ott az összes okmányát át kellett adni fénymásolásra. Aki ezt nem vállalta, annak a meglévő parkolási engedélyét nem fogadták el, és büntetést alkalmaztak. Az áldatlan állapot megszüntetését csak a biztonságos okmány előállításával oldhatja meg. Ennek jogszabályi és gyakorlati megvalósítását a biztos ismét szorgalmazta az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternél.

A biztos általános helyettese az OBH 6276/2001. sz. ügyben a főváros területén érvényben lévő parkolási rendszert kifogásoló 13 panasz alapján megállapította, hogy az önkormányzatok parkolási kérelmekkel kapcsolatos eljárása a jogorvoslati joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot idézett elő, továbbá sértette a jogbiztonság alkotmányos követelményét. A hivatkozott alkotmányos jogok tekintetében kialakított álláspontja megegyezett a közigazgatási hivatal álláspontjával. Tekintettel azonban arra, hogy a fővárosi parkolási rendszert általánosságban érintő jogi szabályozás felülvizsgálata folyamatban van, és a jogalkotásra felhatalmazottak szándéka is arra irányult, hogy az állampolgárok, a jogi személyek és egyéb szervezetek részéről visszatérően jelentkező sérelmek miatt széles körű társadalmi megegyezéssel, a rendeltetésének és a céljának legjobban megfelelő jogi rendezés szülessen, a biztos általános helyettese ajánlás, illetve kezdeményezés megtételét nem tartotta indokoltnak. Ennek ellenére hangsúlyozta, hogy az új jogszabályoknak a lehető legrövidebb időn belüli megalkotása mindenképpen szükséges. Felkérte Budapest Főváros Önkormányzatának főpolgármesterét és főjegyzőjét, hogy az önkormányzati rendelet átfogó módosításáról szóló jogszabálytervezetet mielőbb terjessze a Fővárosi Közgyűlés testülete elé.

A biatorbágyi képviselő-testület döntését kifogásoló OBH 6362/2000. sz. panasz kapcsán az országgyűlési biztos megállapította, hogy az iskolaudvar használati rendjéről hozott képviselő-testületi döntés felveti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint közvetetten a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét, mert arról a képviselő-testület nem dönthetett, az iskola igazgatóját nem utasíthatta. Az iskolaudvaron történő sportolást kifogásoló panaszok ügyében az ombudsman kezdeményezésére mindenki számára elfogadható módon az iskola igazgatója szabályozta az iskolai sportpálya használatát.

Az OBH 3227/2002. sz. ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy a képviselő-testület azáltal, hogy a hozzá forduló panaszos kérelmében több mint 4 hónapon keresztül nem hozott érdemi határozatot, továbbá ügyének állásáról egyéb formában sem adott az ügyfélnek tájékoztatást, visszásságot okozott a jogállamiság alkotmányos elvének szerves részét képező tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggésben. Az ügyben tett kezdeményezés eredményeként a testület a panaszos ügyében a határozatot meghozta.

3.17.1. Szociális ügyek

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben a jóléti ellátások érdekében hozott folyamatos döntések a szociális ellátások javítását szolgálják. A panaszok tükrében ez azt jelenti, hogy a rászorultak érdekeinek érvényesítéséért szót emelnek olyan esetekben is, amiért korábban nem panaszkodtak, és esetleg könnyebben belenyugodtak abba a generális elutasítási indokolásba, hogy az önkormányzat anyagi teljesítőképessége véges, és így a kért támogatás nem biztosítható.

Az ellátások kiszélesítését célozta meg legutóbb az egyes szociális tárgyú törvények módosítása, amely egységbe foglalta a szociális ágazat tevékenységét, működését. Súlyponti kérdés volt a pénzbeli és természetbeni ellátások összehangjának megteremtése, a személyes gondoskodást nyújtó ellátások korszerűsítésének folytatása. A megélhetést biztosító jövedelemplótló jellegű ellátások legnagyobb létszámban a tartós munkanélkülieket érintik. Ezen a téren jelentős számban csökkent az ellátottak köre. Még nehezebb a helyzet a lakásfenntartási támogatásban részesülők számát illetően. A módosítás célja az volt, hogy a társadalmi felelősségvállalás érdekében garanciális jelleggel érvényesüljön a szociális biztonsághoz való jog. Az alapelven túl a módosítás törekedett az országgyűlési biztosok ajánlásaiban és az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglaltak figyelembevételére is. A módosítás átfogóan rendezi az ellátások alapjául szolgáló jövedelmi feltételeket, illetve a számításba vehető családtagok körét. Fontos törekvés volt, hogy egyértelművé váljon az egyes támogatási formák esetében az, hogy a jövedelmi feltételeket az önkormányzatok mely ellátásokban és milyen összeghatár mellett szabályozhatják. Ehhez kapcsolódik, hogy az elbírálás során számos esetben nehézséget jelent a jövedelemnyilatkozatok ellenőrzése, ezért a megalapozottság vizsgálata érdekében több jogosítványt kaptak az

önkormányzatok. Egyik legfontosabb módosítási elem az aktív korú nem foglalkoztatott személyekkel kapcsolatos önkormányzati kötelezettség. Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy a szociálisan hátrányos helyzetű családok lakhatási feltételeinek megrendülését sem a szociális törvény, sem az adósságkezelési programok nem tudták megakadályozni.

Ezen a szabályok közötti összhang megteremtésével kívánt javítani a szociális tárgyú törvények módosítása. A hajléktalan ellátásban változást jelent, hogy szélesebb körben teszi szervezhetővé az utcai ellátást. A köztemetésről való gondoskodást a törvény – a jegyző helyett – a pénzügyi intézkedési lehetőséggel bíró polgármester kötelező feladatává tette.

A módosítás második eleme a gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos. A kiszámíthatóbb szociális biztonság elősegítése, a gyermeki jogok hatékonyabb védelme érdekében a szabályozás újrafogalmazta a pénzügyi támogatásokat, a bántalmazott gyermekek hatékonyabb védelmét. A kiegészítő családi pótlékot is érintette a változás. Ismételt rendszeres gyermekvédelmi támogatás lett az elnevezés, és az összeg is emelkedett. A tanulói, hallgatói jogviszonnyal rendelkező gyermekek esetében az évenkénti egyszeri többlettámogatás már június hónapban esedékes lesz. A módosítás megoldást nyújt arra a problémára, hogy az otthonról gyermekével bántalmazás miatt elmenekülő szülő tartózkodási helyére vonatkozó adatokat a bántalmazó szülő ne ismerhesse meg.

A gyermekvédelmi támogatás területén a kiegészítő családi pótlék (ismételt rendszeres gyermekvédelmi támogatás) folyósításával kapcsolatos OBH 5816/2000. sz. panasz kapcsán az országgyűlési biztos megállapította, hogy a gyermekvédelmi törvény előírásával ellentétes, továbbá az emberi méltósággal összefüggő alkotmányos joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha a kiegészítő családi pótlékot az önkormányzat minden jogosultnak természetbeni ellátás formájában folyósítja. A jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a kiegészítő családi pótlék folyósításának gyakorlata ellentmond az önkormányzati rendelet szövegének. A kezdeményezés eredményeként az érintett önkormányzatok (Ózd, Kakucs, Szikszó) megszüntették a gyermekvédelmi törvény előírásaival ellentétes gyakorlatot, mely szerint egyedi elbírálás nélkül minden érintettnek egységesen, természetbeni juttatás (tankönyv- és tanszertámogatás, iskolatej, étkezési térítési díj átvállalása stb.) formájában folyósították a támogatást. Az OBH 1210/2002. sz. ügyben a biztos megállapította, hogy a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljárásból fűződő jogot sérti, továbbá a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését veszélyezteti, ha a települési önkormányzat elmulasztja a kiegészítő családi pótlék egyszeri kiegészítésének folyósítását. A kezdeményezés kapcsán az önkormányzat az elmaradt összeget a panaszosnak utólag kifizette.

Az OBH 1609/2002. sz. vizsgálatában a biztos kifogásolta, hogy az államháztartási hivatal a családtámogatási kedvezményekről az ügyfeleket nem vagy csak eshetőlegesen tájékoztatja, ezért az országos tisztai fővédőnőnek ajánlotta, hogy az igénybe vehető családtámogatási ellátási formákról és kedvezményekről a védőnők országosan kapjanak tájékoztatást. Álljon a védőnői szolgálatok rendelkezésére családtámogatási ellátási formákhoz kapcsolódó formanyomtatvány, és a területileg illetékes Területi Államháztartási Hivatal címe, elérhetősége. A védőnők mind a családtámogatási ellátási formákról, mind az eljárásra illetékes Területi Államháztartási Hivatalok elérhetőségéről kötelező jelleggel adjanak tájékoztatást a terhesgondozáson megjelenő, szülés előtt álló nőknek. Az ajánlást az országos tisztai főorvos elfogadta.

Az országgyűlési biztos az OBH 2408/2001. sz. vizsgálatában feltárta, hogy visszásságot okoz a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az önkormányzat azzal, ha az átmeneti segély megállapítása során a mintegy fél év elteltével hozott határozat a tényállás teljes felderítésének és bemutatásának hiánya miatt sem a panaszost, sem a felülvizsgáló szervet nem győzi meg az elutasítás okáról, tehát a rászorultság megállapításáról vagy annak elutasításáról. Kifogásolta azt is, hogy az önkormányzat polgármestere és szakszervezete az ún. önkormányzati hatósági ügyben az államigazgatási eljárás szabályainak mellőzésével hoz határozatot. A kezdeményezés arra irányult, hogy a polgármester az önkormányzati hatósági ügyekben mindenkor tartsa be az államigazgatási eljárás szabályait, és erre hívja fel munkatársai figyelmét is, melyet az érintett elfogadott.

Az ápolási díj folyósításával kapcsolatban 2002-ben is több panasz érkezett, hiszen a támogatási forma igénybevétele – az alacsony összeg ellenére – több családnak lehetőséget ad a beteg családtag gondozására, oly módon, hogy a gondozó társadalombiztosítási jogviszonya nem szűnik meg. Az önkormányzatok szűkös anyagi helyzetükre tekintettel, a törvényi rendelkezéssel ellentétes helyi szabályozást alakítanak ki, illetve alacsonyabb összegű folyósításról döntenek.

A biztos megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az önkormányzat eljárásával megsérti az államigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit, és ezért a tényállás felderíthetősége folytán a panaszos nem juthat hozzá az öt megillető magasabb összegű ápolási támogatáshoz. Az OBH 2539/2002. sz. ügyben a feltárt alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezte, hogy az önkormányzat a panaszos beleegyezésével kérjen újabb orvosi szakvéleményt panaszos 18. életévet betöltött gyermekének állapotáról, és amennyiben az ápolás súlyos fogyatékosnak minősül, akkor a jövőre nézve ennek megfelelően állapítsa meg az ápolási díj összegét, és visszamenőleg fizesse ki a teljes és a csökkentett összeg közötti különbözetet. A polgármester a kezdeményezésben foglaltakkal egyetértett, és kezdeményezte az újabb orvos-szakértői véleményt beszerezését. Az önkormányzat a magasabb összegű

ápolási díjat, valamint visszamenőleg a teljes és a csökkentett összeg közötti különbséget kifizette a panaszosnak. Az OBH 1190/2002. sz. ügyben a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az önkormányzat képviselő-testülete visszásságot okozott azáltal, ha az ápolási díj iránti kérelmet egyrésztől szubjektív megállapításokra alapozva, másrésztől a törvény rendelkezéseivel ellentétes helyi rendeletére hivatkozva utasította el. A biztos a helyi rendelet felülvizsgálatát kezdeményezte, de sürgetésre sem kapott választ, ezért a kezdeményezését ajánlásként fenntartva a közigazgatási hivatal vezetőjét kérte a további intézkedésre, amely eljárás folyamatban van.

3.17.2. Hulladékgyűjtés

2002-ben a hulladékszállítással összefüggésben érkezett panaszokat lezáró vizsgálati jelentések száma az előző évhez képest emelkedett, ez évben 20 jelentés készült, valamint 3 – 2001-ben lezárult – ügy utóéletét követte nyomon az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese, mely vizsgálatok ajánlásai 2002-ben teljesültek.

Az eljárások az előző évek ügyeihez hasonlóan elsősorban a jogállamiságból fakadó jobbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeit érintették, valamint az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdésében deklarált elvet, mely kimondja, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az általános helyettes eljárásai minden esetben a települési önkormányzatok rendeleti szabályozását vizsgálták. A rendeletekkel kapcsolatban leggyakrabban előforduló alkotmányos joggal összefüggő visszásság, hogy a helyi szabályozások háromnegyede nem felelt meg a magasabb szintű jogszabályokban rögzített arányosság-követelménynek, azaz az elszállított települési szilárd hulladék és az azért megállapított közszolgáltatási díj nem álltak egymással arányban. Így nem feleltek meg azok a rendeletek az arányosság követelményének, melyek az eltérő űrmértékű hulladékgyűjtő edények ürtését azonos összegben határozták meg (OBH 5150/2001., 1357/2001., 6291/2001.), továbbá azok, melyek nem biztosították különböző nagyságú gyűjtőedényzetek használatát az ingatlanulajdonosoknak, hanem csak egyfajta edényzet kötelező használatát rendelték (OBH 6015/2000., 5838/2000.).

Az arányosság mellett a leggyakoribb probléma, hogy a rendeletek mely magatartást minősítenek szabálysértésnek. Ezek ugyanis gyakran kimondják, hogy aki a rendeletben meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget, szabálysértést követ el. Ez azt jelenti, hogy szabálysértést követ el az is, aki nem fizeti meg a hulladékszállítási közszolgáltatásért a megállapított díjat. Az általános helyettes kifejtette, hogy a hulladékgyűjtési közszolgáltatási jogviszony polgári jogi jogviszony. A hulladékgyűjtésről szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) kimondja, hogy aki a díjfizetési kötelezettségének nem tesz eleget, azzal szemben a szolgáltató – az ingatlanulajdonos sikertelen felhívását követően – a tartozást, mely adók módjára behajtható köztartozás, a települési önkormányzattól igényelheti (OBH 6015/2000., 5838/2000., 1357/2001., 6291/2001., 6553/2001., 5150/2001.).

Egy-egy esetben az említettekén kívül más alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság is felmerült. Így az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban állapított meg az általános helyettes alkotmányos joggal összefüggő visszásságot akkor, amikor egy hulladéklerakó telepet működtető önkormányzat eljárása során nem tett eleget a telep működését rendező jogszabályi kötelezettségeknek (OBH 6166/2001.). A kérelemhez való jog érintettségét állapította meg az általános helyettes, amikor a települési hulladékszállítási rendelet újratárgyalása érdekében benyújtott népi kezdeményezést a képviselő-testület nem a tartalma szerint bírálta el és nem gondoskodott a kérelem elbírálására jogosult szervhez való áttételről (OBH 5150/2001.).

Egyedi probléma merült fel abban az esetben, amikor egy önkormányzat lakásbérleti rendelete nem szabályozta a bérlők részére nyújtott külön szolgáltatások körében a hulladékszállítást, és a lakbérhez kapcsolódó, a lakbér összegébe foglalt szolgáltatások körében sem utalt erre. Ezért a bérlők hulladékszállítással kapcsolatos kötelezettsége a rendeletről nem volt levezethető, amely ezért ellentétbe került a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló helyi rendelettel (OBH 4594/2001.).

Nem állapított meg az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a beadvány a szemétszállítás díj megfizetésének kötelezettségét vitatta. Ilyen esetekben az általános helyettes tájékoztatta a panaszost, hogy a Hgt., valamint a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet kötelezővé teszi az ingatlan tulajdonosai és használói számára a települési szilárd hulladék gyűjtését, a közszolgáltatónak való átadását, valamint a szolgáltatási díj megfizetését abban az esetben, ha az adott területen biztosított a közszolgáltatás (OBH 2869/2000., 5977/2000., 6015/2000., 1357/2001.).

Az elmúlt évek tapasztalataival összevetve megállapítható, hogy lassú mértékben bár, de csökken az ilyen jellegű panaszok száma, mely arra utal, hogy az ingatlanulajdonosok kezdik elfogadni a közszolgáltatás kötelező igénybevételét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese eljárásának eredményességével kapcsolatban megállapítható, hogy az érintett közigazgatási hivatalok vezetői egyetértettek és elfogadták a tett ajánlásokat, melyek az alkotmányos joggal összefüggő visszásságot tartalmazó rendeletek törvényességi ellenőrzésére tettek javaslatot. Egy esetben fordult elő, hogy a hivatalvezető az ajánlás egy részét nem fogadta el, de az általános helyettes által fenntartott ajánlást már elfogadta. A hivatalvezetők törvényességi észrevételi jogkörükben észrevételt tettek az érintett önkormányzatok képviselő-

testületeinél, melyek minden esetben az abban foglaltakkal egyetértettek. A rendeletek módosításával, illetve egy-egy esetben az új rendeletek megalkotásával kapcsolatban megállapítható, hogy azok gyakran hosszabb időt vesznek igénybe, az önkormányzatok sok esetben nem tudják tartani a közigazgatási hivatal által megállapított határidőt, és ennek meghosszabbítását kérik. Ennek legtöbb esetben az az oka, hogy a közszolgáltatásért megállapítandó díj összegének meghatározása során – mely a rendelet legkritikusabb pontja – hosszú időt és egyeztetést igényel a közszolgáltatóval való megegyezés a Hgt. által megkívánt költségelemzés kérdésében.

Három 2001-ben lezárult ügyben került sor az általános helyettes ajánlásának teljesítésére a 2002-es évben. Mind a három esetben a képviselő-testületek az ajánlásban és a közigazgatási hivatalvezető törvényességi észrevételében megfogalmazottaknak megfelelően módosították a rendeletüket.

A 2002-ben lezárt panaszeljárások kedvező eredményei ellenére a hulladékkezeléssel összefüggő alkotmányos jogoknak vannak árnyoldalai is. Látni kell, hogy a panaszok szinte kivétel nélkül a vonatkozó jogszabályi kötelezésekkel kapcsolatosak. A hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételének törvényi elrendelése 1995-ben történt. A szolgáltatást nyújtó közszolgáltatókkal, illetve a szolgáltatás színvonalával kapcsolatban azonban vizsgálatra alkalmas panaszok mindeddig nem érkeztek. A hulladékkezeléssel összefüggő környezeti jogi, versenyjogi és polgári jogi problémákat a panaszok nem tükrözik. A panaszok tartalmából nem tűnik ki, hogy a hulladékkezelésre vonatkozó törvényi és önkormányzati szabályozás végül is elérte-e azt a célt, hogy a biztonságos, folyamatos és ellenőrizhető közszolgáltatás fokozza a környezetszennyezés mértékét, csökkentse a környezet hulladékkal való terhelését és általában: fokozza a környezeti tudatosságot. A hulladékkezelés rendkívül összetett problémájából a panaszok kizárólag azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy indokolt és megengedhető-e a lakosság újabb fizetési kötelezettséggel való terhelése. Az országgyűlési biztosok gyakorlata ebben a kérdésben egyértelmű eligazítással szolgált 2002-ben is. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a hulladékkezelés körül minden rendben volna.

3.17.3. Önkormányzati hatósági nyilvántartás, az okmányirodák ügyei

Az önkormányzati hatósági nyilvántartással, ezen belül különösen az okmányirodákkal, az anyakönyvezéssel, a lakcím- és népszerűségi nyilvántartással kapcsolatos panaszok vizsgálata során gyakran más hatósági vagy önkormányzati döntés felülvizsgálatát is el kell végezni.

Az önkormányzati okmányirodák működésével kapcsolatos panaszok jelentős része az új feladatokra való felkészülés vagy a működés kezdeti nehézségeit kifogásolta.

Az országgyűlési biztos 2002-ben Győr-Moson-Sopron megyében tett munkalátogatást, és annak keretében helyszíni vizsgálatot folytatott a győri és a soproni okmányirodák működésének ellenőrzésére. A megyei jogú városok a nehézségek ellenére is színvonalasan oldották meg az egyre bővülő feladatokra való felkészülést. Az ügyfélfogadás rendje jól szervezett, az ügyintézés – a lehetőségekhez képest – gyors, kulturált és az ügyintézés zökkenőmentes volt.

Az okmányirodák feladatainak előre nem látható bővítése miatt, a hosszabb felkészülési időt és nagyobb összegű anyagi ráfordítást igénylő beruházások tervezése során az önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetbe kerültek. A munkát nehezítette a munkafeltételek nem teljes körű központi biztosítása, a jogszabályok ellentmondásossága és a képzés, továbbképzés költségeinek helyi szintű viselése. Ezekre a problémákra az országgyűlési biztos felhívta a belügyminiszter figyelmét.

A Budapest II., Nagykovácsi úton épült lakások bérlői azt kifogásolták, hogy budakeszi okmányiroda egy hivatalból indult eljárás során közölte velük, hogy a lakcímük évtizedek óta tévedésen szerepel budapesti lakcímként, mivel a terület valójában Nagykovácsihoz tartozik, és ezért a helyes adat bejegyzéséről az okmányiroda intézkedett. Az általános helyettes a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatok előzetes egyeztetés, és megoldás keresése nélkül történt megváltoztatását visszásnak tekintette, és felkérte az érintett közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy a lakcímrendezési határozatot vizsgálják felül, és intézkedjenek az évtizedek óta „használt” lakcímek visszaállítására. Végleges megoldást azonban csak az jelenthet, ha az adott területet területszervezési intézkedéssel a fővároshoz csatolják.

Az OBH 6376/2001. sz. ügyben az országgyűlési biztos az adatvédelmi biztossal közösen folytatott vizsgálatot egy, a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatbázisában tévesen felvett személyes adat kijavítása ügyében. A panaszos a házassági szándékának bejelentésekor értesült arról az anyakönyvi hivatalban, hogy a nyilvántartás szerint a családi állapota: házas. A hivatal a vizsgálat folyamán az adatot a valóságnak megfelelően javította.

A jogbiztonság elvét sérti a közigazgatási hivatal eljárása, ha a személyazonosító igazolvány kiadásának általános szabályait a bevándorlási eljárásban is mereven alkalmazzák. Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 3497/1999. sz. ügy vizsgálata alapján visszásnak találta, hogy a közigazgatási hivatal a bevándorlási kérelmek elbírálásához kizárólag a külföldi hatóságok által hat hónappal nem régebben kiállított közokiratokat fogadott el. A BM Beván-

dorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója a vizsgálat során a visszásság rendezésére a szükséges intézkedést megtette, ezért a biztos nem tett ajánlást.

A hajléktalan személyek fokozottan ki vannak téve irataik elvesztésének, ezért az irataikat többször kell pótolniuk. A Menhely Alapítvány az OBH 3875/2002. sz. ügyben hívta fel az országgyűlési biztos általános helyettesének figyelmét, hogy egyes fővárosi kerületi okmányirodák a hajléktalan ügyfeleket más okmányirodákhoz irányítják át. A személyazonosító igazolvánnyal való ellátásuknál azt is tapasztalták, hogy a hajléktalan személyek költségmentesség iránti kérelmét jogi norma hiányában jegyzői intézkedésben meghatározott szabályok, és a bírósági eljárásra alkalmazott jogszabály analóg rendelkezései alapján bírálják el. A biztos a belügyminisztert a kérdés jogszabályi rendezésére kérte fel.

A belügyminiszter a felhívásra jelezte, hogy a hajléktalan személyek költségmentesség iránti kérelmét nem tartja indokoltnak külön szabályozni, de arra a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak felülvizsgálata során lesz lehetőség. A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal 2003. január 8-án kiadta a Tájékoztató az okmányirodai ügyintézők számára a hajléktalan polgárok személyazonosító igazolvánnyal történő zökkenőmentes ellátása érdekében II. című kiadványt, és ez a kérdést várhatóan rendezni fogja.

3.18. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások

3.18.1. Rendőri intézkedések

A rendőrséget bűncselekmény, szabálysértés gyanújának észlelése, ilyen esetről szóló bejelentés, feljelentés fogadása esetén, a rendőrségről szóló törvény alapján intézkedési kötelezettség terheli. Az állampolgárok leggyakrabban ezekben az esetekben találkoznak a rendőrökkel; és véleményük, reagálásuk attól függően változik, hogy az intézkedésre az ő kérésükre került sor, vagy azt a rendőr kezdeményezte velük szemben.

A rendőri intézkedésekkel összefüggő panaszok jelentős részében azt sérelmezik, hogy az intézkedés során udvariatlanul vagy durván bánnak az ügyfelekkel. A másik jellemző panasztípus, hogy nem intézkednek elég gyorsan, elég szakszerűen, vagy az intézkedés csak bürokratikus, formális, öngigazoló. Az utcai vagy nyilvános helyen végrehajtott igazoltatásokkal kapcsolatban a panaszosok leggyakrabban az intézkedés végrehajtásának stílusát, az igazoltató rendőrök magatartását kifogásolják. Ezeknek a panaszoknak a vizsgálata esetenként nehézségekbe ütközik, mivel a rendőrök nem minden igazoltatásról készítenek jelentést. Egy hajléktalanszállóról érkezett panasz szerint az éjszakai órákban felkeltették és sorba állították a rendőrök a hajléktalanokat, majd igazoltatás után az igazolványokat nem a kezükbe adták vissza, hanem a földre dobták. A főkapitányi vizsgálat csak annyit tudott megállapítani, hogy több rendőri szerv is ellenőrzi a hajléktalanszállót, de ezen belül nem sikerült behatárolni az intézkedés végrehajtóit. Az általános helyettes javaslatára a főkapitány intézkedésben szabályozta a hajléktalanszállók és éjjeli menedékhelyek ellenőrzésének rendjét.

Az intézkedések miatt tett panaszok általában az elsőfokú rendőri szervek, tipikusan a városi, Budapesten a kerületi kapitányságok beosztottainak munkájával függnek össze. Több panasz érkezett az előállításokkal, a közlekedési balesetek, szabálysértések helyszínein történő intézkedések felületes, szakszerűtlen végrehajtásával, az ügyeleti szolgálattal, a feljelentések, panaszok kezelésével, felvételével kapcsolatos problémák miatt.

A 2002-ben befejezett vizsgálatok szerint a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos megalapozott panaszok többsége Budapestről, illetve a dunántúli megyékből, főleg Győr-Moson-Sopron és Vas megyéből érkezett. A keleti országrészből Nógrád, Csongrád és Békés megyei panaszosok fordultak sérelmeikkel az országgyűlési biztosokhoz.

A korábbi vizsgálati tapasztalatokhoz hasonlóan megállapítható volt, hogy az előállítások és kényszerítő intézkedések végrehajtásának módját, megalapozottságát, időtartamát gyakran és jogosan sérelmezték az intézkedéssel érintett állampolgárok.

Egy panaszos a személyazonossága igazolását megtagadta, majd megpróbált elfutni a rendőrök elől, akik megbilincseltek és előállították a rendőrségre. A panaszos a szabálysértési eljárás során kiszabott pénzbírság ellen kifogással élt, melyben sérelmezte a kényszerítő eszköz alkalmazását is. A rendőrkapitányság a kifogást elutasította, de a kifogásnak a kényszerítő eszköz alkalmazását sérelmező részével nem foglalkozott. Az általános helyettes megállapította, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesíthetősége a büntetőeljárásban, a szabálysértési eljárásban, a szabadságkorlátozással járó intézkedések tekintetében nem feltétlenül kíván kifejezetten a jogorvoslásra irányuló kérelmet, elég, ha az ügyfél ráutalással jelzi, hogy a hatóság intézkedését sérelmesnek tartja. Súlyos méltánytalanságot, a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez az, ha a hatóság az ügyfélnek a kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban tett nyilatkozatait nem értékeli és nem vizsgálja ki.

A jogszerűen kezdeményezett előállítás is sértheti az intézkedéssel érintett személy alkotmányos jogait. Egy ismétlődő éjszakai csendháborítás elkövetőjét előállították a rendőrök, és csak a reggeli órákban engedték szabadon. A szabálysértés miatt feljelentést tettek ellene az eljárásra illetékes polgármesteri hivatalnál. A szabálysértésekről szóló törvény és a rendőrségi törvény szerint az eljáró hatóság az előállítással a személyi szabadságot csak az előállítás céljá-

nak eléréséhez szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán keresztül korlátozhatja. A vizsgált ügyben az előállítás legális célja csak a szabálysértés megszakítása volt. A panaszost mégis több mint hat órán keresztül fogva tartották, ami az adott esetben nyilvánvalóan meghaladta az előállítás céljának eléréséhez szükséges időtartamot, ezzel sértette a panaszosnak a személyes szabadsághoz való jogát és a rendőrségről szóló törvényben meghatározott szabályok sérelmével összefüggésben a jogállamiság fontos elemét képező jogbiztonságot.

Egy panaszos sérelmezte, hogy a rendőrfőkapitány előállította, mert Szécsény belterületén a gépkocsijából kiszállva, nem a kijelölt gyalogátkelőhelyen ment át az úttesten, személyi igazolványa pedig az autójában maradt. A fogva tartás miatt tett panaszt az ügyészség elutasította, feljelentése ügyében a nyomozást megtagadta. Az általános helyettes megállapította, hogy a panaszossal szemben alkalmazott személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés nem volt arányban az elkövetett csekély súlyú szabálysértéssel, sértette a rendőrségi törvényben megfogalmazott arányosság, illetve a fokozatosság elvét, ezáltal az intézkedés formális jogszerűsége ellenére a személyes szabadsághoz fűződő joggal kapcsolatban alkotmányos visszásságot okozott.

Visszatérően jelentkező probléma, hogy a rendőrségi törvény egyértelmű rendelkezése ellenére esetenként nem teszik lehetővé az előállított, fogva tartott részére, hogy hozzátartozóját, vagy más személyt értesítsen és erről az eljáró rendőri szerv sem gondoskodik. A törvény ugyan nem tesz különbséget, de kiszolgáltatottabb helyzetük miatt az értesítés különösen a kiskorúakkal szembeni intézkedéseknél, illetve külföldi állampolgároknál bír jelentőséggel. Egy Magyarországon élő, amerikai állampolgár sérelmezte, hogy gépkocsijának téves körözése miatt a határon visszatartották, majd a Soproni Rendőrkapitányságra előállították, ami visszásságot okozott a panaszos személyi szabadsághoz való jogával összefüggésben. A panaszos ugyanakkor sérelmezte, hogy fogva tartása alatt nem volt lehetősége arra, hogy előállításáról bárkit is értesítsen. A konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény, illetve az Amerikai Egyesült Államokkal megkötött kétoldalú nemzetközi egyezmény alapján a rendőrségnek kötelessége a személyes szabadságától megfosztott külföldi állampolgárt jogairól felvilágosítani és a konzulátusát értesíteni. Az általános helyettes megállapította, hogy az eljáró rendőrkapitányság elmulasztotta értesíteni az Egyesült Államok konzulátusát, ezzel visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Ismétlődően találkozunk a fogva tartással kapcsolatos panaszokkal. Ezek egy része ugyan megalapozatlannak bizonyul, de a fővárosi központi fogdák korszerűtlensége változatlanul gondot okoz. Az illemhelyek hiánya, a szabad levegőn tartózkodás korlátozott lehetősége, a higiénés körülmények sértik a fogva tartottak emberi méltóságához, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogait.

Az országgyűlési biztosok Győr-Moson-Sopron megyei látogatása során az általános helyettese helyszíni vizsgálatot rendelt el a rendőrségi fogdáknak a fogva tartási körülmények ellenőrzésére és a korábbi országgyűlési biztos 1999. decemberben tett ajánlásai végrehajtásának áttekintésére. Az ellenőrzés kiterjedt a zárkákra, a fürdőkre, az orvosi szobákra, a sétálókat, az előállító helyiségeket és a fogdaőrök öltözőjének állapotára, felszereltségére. A kikérdezett fogva tartottak elmondása szerint a fogdaszemélyzet korrekt módon látja el a feladatát, ellenük semmilyen panasz nem merült fel. Az ellátást, a fogva tartási körülményeket nem kifogásolták. Nem volt panaszuk a levelezéssel, csomagküldéssel és a látogató fogadással kapcsolatban sem.

A Fogdaépítési Szabályzat alapelvei között szerepel, hogy a fogdába beépítésre kerülő szerkezetek, felszerelési és berendezési tárgyak kialakítása olyan legyen, amely a szándékosan okozott sérülések és egészségrontás elkövetését megnehezíti. A Győr-Moson-Sopron megyei fogdáknak fogva tartottak biztonságos elhelyezéséhez fűződő alapvető követelményeket sérti, hogy az előállítóhelyekben, a fürdőhelyiségekben és a zárkákban a rácsok, ablaknyitó berendezések és a fűtőtestek egy részének elhelyezése közvetlen lehetőséget nyújt önakasztás végrehajtására. A fogdaszemélyzet ilyen körülmények között gyakoribb ellenőrzéssel sem tudja megakadályozni a fogva tartott öngyilkosságát. A megyében több ilyen eset fordult elő, amelyeket a biztosok munkatársai korábban vizsgáltak. Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint az átépítésre – anyagi okokból – csak a felújítások és az új fogdák építése során van lehetőség.

A BRFK – a hatályos jogszabályok ellenére – nem biztosítja a Gyorskocsi utcai fogdán fogva tartottak számára a jogszabályban megállapított, napi egy óra időtartamban a szabad levegőn való tartózkodás jogát, ennél fogva visszásságot okozott a fogva tartottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. Az általános helyettes 2002. januárjában kiegészítő jelentés keretében ajánlást tett a belügyminiszternek, mint a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének, felkérve, hogy szüntesse meg a hosszabb ideje fennálló, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A belügyminiszter az ajánlást elfogadta, és intézkedett a fogdát érintő felújítási munkálatok gyorsítására, valamint felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a nagyobb létszámú fogva tartottak egy részét bv. intézetben helyezték el.

A kínzást és az embertelen, megalázó bánásmódot több nemzetközi egyezmény, a rendőrségről szóló törvény és a büntetőeljárás szabályai is tiltják. Az ilyen – szerencsére ritkán előforduló – cselekmények a büntetőjogi tényállás megvalósítása mellett az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben súlyos visszásságot okoznak.

A Kapuvári Rendőrkapitánysághoz tartozó rendőrörsön a rendőrök betöréssel gyanúsított fiatalkorúakat bántalmaztak. A hozzátartozók feljelentést tettek a rendőrök ellen. A Győri Városi Ügyészség kényszervallatás büntette miatt vádat emelt négy rendőr ellen, a bíróság a vádlottak büntetőjogi felelősségét megállapította. A rendőrök elleni feljelentéseket követően gyakoribbá váltak a környéken a rendőri intézkedések. Az országos rendőrfőkapitánytól beszerzett adatok szerint csaknem háromszorosára nőtt az őrs illetékességi területén kiszabott helyszíni bírságok száma, egyes intézkedések pedig kifejezetten a feljelentők vagy hozzátartozóik ellen irányultak. A zaklatásokra lehetőséget adott, hogy az érintett kapitányságvezetővel szemben csak kb. két és fél hónappal a feljelentéseket követően került sor a fegyelmi eljárás elrendelésére.

A rendőrök cselekménye a büntetőjogi tényállás megvalósítása mellett az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben súlyos visszaállást okozott. A bántalmazást elkövető rendőrök feljelentése után törént indokolatlan intézkedések a jogállamiság alkotmányos alapelvét sértették. Az általános helyettes a jelentést azzal a kéréssel küldte meg az országos rendőrfőkapitánynak, hogy kísértesse figyelemmel a jogsértő cselekmények bejelentését követő esetleges retorziók előfordulását.

2002. második félévében a sajtó és a közvélemény sokat foglalkozott a tömegdemonstrációkkal és az azokkal kapcsolatos hatósági döntésekkel. Az általános helyettes hivatalból folytatott vizsgálata során megállapította, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatban alkotmányos visszaállás közvetlen veszélyét idézi elő, ha a hatóság – bármely okból – nincs abban a helyzetben, hogy az alkotmányos jog érvényesülésének, érvényesítésének és biztosításának jogi tartalmát, feltételeit, korlátait megfelelően értelmezze, az adott jog érvényesülését a gyakorlatban garantálja, az esetlegesen jogellenes helyzeteket pedig felismerje és megszüntesse. Álláspontja szerint a gyülekezési törvényben foglalt, bejelentés alá tartozó tények és adatok érdemi közlése a gyülekezési jog jogszerű gyakorlásának feltétele. Ha a bejelentés valótlan adatot vagy tényt tartalmaz, a tervezett rendezvény ugyanúgy jogsértőnek minősül, mintha a bejelentést – az adott vonatkozásban – meg sem tették volna. A gyülekezés kinyilvánított célja nem ütközhet az Alkotmányba, és jelentősége van a mindenkét megillető emberi méltósággal összefüggésben is. A kölcsönös jogok és szabadságok érvényesülésére vonatkozó objektív szempontrendszer részlegessége és esetlegessége miatt, mind a gyülekezési jogot gyakorlók, mind az azzal érintettek oldalán fennáll az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállás veszélye.

Az általános helyettes egyebek mellett javasolta a belügyminiszternek a gyülekezésszóló törvény kiegészítésének előkészítését, a rendőrségi intézményrendszer áttekintését. Ajánlotta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy egészítse ki a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények jogszerűségének a rendőrség gyakorlatában érvényesülő szempontjait és tekintse át a rendőrségi feladatok végrehajtásának feltételrendszerét. (OBH 5205/2002.)

Az országgyűlési biztosok ajánlásainak, vizsgálati megállapításainak utóéletét folyamatosan figyelemmel kísérjük. A jogbiztonság követelményeinek megfelelő rendőri intézkedésekkel összefüggésben a korábbi országgyűlési biztos javasolta a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök közterületi birtoklására vonatkozó kormányrendelet módosítását. A módosított szabályozás – amely összhangban van a tulajdonhoz és a magánlakás sérthetlenségéhez való alkotmányos jogokkal – 2002. május 30-án hatályba lépett.

A vizsgálati tapasztalatok és az ajánlásainkat, kezdeményezéseinket követő intézkedések azt igazolják, hogy a rendőri vezetés – országos és területi szerveknél egyaránt – kiemelt figyelmet fordít az országgyűlési biztosok által feltárt alkotmányos jogokat sértő visszaállások megszüntetésére. A Belügyminisztériummal és a rendőrség vezetésével kiegyensúlyozott és korrekt együttműködés alakult ki, amely segíti az országgyűlési biztosokat alkotmányos feladataik ellátásában.

3.18.2. Rendőrségi szabálysértési eljárások

Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában megállapította, hogy a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). Az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az idézett AB határozat egyezően fejtette ki, hogy a szabálysértés a közigazgatás büntetőjoga, amelynek esetében – függetlenül attól, hogy ezeket a jogsértéseket az adott állam belső joga közigazgatási jogellenességnek vagy bűncselekménynek definiálja – úgy kell eljárni, mintha bűncselekményekről lenne szó. A kriminális jellegű és a közlekedési szabálysértések ügyében – az eleve elzárással sújtható szabálysértések kivételével – az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

Az új szabálysértési törvény hatálybalépését követően jelentősen csökkent az országgyűlési biztosokhoz benyújtott szabálysértési panaszok száma, mivel a felek által vitatott eljárásokban a bíróságok hoztak jogerős döntést. A bíróságok eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztosok hatásköre nem terjed ki, ezért az ilyen beadványokat el kellett utasítani.

A megvizsgált panaszok általában olyan ügyekkel kapcsolatban érkeztek, amelyeket a rendőrség – elévülés miatt, vagy, mert az elkövető kilitét nem sikerült megállapítani – eredménytelenül megszüntetett. Egyes panaszok arra utaltak,

hogyan a szabálysértési hatáskörök módosítása lassította az eljárások befejezését. A szabálysértési törvény végrehajtásáról szóló BM rendelet szerint a rendőrség hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén a bünyügyi, a közrendvédelmi, a közlekedésrendészeti szolgálati ágak, továbbá az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek, szakmai feladataiknak megfelelően, szabálysértési hatósági jogkörben járnak el. A különböző szolgálati ágak közötti együttműködés hiányosságai és a megkeresések késedelmes végrehajtása mellett előfordult, hogy a helyszíni és a bizonyítási eljárás szakszerűtlensége okozta a panaszosok sérelmeit. Főként azokban a közúti közlekedési szabálysértések miatt folytatott eljárásokban jelentkeztek problémák, ahol a helyszíni intézkedéseket nem közlekedési ügyekben jártas rendőrök végezték.

Egy panaszos közlekedési balesete ügyében öt hónapon keresztül a kerületi rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya alakszerűtlen eljárásban járt el. Az ügy iratait csak 21 nappal a szabálysértés büntethetőségének elévülése előtt adták át a szabálysértési eljárás lefolytatására, és ezt követően került sor a szabálysértési iktatásra. Az eljárási szabályok megkerülése akadályozta a panaszost abban, hogy kára megtérítése érdekében a biztosítóintézethez fordulhasson, ezért a rendőrség megszüntetéssel végződő eljárása sértette a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát. A panaszos a határozat elleni panasz elbírálásáról hat hónapig nem kapott tájékoztatást az ügyészségtől.

Az általános helyettes a megállapításairól tájékoztatta a legfőbb ügyészt, továbbá felkérte a budapesti rendőrfőkapitányt, hogy vizsgálta meg a rendőrkapitányságok szabálysértési eljárási gyakorlatát, szakszerűségét és az eljárások időszerezését, a kerületi rendőrkapitányságok szabálysértési hatóságait érintő hatásköri változásokról kiadott főkapitányi intézkedés végrehajtását és esetleges kiegészítésének szükségességét. A főkapitány az ajánlást elfogadta, az intézkedéseket végrehajtotta, az egységes gyakorlatról körlevélben rendelkezett.

Egy hasonló ügyben a panaszos szintén a rendőrség eljárásának elhúzódnását sérelmezte. 2002. január 31-én ismeretlen személy nekiütközött a panaszos által vezetett gépkocsinak, majd a rendőrök érkezése előtt eltávozott a helyszínről. A BRFK megtagadta a nyomozást, és az ügy iratait a szabálysértési eljárás lefolytatására megküldte a XIII. kerületi Rendőrkapitányságnak. Az ügyet április 30-án általános számon iktatták a Közrendvédelmi Osztályon, május 28-án átadták az iratokat az Igazgatásrendészeti Osztálynak, ahol a tényleges szabálysértési eljárás csak június 4-én indult meg. Addig „szabálysértési előkészítő eljárást” folytattak, melyet azonban sem a szabálysértési, sem más törvény nem szabályoz. Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy a rendőrség eljárása vizsázást okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ezért ajánlást tett a budapesti rendőrfőkapitánynak. A főkapitány a javasolt intézkedéseket végrehajtotta.

Többségében elutasított állampolgári panaszokra adtak okot a közlekedési szabálysértések miatt kiszabott helyszíni bírságok, valamint a jogszabályi változások miatt kialakult átmeneti jogalkalmazási bizonytalanság.

Egy megbírságot járművezető panaszbeadvánnyal fordult a kapitányság vezetőjéhez, és kérte a helyszíni bírság visszavonását. A panaszt a kapitányság vezetője elutasította, mert a szabálysértésekről szóló törvény szerint, ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását – a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – tudomásul veszi, a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs. A megyei rendőr-főkapitányság az elsőfokú határozatot megsemmisítette, mert álláspontjuk szerint a panaszt a rendőrségről szóló törvény szabályai szerint kellett volna elbírálni. Vizsgálatunk megállapította, hogy a főkapitányság jogorvoslatra vonatkozó álláspontja téves volt, mert a rendőrségi törvényben meghatározott jogorvoslati eljárás csak a törvény V. és a VI. fejezetében felsorolt rendőri intézkedések, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazása miatt tett panaszokra vonatkozik. A közlekedési szabálysértési ügyekkel kapcsolatos panaszok elbírálása nem tartozik a rendőrségi törvényben meghatározott intézkedések körébe.

Az általános helyettes megállapította, hogy a panaszos alkotmányos jogai az eljárás során nem szenvedtek sérelmet; ügyében – az alapeljárás és a végrehajtási eljárás törvényességét is megvizsgálva – végső soron a bíróság hozott határozatot. Felhívta azonban a megyei rendőrfőkapitány figyelmét, hogy tegye meg a vizsgálat során feltárt hiányosságok és az eljárási szabályok alkalmazásával kapcsolatos hibák kiküszöböléséhez szükséges intézkedéseket.

3.18.3. Rendőrség körözési ügyek

A körözés az ismeretlen helyen lévő személy vagy tárgy felkutatása, illetve ismeretlen személy vagy holttest személyazonosságának megállapítása érdekében végzett intézkedések összessége. A körözés adatgyűjtési tevékenység, melynek során a szükséges intézkedéseket és azok sorrendjét a körözést folytató hatóság vezetője határozza meg. A Rendőrség körzési tevékenysége elsősorban a jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, de gyakran az élethez és emberi méltósághoz való alapjogot is érinti, ezért szükséges, a körözésnek a jogforrási hierarchia felső szintjén, törvényben történő szabályozása. A speciális szabály megalkotását indokolta az is, hogy az általános jellegű államigazgatási eljárásokhoz képest ez az eljárás sajátos, egyedi tulajdonságokat mutat.

E témakörben az országgyűlési biztos általános helyetteséhez érkező panaszok arról tanúskodnak, hogy az egyre pontosabb, kifinomultabb jogi szabályozás ellenére a gyakorlatra még mindig jellemzőek az anomáliák. Azok az alkot-

mányossági problémák, melyeket a panaszok vizsgálata során tapasztaltunk alapvetően három okra vezethetők vissza. Az egyik a Rendőrség belső struktúrájában rejlő ok, kapacitáshiányban nyilvánul meg, és a körözési tevékenység hatékonyságát rontja. A rendőri szervekkel fenntartott, folyamatos együttműködés keretében láthattuk, hogy egyes szerveknél, elsősorban a helyi szinten működő szerveknél évek óta problémát jelent a tiszthelyettesi állomány feltöltése, vagyis ezek a szervek állandósult létszámihiány mellett végzik munkájukat. A Rendőrség köteles a körözés során tett, az eltűnéssel kapcsolatos valamennyi bejelentést kivizsgálni. Ezek többsége azonban alaptalan, a felkutatást elősegítő információt nem tartalmaz, kivizsgálásuk eredményre nem vezet, ugyanakkor jelentős erőt von el a más irányba folytatott adatgyűjtési tevékenységtől. A másik ok a telefonon tett bejelentések elfogadásának kérdése. Rendszerint gyermekkorúak eltűnése esetén idéz elő nehézséget az, hogy telefonon történt bejelentések alapján a Rendőrség nem rendeli el a körözést, így az azonnaliság sérelmet szenved. A körözés elrendelésének feltételül szabják, hogy a bejelentő személyesen jelenjen meg a kapitányságon, személyesen tegyen bejelentést, és azt jegyzőkönyvbe vegyék fel. Eddigi vizsgálati tapasztalatainkat áttekintve általánosságban elmondható, hogy a szülők inkább maguk indulnak eltűnt gyermekük megkeresésére, mintsem a bejelentés személyes megtételével igyekezzenek. A hatékonyság javítása, az azonnaliság érvényesülése érdekében indokolt lenne e tekintetben a gyakorlatot megváltoztatni. A harmadik ok az, hogy nagykorú személyek eltűnésének bejelentését követően a rendőri intézkedést gyakran elhalasztják. Ilyenkor a bejelentőt arra kérik, hogy egy vagy két hét elteltével, ha a nagykorú tartózkodási helyére továbbra sem derül fény, ismételje meg a bejelentést. Ezt az eljárási módot az általános helyettes azon túl, hogy a törvény a körözés 24 órán belüli elrendelését írja elő, azért is kifogásolhatónak találta, mert az esetek jelentős részében a nagykorú eltűnése bűncselekménnyel van összefüggésben, aminek az elkövetése vagy befejezése azonnaliság mellett megakadályozható lenne. Főszabályként tehát ezekre az okokra vezethetők vissza azok az eljárási hiányosságok, hibák, melyekkel kapcsolatban az általános helyettes a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg.

Az OBH 2330/2000. sz. ügyben panaszos sérelmezte, hogy a II. kerületi Rendőrkapitányság, gyermeke eltűnésének bejelentését követően nem tette meg a szükséges intézkedéseket a kiskorú felkutatására. A körözés során foganatosított intézkedések sorrendjének, szükségességének és célszerűségének tisztázása érdekében az általános helyettes tájékoztatást kért az Országos Rendőr-főkapitányságtól. A tájékoztatás szerint a gyermek eltűnését édesapja jelentette be telefonon, az országos körözést azonban csak a személyes bejelentés jegyzőkönyvvezését követően rendelték el. A körözés elrendelése után foganatosított intézkedések vonatkozásában az általános helyettes mulasztást nem talált. A hatóság a szükséges, adatgyűjtést szolgáló cselekményeket elvégezte: meghallgatta az eltűnt gyermekkel kapcsolatban álló személyeket, terepkutatást végzett, közszolgálati műsorszolgáltatóban közérdekű közleményt, sajtóban felhívást tett közzé, a beérkező lakossági bejelentéseket minden alkalommal kivizsgálta. Bár a személyek meghallgatása során az elmondottak valóságtartalmának ellenőrzése érdekében a rendőrhatalomnak joga van poligráfus vizsgálatot alkalmazni, a gyakorlatban erre csak rendkívül kivételes esetben kerül sor. Ebben az ügyben e lehetőség kihasználatlansága az eljárás elhúzódtását okozta. A Rendőrség által megtett intézkedések sajnos nem vezettek eredményre. Egy hónap elteltével az államigazgatási eljárástól teljesen független bejelentés alapján holtan találták meg a gyermeket. Az általános helyettes figyelembe véve, hogy a szükséges és célszerű intézkedéseket foganatosították, ajánlást nem tett, de felhívta a felügyeleti szerv figyelmét az eljárási gyakorlat ismertetett szempontokon alapuló megváltoztatásának szükségességére.

Az OBH 4674/2000. sz. ügyben, sajtóinformáció alapján hivatalból indított vizsgálatban az általános helyettes a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. Az Országos Rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint a tizenéves nagykorú eltűnését édesanyja jelentette be a XV. kerületi Rendőrkapitányságon. Ekkor azt tanácsolták neki, hogy amennyiben gyermeke egy hét múlva sem tér vissza, újra jelentse az eltűnést. Az édesanya egy hét elteltével ismételt bejelentést tett. A bejelentést jegyzőkönyvvezték, majd körözést rendeltek el, melynek során a médiumokban felhívást és fényképet tettek közzé. A felhívást követően a Törökszentmiklósi Rendőrkapitányság egyik állományi tagja jelentette a XV. kerületi Rendőrkapitányságon, hogy a közzétett személyleírás megegyezik egy általuk talált ismeretlen női holttest személyleírásával. A XV. kerületi Rendőrkapitányság a nála indult eljárást erre tekintettel megszüntette. Az édesanya az eljárási megszüntetése miatt jogorvoslatot kért. Az ORFK Bűnügyi Főigazgatósága elrendelte az ügyben folytatott eljárások felülvizsgálatát. A felülvizsgálat során a kapitányságok körözési tevékenységében hiányosságokat tártak fel. Az általános helyettes megállapította, hogy az eljárás érdemben a bejelentést követő négy hét után indult, hatóságok nem tettek meg mindent a tényállás tisztázása érdekében, a meghallgatásokról jegyzőkönyvet nem készítettek, ezzel visszasság keletkezett. Az általános helyettes figyelemmel a felülvizsgálati eljárás eredményére ajánlást nem tett, de felhívta a kapitányságvezetők figyelmét, hogy a jövőben fokozottan ügyeljenek az eljárások jogszerű lefolytatására.

Mindkét esetben problémát jelentett a kegyeleti jogok gyakorlása. A kórbonctani vizsgálatot a halottvizsgálatot követő egy hét után végezték el – jogszabályi előírás szerint a vizsgálat elvégzésére három nap áll rendelkezésre. A boncjegyzőkönyv tartalma nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A temetést az előírt határidőn belül nem engedélyezték. A késedelmesen kiadott engedély pedig csak a hantolások temetést tette lehetővé, annak ellenére, hogy a szülők hamvasztásos temetést akartak. Összességében négy hónap telt el, mire sor került a temetésre.

Összegezve, a hiányosságok ellenére elmondható, hogy a rendőrséggel fenntartott folyamatos együttműködésnek köszönhetően a hatósági tevékenység az elmúlt évben jelentősen javult.

3.19. Társadalombiztosítási ügyek

A társadalombiztosítással összefüggő 2002-ben indított vizsgálatok többsége a korábbi évekhez hasonlóan a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indult. A beszámolási időszakban indított vizsgálatok okaként kiemelten jelentkezett még a jogbiztonsághoz való jog sérelme, jellemzően a nyugdíjbiztosítás területén. A beszámolási időszakban érkezett, az egészségbiztosítással összefüggő panaszok jellemzője, hogy alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja miatt viszonylag kevesebb adott okot vizsgálatra. Mindkét biztosítási ágban érkezett panaszok konkrét vizsgálata során megállapítható volt, hogy sok az igazgatási szerveknél, valamint a főhatóságoknál eredménytelenül végződött jogorvoslati kérelem, illetve az orvoslást nem nyert, elutasított panasz.

3.19.1. Nyugdíjbiztosítási ügyek

A demográfiai és finanszírozási okok miatt elkerülhetetlen öregségi nyugdíjkorhatár-emelés a nőket érintette súlyosabban, hiszen számukra fokozatosan ugyan, de a korábbihoz képest hét évvel emelkedett az öregségi nyugdíjkorhatár. A fenti hátrány enyhítésére számos, jogilag szabályozott lehetőség van. Így az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításról szóló 1996. évi LIX. törvény, mely szerint „annak a nőnek, aki 1996. december 31-ig előnyugdíjra, korengedményes nyugdíjra, átmeneti járadékra jogosultságot szerzett, illetőleg szerez, az öregségi nyugdíjkorhatára változatlanul 55 év.” Azonban a jogosultak tájékoztatatlansága, a kezdeti jogbizonytalanság, a téves tájékoztatás miatt nagy számú, és többségében orvoslást nem nyert panasz keletkezett, mivel az ügyfél igényének késedelmes benyújtása miatt, a jogosultsága már csak a felemelt korhatárral nyílt meg.

A jogalkotó a jogszabályok összhangjának jogalkalmazási nehézségeket okozó hiányát nem ismerte el, illetve a biztosított hátrányára hajtott végre módosítást. A jogalkalmazó pedig, jogmagyarázatok kiadásával hidalta át a jogértelmezési problémákat. A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggésben okozott visszásságot a nyugdíjbiztosító a tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával. Továbbá, az utóbbi két vizsgált ügyben a helyi rehabilitációs bizottságok a késlekedő döntésükkel, valamint hogy elmulasztották a jogorvoslatra történő felhívást. A panaszok keletkezéséhez a végrehajtási hiányosságok mellett hozzájárult az értelmezési gondot, működési zavart okozó szabályozás, a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet, melynek áttekintését és módosítását az országgyűlési biztos több éve szorgalmazza.

A Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Soproni Kirendeltségén a kezdetektől a tisztességes eljáráshoz, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához, valamint az ebből folyó emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, hogy az idős, rokkant vagy mozgáskorlátozott állampolgárok a korszerű ügyfélszolgálat feltételeinek hiánya miatt (elsősorban a lift nélküli épület második emeletén való elhelyezésre tekintettel) csak külön nehézségek árán tudják igényüket érvényesíteni, tájékoztatást kérni.

3.19.2. Egészségbiztosítási ügyek

Korábbi évekhez hasonlóan visszatérően jellemző panasz, hogy jogszabályi és szervezeti változás miatt a még hatályos jogszabály alapján hatáskörrel rendelkező önkormányzat az ellátásra jogosult igényét már nem bírálja el, az új szabályozás szerint illetékes Területi Államháztartási Hivatal pedig már csak az új igény alapján hoz határozatot. Ezért a panaszos több hónapig ellátatlan, illetve több hónapi ellátásától esik el.

Szintén visszatérő, több éve ismert probléma, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, a megyei egészségbiztosítási pénztárak, illetve az illetékes háziorvosok, szakorvosok, az ellátásra jogosultságot elbíráló orvosi bizottságok nem rendelkeznek a kiszolgált gyógyászati segédeszközökről nyilvántartással. Az Országos Orvosszakértői Intézettől elvárható gondosság hiánya, hogy például nem győződött meg sem az alapeljárás, sem a jogorvoslati eljárás, sem a vizsgálat során a jogosultságot eldöntő kerekesszék létezéséről, nem tekintette meg a rehabilitációs intézet nyilvántartását sem.

3.20. Vámügyek

A piacgazdaság kiépítését célzó alapvető gazdasági változások, a külgazdasági kapcsolatok átrendeződése, a nemzetközi személyforgalom bővülése, a magánimport elterjedése olyan helyzetet teremtettek, amelyben az állampolgárok korábbinál szélesebb köre került kapcsolatba a vámhatóságokkal. Ennek ellenére a vámhatóságok eljárásaival és intézkedéseivel kapcsolatban kevés panasz érkezett az országgyűlési biztosokhoz, ami azt támasztja alá, hogy az érintett állampolgárok többsége jogszerűnek és megalapozottnak tartja a vám- és pénzügyőrség tevékenységét. A vizsgált panaszok alapján megállapítható volt, hogy a jogos sérelmeket az eljárások esetenkénti elhúzódnása, a jogszabályok gyakori változásai, a végrehajtó szervek intézkedéseiben előforduló szakmai hibák okozták. A vizsgálatok lefolytatását elősegítette, hogy a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága minden esetben gyors és segítőkész módon járult hozzá a körülmények tisztázásához.

Az ország gazdasági és pénzügyi érdekei szükségessé tették a vám- és pénzügyőrség hatáskörének, intézkedési lehetőségeinek kiterjesztését. A jogszabályok sok tekintetben a rendőrséghez hasonló jogköröket és eszközrendszert biztosítanak a vámszerveknek, amelyekbe a nyomozás, a titkosszolgálati eszközök használata mellett számos, sajátos intézkedési forma is tartozik. Az utóbbi kategóriába főként azok a hatósági ellenőrzések tartoznak, amelyek végrehajtása elkerülhetetlenül érinti az állampolgárok emberi és alkotmányos jogait, ennél fogva meg kellene felelniük az Alkotmányban, valamint a hazai és nemzetközi jogi normákban előírt jogállami, garanciális követelményeknek.

Egy panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a vámhatóság egy megalapozatlan névtelen bejelentés alapján átkutatta a lakását. A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvény alapján a vámhatóság és az adóhatóság a jövedéki szabályok megtartásának ellenőrzése érdekében bárkinek a tulajdonában, használatában lévő bármely helyiséget ellenőrizhet, amelyről a rendelkezésre álló adatok alapján feltételezhető, hogy ott ásványolajat vagy kereskedelmi mennyiségű egyéb jövedéki termékeket tartanak. A VPOP Jövedéki Igazgatósága által kiadott iránymutatás szerint az ellenőrzés egyszerű feltételezés alapján is végrehajtható, elrendeléséhez határozatra nincs szükség és hatósági tanúknak sem kell a cselekményben részt venniük. Hasonló intézkedés a helyiségellenőrzés, amelyet a vámtörvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet tesz lehetővé, a végrehajtás módjának, feltételeinek szabályozása nélkül.

Az általános helyettes megállapította, hogy a vámhatóság a panaszos lakásában végrehajtott intézkedésével sértette a panaszosnak a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alkotmányos alapjogát, továbbá – mivel az intézkedésre egy kis településen került sor, ahol a helyi lakosok szoros ismeretségben vannak egymással – sértette a jó hírnévhez való jogát is. Az eljárás a jövedéki törvény szabályainak megsértése miatt a jogállamiság és jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszasságot okozott.

Az általános helyettes javasolta a pénzügyminiszternek, hogy gondoskodjon a vizsgálatban érintett hatósági intézkedések – garanciális és jogorvoslati rendelkezésekre is kiterjedő – végrehajtási szabályainak megállapításáról és jogszabályban való kiadásáról. A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága a javaslattal egyetértve kezdeményezte, hogy a Pénzügyminisztérium tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Egy másik panasz arra hívta fel a figyelmet, hogy egyes pénzügyi tárgyú és az állampolgárok széles körét érintő jogszabályok hatálybaléptetése nincs összhangban a jogalkotásról szóló törvény előírásaival. Egy Salzburgban élő magyar állampolgárságú panaszos sérelmezte, hogy azért nem engedték belépni a magyar határon, mert nem rendelkezett a gépkocsija beléptetéséhez szükséges igazolásokkal. A gépjármű útlevél kiadásának szabályait módosító rendelet a kihirdetését követő hetedik napon lépett hatályba. A kihirdetés és a hatálybalépés időpontja közötti időszak rövidsége miatt az utasok részére nem állt elegendő idő rendelkezésre a jogszabály megismeréséhez, az új előírásokhoz való alkalmazkodáshoz.

A vámtörvény végrehajtásának részletes szabályairól szóló PM rendelet szövege a kiadása óta 22 alkalommal változott, a módosításokról 17 jogszabály rendelkezett. A módosító jogszabályok egy része a kihirdetés napján, vagy néhány nappal a kihirdetést követően hatályba lépett.

Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a jogalkotási törvényben megállapított előírásokkal. A jogállamiság megvalósulása fontos követelményének tekintette, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó rendelkezéseket és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani, ezért a jogalkotásról szóló törvényben foglalt, azon szabályt, hogy „a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre” a jogállamiság alkotmányos tételén keresztül részesítette alkotmányos védelemben. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (ABH 1992. 155.) foglalta össze.

Tekintettel arra, hogy a panaszos sérelme utólag már nem volt orvosolható, és a vizsgálat tárgyával összefüggő rendelkezések is többször módosultak, az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást nem tett, a vizsgálatot lezár-

ta, de jelentését azzal a figyelemfelhívással küldte meg a pénzügyminiszternek, hogy rendeleteinek kiadása során az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai alapján járjon el.

3.21. Munkajogi ügyek

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdésében csak a felsorolt hatóságok által hozott, olyan jogerősen lezárt ügyekben biztosítja a törvény az országgyűlési biztos eljárását és intézkedési jogkörét, amelyek az állampolgárok alkotmányos jogaival összefüggő visszasságot eredményeztek.

A munkajogi intézkedés kapcsán felmerülő jogviták rendezése ettől eltérő módon történik. A munkaviszony, a köztisztviselői jogviszony, a közalkalmazotti jogviszony, a bírósági és ügyészségi szolgálati viszony, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonya keretében keletkezett jogvita eldöntése kizárólag a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik. Az törvény tehát, nem ad felhatalmazást munkajogi jogvita intézésére az országgyűlési biztosnak; az állampolgárok azonban számos beadványban a munkajogi jogvitájuk rendezéséhez kérik közreműködését. Ez a körülmény arra készítette az országgyűlési biztost, hogy a hatáskörébe nem tartozó munkajogi kérdésekkel is foglalkozzék.

Az évente beérkező több száz panasz a munkajog fontosabb kérdéseit érinti. Ezek közül különösen ki kell emelni néhányat. A Munka Törvénykönyve (Mt.) 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a munkaviszonnal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni. Ezzel kapcsolatban különösen az életkor, férfi alkalmazásának kikötésével, ritkább esetben faji megkülönböztetéssel sértették meg a munkáltatók a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Korábban ilyen esetben a diszkrimináció tilalmát megsértővel szemben polgári peres eljárás keretében lehetett fellépni.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény módosítása kiterjesztette a munkaügyi ellenőrzést a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályok megtartására, és a tilalom megsértőivel szemben induló hatósági eljárások sokat javítottak a korábbi állapotokon.

A munkaviszonyra vonatkozó szabályok megsértése különösen a jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan merül fel. A megszüntetési módok közül a legtöbb panasz a felmondásra vonatkozó szabályok be nem tartásával kapcsolatos. A felmondást például nem foglalják írásba, mellőzik az indokolást, de különösen súlyos hátrány éri a munkavállalót a szükséges igazolások ki nem adásával. Gyakori az olyan eset is, amikor a munkavállalót megtevésztve, a munkaviszony közös megegyezéses megszüntetésére vonatkozó nyilatkozatot iratnak alá vele, és így a munkavállaló elesik a felmondással járó felmentési időtől és a végkielégítéstől. Ezek a panaszok különösen a magánszférában fordulnak elő. A közszférában a jogviszonnal kapcsolatosan ritkábban fordul elő jogsérelem.

A gyermekek után járó pótszabadság kiadása körül is gyakori a jogvita. Az Mt. szerint ugyanis ezt a pótszabadságot a szülők döntése alapján az apa is igénybe veheti, függetlenül attól, hogy az anya gyermekgondozás céljából fizetés nélküli szabadságon otthon van.

A munka díjazása körüli panaszok eltérőek a magán-, illetve a közszféra területén. A gazdasági társaságoknál ugyanis a díjazás béralku és nem jogszabályilag rendezett kérdés, a minimálbérre vonatkozó évenként megjelenő kormányrendeletet kivéve.

Az állami és önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szerveknél, különösen a közalkalmazottaknál az illetményre vonatkozó bérskála a minimálbér felemelésével ellentmondásossá vált, illetve az iskolai végzettséget és gyakorlati időt az illetményrendszer nem kellőképpen honorálja.

A rendkívüli felmondás, illetve a fegyelmi büntetésként kiszabott elbocsátás ritkábban fordul elő a beérkező panaszok között. Ezzel kapcsolatban inkább az elhúzódozó peres eljárást sérelmezték a panaszosok. A peres eljárás lassúságát egyébként valamennyi munkaügyi jogvitával kapcsolatban sérelmezik az állampolgárok.

A munka világába tartozó sérelmek esetén ajánlattevésre is sor került. Állampolgári jelzések alapján ugyanis a köztisztviselői jogviszony létesítésével kapcsolatban kellett vizsgálatot tartani. A sérelmezett helyzet abból adódott, hogy a falugazdászok egy része közszolgálati jogviszonyban, míg mások vállalkozói jogviszonyban állnak. Ez a kettősség a két jogviszony sajátosságából eredően jogellenesnek minősíthető. Ugyanis, amíg a közszolgálati jogviszonyban állókra szigorúbb követelmények vonatkoznak a vele járó garantált kedvezményekkel együtt, addig az egyéni vállalkozói jogviszonyban állókra, a gazdálkodó szervekre vonatkozó piaci viszonyok a jellemzőek.

Ezen ellentmondás feloldása érdekében az országgyűlési biztos kezdeményezte a Kormány részéről a kodifikációért felelős miniszternél, hogy a települési önkormányzatok területén hatósági jogkörben eljáró falugazdászokra egységesen a köztisztviselőkről szóló törvény terjedjen ki. Az ajánlást a miniszter elfogadta és jelezte a jogszabályi rendezés időpontját is.

Ugyancsak számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz az egészségügyi intézményekben a gyógyító és az azzal összefüggő feladatok folyamatos ellátása érdekében ügyeleti és készenléti szolgálatot teljesítők illetményének mértékével kapcsolatosan. A vizsgálat feltárta, hogy az ügyeleti és készenléti szolgálat díjazása tekintetében méltányta-

lanul hátrányos helyzet áll fenn. Ezen sérelmek orvoslására tett ajánlást az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter elfogadta, azzal az észrevétellel kiegészítve, hogy az orvosi ügyelet és készenléti rendszer szükséges reformja részét képezi az egészségügyi ágazat teljes modernizálásának. (OBH 4276/2000.)

Átfogó vizsgálatot tartott az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központnál, az önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra való jogsultság megállapításával kapcsolatos hatósági intézkedésekről. A vizsgálat megállapította, hogy fellépést, intézkedést vagy ajánlást igénylő alkotmányos állampolgári jogokkal összefüggő jogsértés a megye területén nem történt. (OBH 4420/2002.)

3.22. Összefoglaló észrevételek

Az Alkotmányban és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényben meghatározott kötelezettség alapján az országgyűlési biztosok az alkotmányos jogok helyzetéről, valamint az annak jobbítására irányuló kezdeményezéseik, a feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslását célzó ajánlásaik fogadtatásáról és azok eredményéről a jelen beszámoló keretei között adnak számot.

A 2002. évről szóló Beszámoló az egyes alkotmányos jogok védelmének helyzetét értékelve megerősíti azt a korábbi évek tapasztalatai alapján tett megállapítást, hogy a jogállami demokrácia szilárd, e jogok összességükben érvényesülnek. Olyan kirívó hatósági magatartásra vagy mulasztásra nem volt példa, amely a jogállami kereteket alapjaiban sértette vagy veszélyeztette volna. Ezekben a szilárd kereteken belül azonban, a jogállam „gyakorlati működése” során mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás terén az alkotmányos elvek, az Alkotmány értékrendje, konkrétan az állampolgárok jogai és törvényes érdekei még gyakran szenvednek csorbát.

Az országgyűlési biztosok főként a jogalkalmazás területén végzik el az alkotmányosság próbáját. Változatlanul az a tapasztalatuk, hogy a hatóságok és közszolgáltatást végző szervek legtöbbször nem az alanyi jogokat, hanem az állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogát sértik meg. A visszasságok másik kisebb csoportját pedig a jogalkotás hibái vagy hiányosságai okozzák. A „minőségileg hibás”, ugyanakkor egyre nagyobb mennyiségű jogszabálytömeg miatt az ügyek egyre összetettebbé, a polgárok számára nehezen követhetővé, vagy – amint arra már az elmúlt években is rámutattunk – egyenesen átláthatatlanná válnak.

Az általános és speciális jogszabályok egyre szövevényesebb rendszerében az országgyűlési biztosok számára is egyre nehezebb feladatot jelent az egyes alkotmányos alapjogok érvényesülésének nyomon követése.

A feltárt hiányosságok ellenére is hangsúlyozandó, hogy az országgyűlési biztosok által megvizsgált esetekben az eljáró szervek részéről az alkotmányos jogok szándékos megsértésének gyanúja nem merült fel. A gondatlanságból, szervezetlenségből, tapasztalatlanságból eredő visszasságok döntő többségét pedig a tudomásukra jutást követően haldéktalanul orvosolták. Ugyanígy változatlanul jellemző a szakmai érvelésen alapuló javaslatok, kezdeményezések többségének köszönettel való elfogadása is.

3.23. Táblázatok

3/1. számú táblázat

A 2002. évben vizsgált panaszok csoportosítása

A panaszok típusai	Összesen	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzügyi, biztosítási ügyek	9	1,8
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült-, státusügyek	19	3,9
Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	41	8,4
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	17	3,5
Egészségügyi ellátás	14	2,9
Építési, helyiség-, lakásügyek	37	7,6
Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	24	3,3
Gyermekvédelem, gyermek. jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek	20	4,1
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	21	4,3
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	50	10,2
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	6	1,2
Környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság	21	4,3
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	52	10,7
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	19	3,9
Közüzemeltetés	52	10,7
Oktatás, közművelődés	20	4,1
Polgári jogi ügyek	9	1,8
Szociális ügyek	35	7,2
Egyéb	22	4,5
Összesen	488	100,0

3/2. számú táblázat

A 2002. évben vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
adóhatóság	2	0,4
bíróság	6	1,2
biztosító	1	0,2
bv. intézmény	17	3,5
egészségbiztosító	2	0,4
egészségügyi ellátó szerv	9	1,8
dekoncentrált (területi) szerv, FÁK, TÁH	19	3,9
fogyasztóvédelem	2	0,4
földügyekben illetékes szervek	13	2,7
gazdálkodó szerv (kft.,rt.)	3	0,6
gyermek- és ifj.véd. intézet, gyámhivatal	14	2,9
határőrség	1	0,2
helyi önkormányzat, polg. mesteri hiv.	169	34,6
illetékhivatal	1	0,2

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
kárpótlási hivatal	2	0,4
kormányzati szerv	41	8,4
közigazgatási hivatal	18	3,7
köztestület (kamara)	3	0,6
közjegyző	1	0,2
közüzemai szolgáltatók összesen	45	9,2
munkaügyi központ	1	0,2
nyugdíjbiztosító	7	1,4
oktatási intézmény	13	2,7
Országgyűlés	8	1,6
pénzügyintézet	3	0,6
rendőrség (BRFK, helyi)	54	11,1
szociális intézmény	13	2,7
szövetkezet	1	0,2
ügyészség	4	0,8
ügyvéd	1	0,2
vámhivatal	2	0,4
végrehajtó	3	0,6
egyéb	9	1,8
összesen:	488	100,0

3/3. számú táblázat

A 2002-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	Összesen	%
eljárás elhúzódnása	18	3,7
hatóság hallgatása	54	11,1
jogszabály kifogásolása	27	5,5
sérelmes döntés	88	18,0
sérelmes eljárás	279	57,2
egyéb	22	4,5
összesen	488	100,0

3/4. számú táblázat

A 2002. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint

Az alkotmányos visszásság orvoslására tett ajánlások, javaslatok, kezdeményezések	A címzett válasza			Össze- sen	%
	az ajánlást elfogadta	az ajánlást nem fogadta el	a válasza nyitvaálló határidő még nem telt le		
Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	138	13	32	183	44,1
Ajánlás a felügyeleti szervnek	70	11	42	123	29,6
Alkotmánybírói eljárás indítványozása jogszabály nemzetközi szerződésbe ütk. vizsg.	0	0	1	1	0,2
Javaslat jogszabályalkotásra-, módosításra-, hatályon kívül helyezésre					
törvény	9	4	8	21	5,1
kormányrendelet	7	7	10	24	5,8
miniszteri rendelet	9	2	3	14	3,4
települési önkormányzati rendelet	16	0	2	18	4,3
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	5	0	4	9	2,2
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	5	0	2	7	1,7
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	7	1	7	15	3,6
Összesen	266	38	111	415	100,0
%	64,1	9,2	26,7	100,0	

3/5. számú táblázat

A visszássággal érintett alkotmányos jogok megoszlása az országgyűlési biztos és általános helyettese eljárási gyakorlatában

Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%
2. § (1) jogállamiság, jogbiztonság elve	224	33,3
2. § (2) népszuverenitás	4	0,6
7. § (1) nemzetközi jog	7	1,0
8. § (1) alapvető jogok védelme	4	0,6
9. § (1) köz- és magántulajdon egyenjogúsága	1	0,1
13. § (1) tulajdonhoz való jog	75	11,1
15. § házasság, család védelme	2	0,3
16. § ifjúság védelme	3	0,4
17. § szociális gondoskodás	3	0,4
18. § egészséges környezethez való jog	27	4,0
42. § az önkormányzathoz való jog	1	0,1

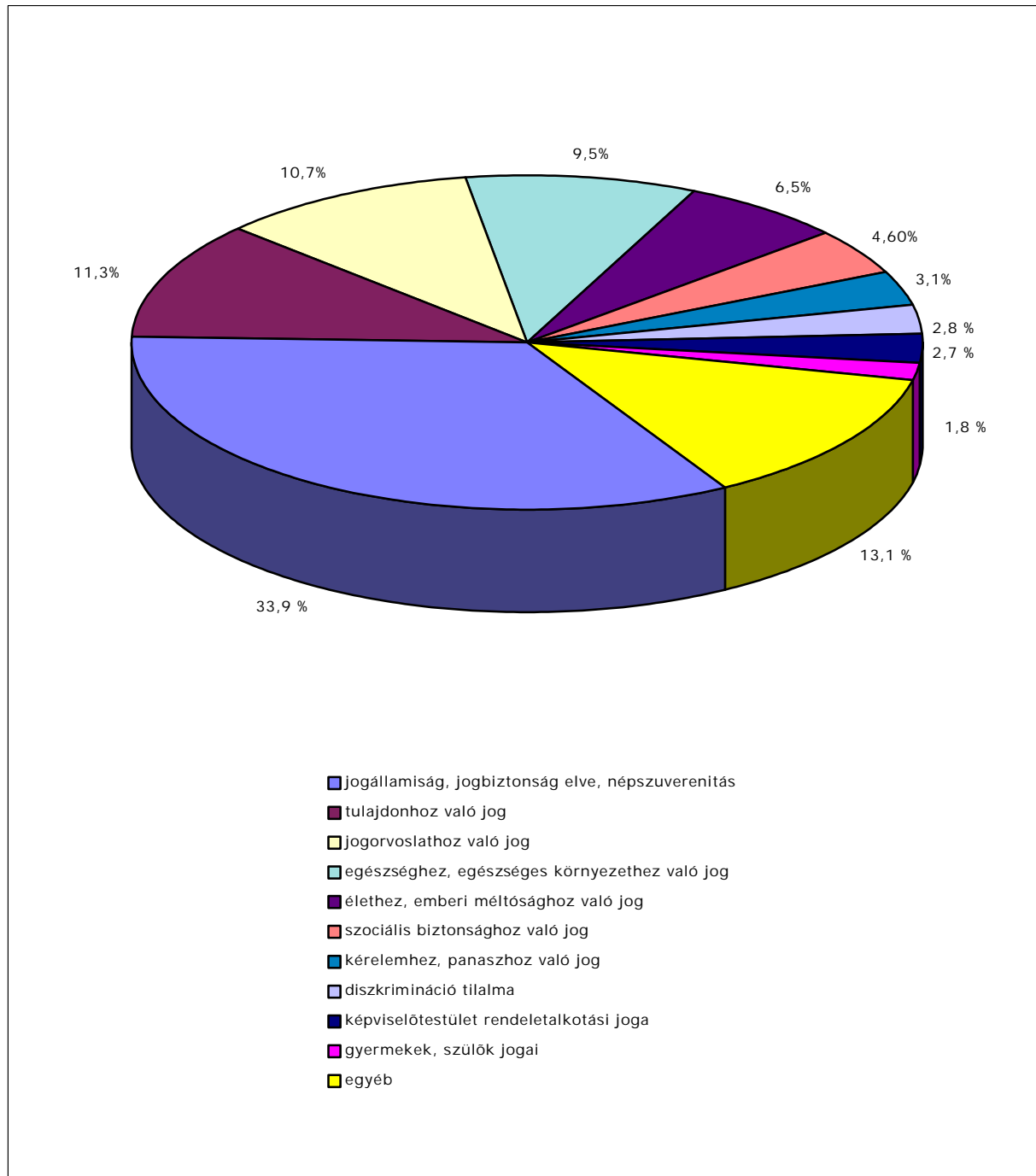
Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%
44/A.§ képviselő-testület rendeletalkotási joga	18	2,7
54. § (1) élethez, emberi méltósághoz fűződő jog	40	5,9
54. § (2) általános személyiségi jog	4	0,6
55. § (1)–(3) személyes szabadsághoz való jog	11	1,6
56. § az ember jogképessége	2	0,3
57. § (1) bírósághoz fordulás joga	7	1,0
57. § (3) védelemhez való jog	6	0,9
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	59	8,8
58. § (1)–(2) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog	8	1,2
59. § (1) jó hírnév, magánlakás, titok, személyes adatok védelme	4	0,6
60. § (1)–(3) gondolat, lelkiismeret, vallás szabadsága	4	0,6
61. § (1) véleménynyilvánítás szabadsága, információszabadság	4	0,6
62. § (1) gyülekezési jog	1	0,1
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	21	3,1
65. § (1) menedékjog	7	1,0
67. § (1)–(2) gyermekek jogai	12	1,8
69. § (1)–(4) állampolgársághoz fűződő jogok	2	0,3
70/A. § (1)–(3) diszkrimináció tilalma	20	3,0
70/B. § (1)–(4) munkához való jog és kapcsolódó jogok	6	0,9
70/D. § (1)–(2) egészséghez való jog	37	5,5
70/E. § (1)–(2) szociális biztonsághoz való jog	31	4,6
70/F. § (1)–(2) művelődéshez való jog	8	1,2
70/H.§ (1) honvédelmi kötelezettség	1	0,1
77. § (2) az alkotmányos jogszabályok betartásának kötelezettsége	9	1,3
Összesen	673	100,0

3/6. számú táblázat

A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog a 2002. évi tapasztalatok alapján

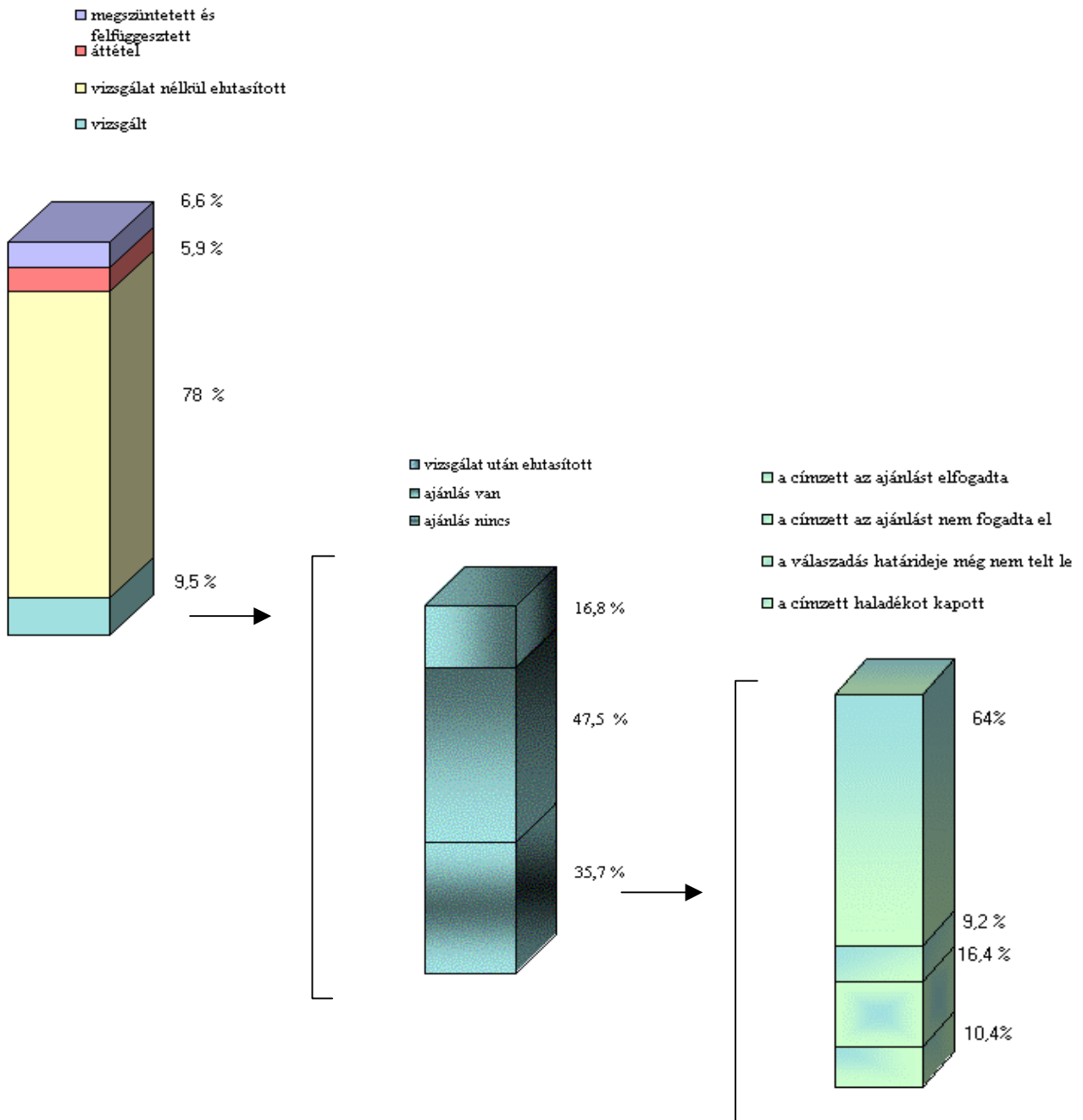
Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%
jogállamiság, jobbiztonság elve, népszuverenitás	228	33,9
tulajdonhoz való jog	76	11,3
jogorvoslathoz való jog	72	10,7
egészséghez, egészséges környezethez való jog	64	9,5
élethez, emberi méltósághoz való jog	44	6,5
szociális biztonsághoz való jog	31	4,6
kérelemhez, panaszhoz való jog	21	3,1
diszkrimináció tilalma	19	2,8
képviselő-testület rendeletalkotási joga	18	2,7
gyermekek, szülők jogai	12	1,8
egyéb	88	13,1
Összesen	673	100,0

*A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog
a 2002. évi tapasztalatok alapján*



3/7. számú ábra

A 2002-ben befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint



4. Példatár. Egyes kiemelt vizsgálatok rövidített leírása

4.1. Az 1999-ben érkezett ügyekről

OBH 1513/1999.

A tulajdonhoz való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban okozott visszásságot az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (ÁPTF) azzal, hogy a felügyeleti jogkörében rendelkezésére álló intézkedési és szankcionálási lehetőségek közül nem a leghatékonyabbakat választotta, és a befektetők részben emiatt csak késedelmesen tudták érdekeiket érvényesíteni. A jogbiztonsághoz való joggal kapcsolatban visszásságot okozott az a jogszabályi hiányosság, hogy az ÁPTF és jogutódja, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) eljárását felügyelő pénzügyminiszter felügyeleti jogkörének tartalmát az államigazgatási eljárásról szóló törvény nem határozza meg.

A panaszos sérelmezte, hogy a Befektető Védelmi Alap nem kártalanította a felszámolási eljárás alatt álló ENIGMA Rt. ügyfeleit – köztük öt sem –, annak ellenére, hogy az ENIGMA Rt.-nek érvényes biztosítása volt a BEVÁ-nál. A BEVA arra hivatkozott, hogy nem tudta a kártalanítás alapjául szolgáló követeléseket egyeztetni, mert a bróker-cég megsemmisített minden erre vonatkozó nyilvántartást.

Az általános helyettes a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet megtett-e mindent a sérelmes helyzet megelőzése érdekében.

A Pénzügyminisztérium és a Reorg Rt. által rendelkezésre bocsátott iratok szerint az ENIGMA Rt. 1997. nyaráról látott el befektetési szolgáltatást. Az ÁPTF 1998. szeptember 24-én felfüggesztette az Rt. működését, irányítására felügyeleti biztost rendelt ki, és zárta a cég számláit, mert tudomására jutott, hogy a Legfőbb Ügyészség az Rt. tevékenységét engedélyező felügyeleti határozat hatályon kívül helyezését indítványozta. Az Rt. két tulajdonosával szemben már büntetőeljárás folyt az engedélyezés idején, így a társaság nem felelt meg az Értékpapír törvényben előírt személyi feltételeknek. Az ÁPTF 1998. szeptember 28-án számviteli fegyelem megsértésének alapos gyanúja miatt feljelentést tett az Rt. vezérigazgatója ellen az Országos Rendőr-főkapitányságon, majd 1998. november 18-án a Fővárosi Bíróságnál kezdeményezte az Rt. felszámolását.

Az általános helyettes megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot okozott az ÁPTF eljárása, mert a rendelkezésére álló intézkedési és szankcionálási lehetőségek közül nem a leghatékonyabbakat választotta, és emiatt a befektetők csak késedelmesen tudták érdekeiket érvényesíteni. A Felügyelet a jogszabályokban meghatározott feladatkörében nem utasítható. Eljárásával szemben nincs közigazgatási jogorvoslati lehetőség, a panaszok elbírálására a bíróság jogosult. A pénzügyminiszter tájékoztatása szerint felügyeleti jogkörében nincs lehetősége az ÁPTF eljárásának vizsgálatára.

Az általános helyettes felkérte a PSZÁF elnökét, hogy a jövőben szabálytalanságok észlelése esetén a rendelkezésére álló intézkedések és szankciók közül azokat alkalmazza, amelyek a piac védelme mellett a befektetők érdekeinek is leginkább megfelelnek. A pénzügyminisztert felkérte, hogy tekintse át a PSZÁF felett gyakorolt felügyeleti jogkörét, és a jogkör megszüntetésére vagy tartalmának jogszabályban való rögzítésére tegyen javaslatot.

Az általános helyettes emlékeztette a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert korábbi ajánlására, amelyben felkérte arra, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a felügyeleti és ellenőrzési eljárás szabályozására.

A Miniszterelnöki Hivatal és a PM elfogadták az ajánlásokat. A PSZÁF egyetértett azzal, hogy az Áe. esetleges módosítása tartalmazza a pénzügyminiszter felügyeleti jogkörének szabályait. A vizsgálat megállapításainak jelentős részével és az ajánlásokkal nem értettek egyet. Az általános helyettes fenntartotta az álláspontját.

OBH 3148/1999.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményez az a törvényhozói mulasztás, amely az ügyintézési határidőnek a közigazgatási szerv mulasztásából eredő be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmet az ügyfél számára.

A panaszosok sérelmezték, hogy a magyar állampolgárság megszerzése, honosítás iránti kérelmüket a jegyző késve továbbította a Belügyminisztériumnak, és az állampolgársági eskü, illetve fogadalom letételét követően csak jelentős késéssel kezdeményezte az illetékes hivataloknál az ő és családtagjaik magyarországi anyakönyvezését, illetve a személyazonosító jelük készítését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amely feltárta, hogy a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 13. § (2) bekezdése értelmében a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmet nyolc napon belül kell felterjeszteni a belügyminiszterhez. Az OBH 3148/1999. sz. ügyben a panaszos és családja 1995 októberében benyújtott honosítási kérelmét a polgármesteri hivatal jegyzője közel nyolc hónap elteltével, 1996. június 26-án, az OBH 3627/1999. sz. ügyben a panaszos és családja 1993. augusztus 3-án előterjesztett honosítási kérelmét a polgármesteri hivatal csak közel 2 hónap múlva, 1993. október 2-án továbbította a Belügyminisztériumnak. Az 1993. évi LIX. törvény hivatkozott rendelkezésében előírt nyolcnapos

határidő elmulasztásával a polgármesteri hivatal a panaszosok és családtagjaiknak a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való jogával összefüggő hátrányt okozott.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet] 5. § (4) bekezdése értelmében az anyakönyvvezető feladata, hogy a magyar állampolgárrá vált személy külföldön történt anyakönyvi eseményeinek hazai anyakönyvezéséről, valamint a külföldi magyar állampolgársága megszerzésének anyakönyvi bejegyzéséről gondoskodjon. Miután a honosított személyek anyakönyvezésére kizárólag a fővárosi főjegyző illetékes, az említett eljárási cselekmény teljesítésének határidejére az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Áe.) kellett volna alkalmazni. Az Áe. 7. § (1) bekezdése értelmében „a közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti”.

Az OBH 3148/1999. sz. ügy panaszosa és családja 1998. november 25-én tettek állampolgársági esküt, illetve fogadalmat, azonban a család magyarországi anyakönyvezéséhez szükséges iratokat a jegyző csak 1999. június 18-án küldte meg a Főpolgármesteri Hivatalnak. Időközben a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal törvényességi, illetve felügyeleti hatósági ellenőrzést tartott a polgármesteri hivatalnál. Figyelemmel arra, hogy a család anyakönyvezéséhez szükséges iratokat a Főpolgármesteri Hivatal visszaküldte a jegyzőnek, a közigazgatási hivatal vezetője Kaposvár anyakönyvvezetőjét jelölte ki arra, hogy mindkét panaszos, illetve családjuk ügyében eljárjon. Így az OBH 3148/1999. sz. ügyben érintett személyek iratai 1999. augusztus 18-án, illetve a 1996. december 6-án állampolgársági esküt tett OBH 3627/1999. sz. ügy panaszosának és családjának, magyarországi anyakönyvezéséhez szükséges iratok 1999. július 20-án Kaposvár anyakönyvvezetőjétől érkeztek a Főpolgármesteri Hivatalba. A polgármesteri hivatal azzal, hogy a vizsgálattal érintett családok magyarországi anyakönyvezéséhez szükséges iratokat „haladéktalan áttétel” helyett csak több hónapos, illetve többéves késéssel továbbította a Főpolgármesteri Hivatalnak, a jogállamiságból eredő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 21. § (4) bekezdése értelmében, a magyar állampolgárság megszerzéséről az anyakönyvvezetőnek az állampolgársági eskü letételét követő öt munkanapon belül kell értesítenie a polgár lakóhelye szerint illetékes helyi szervet, ahol – többek között – a személyazonosító jel készzéséről is gondoskodtak volna. Az OBH 3148/1999. sz. ügyben érintett személyek esetében a jegyző még a szükséges nyomtatványok kitöltéséről sem intézkedett, így azt a kaposvári polgármesteri hivatalban 1999. július 15-én kellett pótolni. Az OBH 3627/1999. sz. ügyben 1997. június 6-án – vagyis több hónap elteltével – töltették ki a szükséges nyomtatványokat, amelyek csak 1997. július 21-én érkeztek a BM Központi Adatfeldolgozó és Nyilvántartó Hivatalba. A polgármesteri hivatal a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a vizsgálattal érintett családok magyar állampolgárságának megszerzéséről a kormányrendeletben előírt öt nap helyett, az egyik esetben csak többhetes késéssel értesítette a BM Központi Adatfeldolgozó és Nyilvántartó Hivatalt, a másik ügyben pedig még az értesítéshez szükséges nyomtatványok kitöltéséről sem intézkedett.

A vizsgálat adatai szerint 2000. január 1-jén megalakult Magyaratád és Patalom Önkormányzatának Körjegyzőségi Hivatala. Miután a panasszal érintett ügyekben eljáró jegyzőnek a polgármesteri hivattal fennálló közszolgálati jogviszonya 1999. szeptember 30-án megszűnt, ezért az általános helyettes nem kezdeményezte a fegyelmi felelősségre vonását.

A vizsgálattal érintett ügyekben a polgármesteri hivatal mind a honosítási ügyekben, mind a magyar állampolgárok hazai anyakönyvezése, mind a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása körében elvégzendő eljárási cselekményekre irányadó határidőket megsértette, amely mulasztásának következtében az egyes eljárások sem fejeződtek be az előírt határidőn belül. Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy a jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül ama törvényhozói mulasztás miatt, amely az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára. Az említett mulasztást a törvényhozó a vizsgálat befejezéséig sem pótolta.

A vizsgálat során feltárt jogalkotási mulasztásra visszavezethető alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetésére az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a belügyminisztert, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályainak kodifikációja során fordítson fokozott figyelmet az említett törvényhozói mulasztás megszüntetésére. Az ajánlást a belügyminiszter elfogadta, a kodifikáció folyamatban van.

OBH 3497/1999.

A jogbiztonság követelményét sérti, ha a bevándorlási eljárásban a személyazonosító igazolvány kiadásának szabályait alkalmazzák.

Egy nyíregyházi ügyvéd azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal a bevándorlási kérelmek elbírálásához kizárólag olyan közokiratokat volt hajlandó elfogadni, amelyeket a külföldi hatóságok hat hónapnál nem régebben állítottak ki.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben, amelyet az országgyűlési biztos általános helyettese fejezett be.

A vizsgálat során a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója megküldte az országgyűlési biztosnak azt a tájékoztatót, amelyet a közigazgatási hivatal a bevándorlási kérelem benyújtásával kapcsolatos legfontosabb tudnivalók ismertetése céljából bocsátott ki az ügyfelek számára (a továbbiakban: tájékoztató). A tájékoztató 2., 3., és 9. pontjai értelmében a bevándorlási kérelemhez – egyebek mellett – a születési, illetve a házassági anyakönyvi kivonatok, továbbá a kérelmező iskolai végzettségét, szakképzettségét igazoló okirat hat hónapon belül kiállított példányait is csatolni kellett. A külföldi büntetlen előéletét igazoló okirat kiállítására vonatkozó hat hónapos, továbbá azon okiratra vonatkozó három hónapos határidőt, amely azt tanúsította, hogy a kérelmező közegészségügyet veszélyeztető betegségben nem szenvedett a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LIX. tv. (a továbbiakban: Itv.). 19. § (1) bekezdésének *c*) és *d*) pontjait írták elő. Ezek alkalmazása az érintett külföldiek számára megismerhető és kiszámítható módon történt, így a vizsgálat az említett határidők alkalmazása kapcsán alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

A születési és a házassági anyakönyvi kivonatok kapcsán nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a külföldi személyazonosító adatait és állampolgárságát érvényes útlevelemmel köteles igazolni. Az említett okmány valamennyi oldaláról a Magyar Fordító Iroda által készített fordítást, valamint az eredeti okirat hitelesített fénymásolatát a bevándorlási kérelemhez csatolni kellett. Az útlevelem közokirat, annak érvényességi ideje alatt az okmány tartalmát minden köteles elfogadni. Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. tv. (a továbbiakban: Áe.) 26. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási szerv által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. Nyilvánvaló, hogy amennyiben az úti okmány és a külföldi által bemutatott születési, házassági anyakönyvi kivonatok – mint közokiratok – adatai megegyeznek, akkor azokat nem kell tisztázni. Az említett állítás akkor is igaz, ha a külföldi iskolai végzettségét igazoló okmányt ugyan hat hónapnál régebben állították ki, azonban az érintett személy a büntetlen előéletét igazoló okirat szerint nem áll foglalkozástól eltiltás büntetés hatálya alatt. A vizsgálat adatai szerint a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (IX. 24.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése arra kötelezte a magyar állampolgárokat, hogy a személyazonosító igazolvány iránti kérelmükhöz – amennyiben érvényes állandó személyazonosító igazolvánnyal vagy a személyazonosságát igazoló más érvényes okmánnyal nem rendelkeztek – három hónapnál nem régebbi születési anyakönyvi kivonatot és a névviselés megállapítására alkalmas házassági anyakönyvi kivonatot mutassanak be. Miután az említett kormányrendelet értelmében a területileg illetékes okmányiroda a bevándorolt külföldi személyi igazolványát a bevándorlási engedély alapján állította ki, a személyazonosító igazolvány kiadásának szabályait a bevándorlási eljárásban is alkalmazták. Az Áe. 5. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg. A személyi igazolványok kiállítása kapcsán a 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet kizárólag az okmányirodák és nem a bevándorlási ügyekben illetékes hatóságok eljárására nézve tartalmazott eljárási szabályokat. Az említett indokok, illetve azon körülmény alapján, miszerint az Itv. 19. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontjai az ott felsorolt okmányok kiállítása kapcsán határidőt nem írtak elő, a tájékoztató 2., 3. és 9. pontjaiban előírt hat hónapos határidő alkalmazása a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Figyelemmel azonban arra, hogy a főigazgató már a vizsgálat folyamán írásban felhívta a Közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét a tájékoztató megfelelő módosítására, továbbá arra, hogy 2002. január 1-jétől a külföldiek magyarországi letelepedése ügyében elsőfokon a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságai járnak el, az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást nem tett.

OBH 3613/1999.

Visszásságot okoz a hozzátartozók kegyeleti jogával összefüggésben a rendőrség eljárása, ha nem küldenek értesítést a fogva tartott haláláról. Az élethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség eljárása, ha a zárkák rácozatának nem megfelelő kialakítása és az ellenőrzési kötelezettség elmulasztása lehetővé teszi, hogy a fogva tartott önkasztást hajtsa végre. Sérti a jogbiztonság követelményét, ha a fogdaőrök ellenőrzési kötelezettségének nyilvántartására nincs jogi szabályozás.

A *Kisalföld* című megyei napilap 1999. július 27-i számában egy előzetes letartóztatásban lévő fogva tartott öngyilkossága kapcsán az elhunyt hozzátartozóinak a rendőrség eljárásával összefüggő sérelmeit hozták nyilvánosságra.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot az ügyben, a hozzátartozók emberi méltósághoz való jogából fakadó kegyeleti jogát, a fogva tartott élethez való jogát, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét érintő visszásság gyanúja miatt.

A cikkben szereplő gyanúsított nőt 1999. április 26-án helyezték el a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság fogdáján (rendőrségi fogda). Az orvos a gyanúsított pszichés eredetű panaszainak enyhítésére már a befogadásakor gyógyszeres kezelést írt elő. 1999. július 11-én az orvos öngyilkossági késztetést állapított meg a fogva tartottnál, ezért beutalta a Győri Megyei Kórház Pszichiátriai és Mentálhigiénés Osztályára (megyei kórház). Másnap a pszichiáter megállapította, hogy a fogva tartott viselkedése rendezett és nyugodt volt, öngyilkossági szándékáról lemondott, így a gyógyszeres kezelés folytatását rendelte el. A fogva tartottat 1999. július 12-én 12 órakor visszaszállították a fogdába. A szolgálati naplóban szereplő parancsnoki utasítás – az orvos javaslatára – elrendelte a fogva tartott fokozott ellenőrzését. 20.55-kor a fogdaőrök észlelték, hogy a fogva tartott felakasztotta magát. A fogva tartott másnap este a megyei kórházban hunyt el.

A hozzátartozók sérelmezték, hogy a fogva tartott haláláról a rendőrség nem értesítette őket. A Győri Rendőrkapitányság munkatársai 1999. július 14-én háromszor kísérelték meg személyesen értesíteni a fogva tartottat korábban egyszer meglátogató hozzátartozókat a megadott címen, írásbeli értesítést azonban nem hagytak. Öngyilkosság esetén a hozzátartozók értesítésének kötelezettségéről sem jogszabály, sem belső utasítás nem rendelkezik. Tekintettel azonban arra, hogy a fogva tartásáért felelős szerv a Győri Rendőrkapitányság volt, a hozzátartozók tényleges értesítése is a rendőri szerv kötelessége lett volna. Az országgyűlési biztos általános helyettese 2002 februárjában lezárt vizsgálata során megállapította, hogy a Győri Rendőrkapitányság a hozzátartozók kegyeleti jogával összefüggésben visszásságot okozott azért, hogy a fogva tartott haláláról nem küldött írásbeli értesítést a hozzátartozóknak. Ennélfogva ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy megfelelően egészítse ki a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítást. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, az új szabályozás 2002. március 26-án hatályba lépett.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Főügyészség megállapította, hogy a fogdán nem biztosították a fokozott őrzés tárgyi és személyi feltételeit. Erre tekintettel az általános helyettes megvizsgálta, hogy a fogdán eleget tettek-e a biztonságos őrzés feltételeinek. A rendőrségi jelentés szerint a fogva tartott egy lepedőből készített kötéllel az ablak rácsára akasztotta fel magát. Az országgyűlési biztos korábbi, OBH 4046/1999. sz. jelentésében már megállapította, hogy a győri rendőrségi fogda zárkájának rácsozása lehetőséget ad az önakasztás elkövetésére, és ez az élethez való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő. A jelen esetben a zárka rácsának nem megfelelő kialakítása hozzájárult a fogva tartott halálához. Az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrségi fogda zárkájában elhelyezett rács és ablaknyitó szerkezet megkönnyítette a fogva tartott önakasztásának végrehajtását. Ezáltal a fogva tartásért felelős szerv visszásságot okozott a fogva tartott élethez való jogával összefüggésben. Az általános helyettes – az OBH 4046/1999. sz. jelentés ajánlására is hivatkozva – ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy ismételten fontolja meg a győri rendőrségi fogda átalakításához szükséges intézkedések mielőbbi megtételét. Az országos rendőrfőkapitány ígéretet tett egy olyan nyílászáró-rendszer kiépítésére, mely a mechanikai védelmet a rácsozat hiányában is biztosítani tudja.

A szolgálatot teljesítő fogdaőrök jelentése szerint a fogva tartottat a szolgálat átvételekor, 20.00-kor, 20.30-kor és végül a gyógyszerosztásnál, 20.55-kor ellenőrizték. (A később keletkezett egyéb rendőrségi iratok 10 percnkénti ellenőrzést rögzítettek.) A 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet szerint a fogdaőrök kötelesek a zárkában elhelyezett fogva tartottak viselkedését 20 percnként ellenőrizni. Gyakrabban – szükség esetén folyamatosan – kötelesek ellenőrizni azokat a fogva tartottakat, akik rendkívüli cselekményt követtek el, vagy akikről viselkedésük alapján a rendkívüli cselekmény elkövetése alaposan feltehető. A vizsgált esetben – a parancsnoki utasításra és a fogva tartott pszichés állapotára tekintettel – nem 25-30 perces időközökben, hanem 20 percnél gyakrabban kellett volna az ellenőrzést végrehajtani. Az általános helyettes mindezek alapján megállapította, hogy a fogdaőrök mulasztása közvetlenül hozzájárult a fogva tartott halálához, és visszásságot okozott az élethez való joggal összefüggésben.

A fogdaőrök számára nincs előírva nyilvántartási kötelezettség az ellenőrzések gyakoriságát illetően. Emiatt fordulhatott elő, hogy a fogdaőrök által írt jelentésben, illetve egyéb rendőrségi dokumentumokban különböző időpontok szerepeltek. A jogbiztonság követelménye megkívánja a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések végrehajtásáért felelős állami szervek tevékenységének ellenőrizhetőségét és átláthatóságát. A kötelező feladatok megfelelő végrehajtása viszont nem ellenőrizhető kellő objektivitással akkor, ha az ellenőrzést maga a feladatot ellátó személy végzi. Az általános helyettes megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz a fogdaőrök ellenőrzési kötelezettségének nyilvántartására vonatkozó jogi szabályozás hiánya. Ennélfogva ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy megfelelően egészítse ki a 19/1996. sz. ORFK utasítást. Az országos rendőrfőkapitány a megállapításokkal egyetértett, ugyanakkor közölte, hogy a fogva tartottak ellenőrzését – és az időpontok rögzítését – zárt láncú videorendszer telepítésével kívánják hatékonyan megoldani.

OBH 4515/1999.

A tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a határozata rendelkező és indokoló része nincs összhangban, az indokolás nem tartalmaz tényállást, nem jelöli, hogy milyen bizonyítékokat fogad el, és mit nem, továbbá, ha a döntés alapjául szolgáló jogszabályoknak csupán a számára hivatkozik. Szintén a tisztességes eljárásához való jog

sérül, ha az önkormányzat úgy kötelezi a panaszost a gázhálózathoz való utólagos csatlakozásért való hozzájárulás megfizetésére, hogy az ingatlan fekvése szerinti utcában a gázelosztó vezeték nincs is kiépítve.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy Pilisvörösvár Város Önkormányzata nem építtette ki utcájában a gázelosztó vezetékét, és az erre irányuló beadványaira sem válaszolt. A biztos a tisztességes eljárásról való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben az alábbiakat tárta fel. Az önkormányzat 1991-ben lakossági önerős formában gázelosztó vezetékét építtetett. A gázközmű társulat a panaszos tulajdonában lévő ingatlanhoz nem építette meg az elosztóvezetékét, mert a panaszos nem csatlakozott a társulathoz, és a kiépítés költségeihez nem járult hozzá. A panaszos 1995-ben az önkormányzattól a gazdaságosabb fűtési módra való átálláshoz támogatást kért, amelyre az önkormányzat átmeneti támogatást meg is állapított. Az önkormányzat műszaki csoportvezetője jelezte, hogy a gázvezeték majdani építéséhez a hozzájárulás megfizetésével szerezheti meg a lehetőséget. A panaszos ezért befizetett 32 000 forintot. Egy gázszerelő 1996 tavaszán közölte vele, hogy az ingatlanhoz nem tud csatlakozó vezetékét építeni, mert az utcában nincsen elosztó vezeték. A panaszos ismét felhívta az önkormányzat műszaki csoportjának vezetőjét, akitől ez alkalommal azt a tájékoztatást kapta, hogy a panaszos építtesse meg az elosztó vezetékhez csatlakozva a csatlakozóvezetékét. Lévé, hogy a gázelosztó vezeték önerőből való megépítését a panaszos nem tudta vállalni, 1996 októberében ismételten támogatást kívánt kérni, azonban kérelmét a korábbi, átmeneti támogatást nyújtó határozatra való hivatkozással nem fogadták el. Ezt követően a polgármester ígéretet tett arra, hogy a képviselő-testületől támogatását fogja kérni. Mivel válasz nem érkezett, a panaszos 1997. július 1-jei levelében ismét a polgármesterhez fordult segítségért, októberben pedig hiányolva a polgármester válaszát a jegyzőhöz fordult telefonon. Novemberben a műszaki csoportvezető hívta fel a panaszost telefonon, és tájékoztatta, hogy a csatlakozóvezetékét önerőből kell megépítenie. A jegyző megállapította, hogy az önkormányzat ügyintézője hibázott akkor, amikor a panaszost nem tájékoztatta arról, hogy a hozzájárulás befizetése a gázelosztó vezetékre történő rákötési lehetőséget biztosítja, de az utólagos beállítások költségeit az ingatlan tulajdonosának kell fedeznie. A jegyző tájékoztatta a panaszost arról is, hogy az utólagos bekötéseket a TIGÁZ Rt. végzi, ezért a panaszos 1999-ben a TIGÁZ Rt.-hez fordult gázigényével, melynek eredményeképpen novemberben gázhálózat-fejlesztési megállapodást kötött. A megállapodás alapján a panaszos saját költségen kiépíttette utcaszakaszában a gázelosztó vezetékét, mely a TIGÁZ Rt. eszközállományába került.

Az önkormányzat mérlegelési jogkörében elutasította a panaszos gazdaságosabb fűtési módra való átálláshoz szükséges szociális célú hozzájárulás iránti kérelmét. A módosított határozat szociális célú hozzájárulásként átmeneti támogatást állapított meg a gazdaságosabb fűtési módra történő átálláshoz. A rendelet és a határozat a szociális célú hozzájárulást vagy egyszeri, a gazdaságosabb fűtési módra való átállásra felhasználható átmeneti segélyként, vagy pedig a fűtési költségek kiegészítésére szolgáló lakásfenntartási támogatásként állapította meg. Eszerint egymásnak ellentmondó a módosított határozatban a rendelkező és az indokoló rész. A rendelkező rész a gazdaságosabb fűtési módra történő átálláshoz átmeneti támogatást állapít meg, az indokolás pedig a fűtési költségek kiegészítésére szolgáló támogatásra utalt. A határozatok tényleges indokolása azért nélkülözhetetlen, mert hiánya a megalapozatlan és önkényes döntések veszélyét hordozza magában. Az a jobbiztonságba vetett hitet ingathatja meg, ezért az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat a tisztességes eljárásról való joggal összefüggő visszásságot okozott. A szociális célú hozzájárulás iránti kérelmet egy olyan határozatban bírálta el, melynek rendelkező és indokoló része nem állt egymással összhangban, az indokoló részben a népjóléti bizottság a tényállást nem állapította meg, az elfogadott és a felajánlott bizonyítékokat – a mellőzés okával együtt – nem jelölte meg, és a határozat meghozatalához alapul szolgáló jogszabályok száma mellett azok tárgyára nem utalt.

A panaszos előadta, hogy 1996 októberében telefonon ismét az önkormányzathoz fordult a kérelmével, de azt az önkormányzat munkatársa szintén telefonon elutasította azzal, hogy egy alkalommal már kapott ilyen támogatást. Az országgyűlési biztos bizonyítási eljárást nem folytathat le, ezért ez ügyben a vizsgálatot megtagadta, mivel a panaszos a kérelmet nem írásban nyújtotta és így a pontos tényállás utólag már megállapíthatatlan.

A panaszos utcájában nem volt kiépített gázelosztó vezeték, ezért csak a gázhálózat fejlesztése útján juthatott volna gázhoz. Az önkormányzat gázigényléssel foglalkozó munkatársa nem tájékozódott az elosztó vezeték hiányáról, és a panaszos gázigényét egy már létező gázelosztó vezetékhez való utólagos rácsatlakozási igényként kezelte. Ennek megfelelően az önkormányzat a gázközmű társulat általános szerződési feltételeire tekintettel arra kötelezte a panaszost, hogy a kiépítettnek vélt hálózathoz való utólagos csatlakozásért az időközben felmerült többletköltséggel kiegészített hozzájárulás összegével azonos összegű térítést fizessen. Erre azonban az önkormányzat azért nem kötelezhette a panaszost, mert a panaszos ingatlanának fekvése szerinti utcában nem létezett olyan kiépített hálózat, amelyre csatlakozhatott volna.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat a tisztességes eljárásról való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy úgy kötelezte a panaszost a gázhálózathoz való utólagos csatlakozásért való hozzájárulás megfizetésére, hogy a panaszos tulajdonában lévő ingatlan fekvése szerinti utcában nem volt kiépített gázelosztó vezeték.

Nem tartozik a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé a gázközmű-hálózat kiépítése, hanem csak az energiaszolgáltatásban való közreműködés. Az önkormányzat jogszabályi kötelezettség nélkül dönthet úgy, hogy saját költségen, vagy lakossági önerős beruházásként fejleszti a gázhálózatot. A gázelosztó vezeték üzemeltető gázszolgáltató piaci szereplőként ugyanakkor egy bizonyos hozammutatói érték alatt nem kötelezhető a hálózatfejlesztési beruházás megvalósítására. Előfordulhat tehát, hogy a gázelosztó vezeték kiépítéséről és a költségek fedezéséről is a majdani fogyasztó kénytelen gondoskodni. A vizsgált esetben az önkormányzat nem kívánta támogatni a panaszos által igényelt gázhálózat kiépítését. Ezt a döntését azonban közel négy éven keresztül nem tette nyilvánvalóvá. A panaszos

számára csupán a jegyző 1999. szeptember 30-i leveléből vált egyértelművé és érthetővé, hogy a befizetett összeg ellenére sem számíthat az önkormányzat segítségére. Ekkor tájékoztatta az önkormányzat első alkalommal a panaszost arról is, hogy gázigényével a TIGÁZ Rt.-hez érdemes fordulnia.

A biztos megállapította, hogy a panaszos 4 éven keresztül nem kapott érdemi választ az önkormányzattól, és ezzel a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Felkérte ezért a polgármestert, hogy hívja fel munkatársai figyelmét az államigazgatási határozat kötelező elemei alkalmazásának fontosságára, hogy a gázelosztó rendszerhez utóbb csatlakozók esetében a hozzájárulás megfizetésének megállapításakor kellő körültekintéssel járjanak el, és arra, hogy a felvilágosítási és tájékoztatási kötelezettségüknek minden esetben maradéktalanul tegyenek eleget.

A polgármester a kezdeményezéseket elfogadta.

4.2. A 2000-ben érkezett ügyekről

OBH 334/2000.

Sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, ha a település rendezési terve két egymás melletti azonos telekre eltérő beépítési szabályokat állapít meg. Nem fogadható el indokolt különbségtételnek, ha a kialakult állapottól való eltérés nem közérdekből szükséges. Ez a szabályozás a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban is visszásságot okoz.

Visszásságot okoz a jogbiztonsághoz való joggal kapcsolatban, ha az önkormányzat döntéseiben keveredik a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása és a tulajdonosi érdekérvényesítés.

A panaszos szomszédja az utcában kialakult építési módtól eltérően kapott építési engedélyt. Szerinte azért, mert szomszédja az önkormányzattól vásárolta a telket, és a kedvéért megváltoztatták a beépítési szabályokat. Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogok megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben a város polgármesterét, majd a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert kereste meg. Megállapította, hogy a hatályos rendezési terv az utcában kialakult építési módtól eltérően a keleti tájolású, oldalhatáron álló házsort megbontva, az ellenkező oldali telekhatáron jelöli ki a panaszolt épület helyét, ezt az egy telket mintegy „kiharapva” az utcasorból, egy másik övezetbe csatolja. A korábbi rendezési terv dokumentálására nem volt mód, mert az nem volt fellelhető a polgármesteri hivatalban. A képviselő-testület az országgyűlési biztos vizsgálata alatt az ügyet megtárgyalta, és úgy döntött, hogy a rendezési tervét nem kívánja módosítani, mivel: „Amennyiben a telek beépítése fordított lenne, ... e telek tulajdonosa jóval nagyobb érdeksérelmet szenvedne. ... a terepszint különbség miatt beton támfal található a telekhatáron, amely ékteleníti a város központját. Az ez oldali beépítés alapján a támfal, takarásba kerülne. ... A telek eladása megelőzte a rendezési terv módosítását, így az önkormányzat a rendezési terv ez irányú elkészítésével semmilyen előnyhöz nem jutott, hiszen addigra már régen eladta a telket. Egy rendezési tervet nem lehet úgy elkészíteni, hogy egyetlen lakónak se legyen érdeksérelme. A jogszabály ez irányú előírása betarthatatlan. ... A városkép előnyösebb kialakítása, illetőleg megóvása érdekében az építésügyi hatóság ... előírhatja az építmények elhelyezési módját és méreteit.” Azt nem részletezték, hogy a beépítendő telek tulajdonosa miért szenvedne nagyobb érdeksérelmet. A telek tulajdonosa egyébként időközben elállt építési szándékától, az engedély érvényessége lejárt, a telek beépítetlen maradt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építési hatóság eljárása jogszerű volt. Mivel a rendezési terv az ismertetett módon szabályozta a területet, más döntést a hatóság nem is hozhatott. A helyi közszolgáltatás, a település rendezési terve azonban egyértelműen hátrányos helyzetet teremtett a panaszos számára. Következésképpen, hogy a szomszéd telekről a panaszos udvarába, épületébe való belátás, a nemkívánatos hatások átjutása akadálytalan. Mivel a szomszéd a lakóházon kívül üzlet elhelyezésére is engedélyt kapott, továbbá hét személygépkocsi parkolóhelyet kell a telken belül biztosítani, ez a hatás nem elhanyagolható. A településrendezés célja a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása. Nem vizsgálva a rendezési terv más vonatkozású előírásait, csak a konkrét három egymás melletti telket, megállapítható, hogy az új előírások a panaszost hátrányos helyzetbe hozták, a panaszoltat kedvezőbe, az önkormányzat tulajdonát (az iskolát) szintén. Nem állt fenn a települési érdek érvényesítésének kényszere. Ha városképi okok indokolják, természetesen a településrendezési tervek sajátos előírásokat tehetnek. Az iskola beton támfalának zavaró látványát azonban más módszerekkel is meg lehet szüntetni. Terméskövel való burkolással, zöldnövényzettel való takarással stb. a kívánt hatást úgy lehetett volna elérni, hogy az az érintett tulajdonoson – az önkormányzaton – kívül senkinek ne okozzon hátrányt. A kedvezményezett és a panaszos szomszédokként ugyanazon utcasorban, ugyanazon kialakult beépítési módú, tájolású stb. ingatlanokkal rendelkeztek. A kedvezményezett előnyösebb helyzete érdekében a panaszos aránytalanul súlyos hátrányokat szenvedett. Tulajdonosi jogaiban való korlátozása, és ezáltal hátrányos megkülönböztetése nem nyomós közérdek, hanem szomszédja magánérdeke volt. Azonos jogokkal bíró személyek azonos élethelyzetekben azonosan kezelendők, egyikük érdeke nem eredményezheti a másik érdekének figyelmen kívül hagyását, megsértését.

A telek eladásának és a rendezési terv módosításának összefüggése annyiban lehetett tárgya a vizsgálatnak, amennyiben az a panaszosnak az ügyben releváns jogait érintette. A telket az önkormányzat a szabályozási terv és helyi előírások jóváhagyása előtt (FVM tájékoztatása) csak mint az „iskola fejlesztési területét” adhatta el, a vevő ilyenként

vásárolhatta meg. Annak ismeretében, hogy a telket egy „beton támfal ékteleníti”, és hogy „ezen előírások jelentős érdeksérelmét” okozzák. Ezt követően módosította az eladó önkormányzat a rendezési tervét oly módon, hogy a telekhez fűződő építési jogokat jelentősen kedvezőbbé tette a vevő előnyére, egyúttal a panaszos hátrányára.

A panaszos hátrányos megkülönböztetése, a tulajdonjogával és a jogbiztonsághoz való joggal kapcsolatos visszasság bekövetkezett, ami az önkormányzat rendeletének hiányosságára is visszavezethető, továbbá arra, hogy az önkormányzat döntéseiben keveredett a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása (rendeletalkotás a szabályozási tervről és építési előírásokról) és a tulajdonosi érdekérvényesítés (az iskola támfalának a városképi követelményeknek megfelelő kialakítása költségeinek „megspórolása”).

Az országgyűlési biztos több vizsgálatban felvetette az önkormányzati szerepkörök keveredésének lehetőségét, és az ebből esetlegesen bekövetkező állampolgári jogsérelmeket. Mivel a törvénymódosítások előkészítése folyamatban van, erre nézve újabb jelzéssel nem élt. Felkérte a város polgármesterét, hogy kezdeményezését a képviselő-testülettel ismertesse. Kezdeményezte, hogy a képviselő-testület a telek beépítési módját vizsgálja meg. Azt az utcasorban kialakult állapot figyelembevételével és úgy állapítsa meg, hogy az a panaszos és a panaszolt telekhez fűződő jogokat a lehető legnagyobb mértékig egyensúlyba hozza. Erre az ad lehetőséget, hogy a telekre jelenleg senki nem rendelkezik építési engedéllyel. Felhívta a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg, hogyan lehetséges, hogy a város 1997-ben módosított Összevont Rendezési Terve nem található meg a polgármesteri hivatalban. Annak hiányában minek alapján bírálják el az esetleges kártalanítási igényeket, engedély nélküli építmények fennmaradását. Tegye meg annak pótlásához és a felelősség megállapításához szükséges intézkedéseket. El kellett fogadnia az FVM önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzéséről adott helyzetértékelését: „... az utólagos normakontroll – amelyet a közigazgatási hivatalok törvényességi főosztályai végeznek – teljesen alkalmatlan eszköz, hiszen nem fűződik hozzá sem felfüggesztési, sem a hatálybalépést késleltető jog. A közigazgatási hivatalok létszáma (Pest megyében pl. 2 fő az évente több mint 3 000 önkormányzati rendeletre) és felkészültsége (jogi végzettség) sem teszi lehetővé az érdemi ellenőrzést.” Ha az önkormányzati rendelet hatályba lépett és a rendezési terv alapján az engedélyt kiadták, az épületet megépítették vagy lebontták, az állapot már nem visszafordítható. Még abban az esetben sem, ha a közigazgatási hivatal esetleg az Alkotmánybírósághoz fordulna, és a tervet jóváhagyó önkormányzati rendeletet megsemmisítenék.

Az országgyűlési biztos jelentését megküldte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, valamint a belügyminiszternek azzal, hogy fontolják meg a településrendezés egyik legfőbb garanciáját biztosítani hivatott rendszer felülvizsgálatát és módosításának kezdeményezését. A panaszost tájékoztatta, hogy amennyiben a rendezési tervet nem módosítanák, vagy a szomszédjában mégis a panaszolt módon építenének, úgy az esetleges kárát polgári peres úton érvényesítheti. A megszólítottak a kezdeményezéseket elfogadták.

OBH 433/2000.

A szociális biztonsághoz és munkához való joggal összefüggő visszasságot okoz a munkaügyi központ, ha olyan képzést finanszíroz, amellyel az azt elvégző személy nem helyezkedhet el. Nem okoz azonban visszasságot, ha a jogszabály egyes tevékenységek folytatására a feddhetlenség követelményét írja elő.

Egy nyíregyházi lakos fordult panasszal az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a sikeresen elvégzett személy- és vagyoni tanfolyam ellenére, a rendőrségtől nem kapott engedélyt a tevékenység folytatására.

Az általános helyettes a szociális piacgazdasághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben megállapította, hogy a panaszost a bíróság 1997-ben bűncselekmény elkövetése miatt felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte. A panaszos 1999-ben a megyei munkaügyi központtól támogatást kapott személy- és vagyoni tanfolyami képzéshez. Azt sikeresen el is végezte, de a személy- és vagyoni igazolvány iránti kérelmét a rendőrség azzal utasította el, hogy nem felel meg a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyoni védelmi, valamint magánnyomozói szakmai kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény előírásainak.

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában kifejtette, hogy a vállalkozás joga – mint a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa – azt jelenti, hogy az állam mindenkinek biztosítja a vállalkozás, azaz a gazdasági életben történő tevékenység folytatását. Ezt a jogot korlátozza az 1998. évi IV. törvény, megjelölve azokat a bűncselekményeket, melyek elkövetése esetén a Bűnügyi Nyilvántartásban való szereplés ideje alatt a tevékenység annak ellenére nem folytatható, hogy az érintett személy mentesült már a hátrányos jogkövetkezmények alól. A feddhetlenség a mentesüléshez viszonyítva olyan további hátrányos jogkövetkezmény, mely a Btk.-ban szabályozott mentesülés után is terheli a bűncselekmény elkövetőjét meghatározott jogviszonyokban. Tekintettel arra, hogy az állampolgárok a személy- és vagyoni örökre személyük, testi épségük, vagyonuk, titkaik megőrzését bízzák, így közérdek, hogy ezt a tevékenységet csak megbízható személyek lássák el, illetve e tevékenységek területén meghatározott ideig ne szerezzenek pozíciókat olyan személyek, akik bűncselekmény elkövetése révén éppen azzal a társadalmi és jogi normarendszerrel kerültek egyszer szembe, melynek védelmét tervezett vállalkozásukkal biztosítani kellene. Az általános helyettes megállapította, hogy nem okoz a vállalkozás szabadságához való joggal összefüggésben

visszásságot az a jogszabályi rendelkezés, amely a jogszabályban meghatározott tevékenység folytatását ahhoz a feltételhez köti, hogy a vállalkozó ne szerepeljen a bűnügyi nyilvántartásban.

A foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. tv. szabályozza a képzések támogatásának lehetőségét. A törvény indokolása szerint a képzési támogatás olyan aktív foglalkoztatás-politikai eszköz, mely csak abban az esetben lehet hatékony, ha a munkavállaló képzése olyan szakmában valósul meg, amelyben elhelyezkedése biztosított. Ez a követelmény azonban a személy- és vagyoni képzésben részt vett olyan személyek esetében, akik a feddhetlenségi követelményeknek nem felelnek meg, értelemszerűen nem valósulhat meg. A munkaügyi központ olyan tanfolyamot finanszírozott, amelynek elvégzésével a panaszos nem juthatott munkához. A vizsgálat megállapította, hogy a munkaügyi központ a szociális biztonság és munkához való joggal összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy olyan képzést finanszírozott, amellyel a tanfolyamot elvégző személy nem helyezkedhetett el.

Az általános helyettes felkérte a Foglalkoztatási Hivatal vezetőjét, hogy intézkedjék annak érdekében, hogy a munkaügyi központok a személy- és vagyoni tanfolyamok esetén a képzési támogatásra jelentkezőket tájékoztassák a szakmai követelményekről és kérjék fel őket, hogy a feddhetlenségükről a BM-től kérjenek információt és vállalják, hogy valótlán adatszolgáltatás esetén a tanfolyam díját megtérítetik velük. A főigazgató az ajánlást elfogadta.

OBH 489/2000.

Az élethez való joggal összefüggő sérelem közvetlen veszélyét idézi elő, ha a mentőszolgálat a kapacitás hiánya miatt nem tudja ellátni a mentést és az ahhoz szorosan kapcsolódó sürgősségi feladatát.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában az elhunyt 10 éves fia egészségügyi ellátásával kapcsolatban a salgótarjáni Madzsar József Megyei Kórházban nyújtott ellátást, és a gyermek Budapestre szállításával kapcsolatban a mentőszolgálat hatvani és salgótarjáni egységénél felmerült problémákat kifogásolta.

A biztos megkeresésére a Magyar Orvosi Kamara Országos Etikai Bizottságának elnöke, az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) főigazgatója és a Fővárosi Szent László Kórház főigazgató-főorvosa bocsátották rendelkezésre az ügygel kapcsolatos dokumentumokat.

A gyermeket a házi gyermekorvos küldte kórházba vírusos fertőzés gyanújával, ahol a kezelés ellenére egyre romlott, súlyosbodott az állapota. Az ideggyógyász és a szemész 17 órai érkezésekor a gyerek már eszméletlen volt. Az orvosok intézkedtek az agyhártyagyulladásos gyermek Budapestre szállításáról. Az OMSZ főigazgatója kivizsgálta a gyermek Budapestre szállításának körülményeit. A kórházi orvos első bejelentésekor 3 órán belüli szállítást kért. A második bejelentés alkalmával a kórház sürgette a szállítást, így az azonnali feladattá vált. Ezt kiegészítette a kórház azzal, hogy a beteg állapota miatt esetkocsit kért, amely a mentőtiszttel 17.45-kor érkezett a salgótarjáni kórházba. A betegfelvétel után 18 órakor indultak a hatvani mentőállomás felé, hogy bevárják a budapesti gyermek-rohamkocsit, figyelemmel arra, hogy az autópályán elkerülhették volna egymást. Ebben az időben a budapesti gyermek-rohamkocsi éppen gyermekgázolós baleset áldozatát látta el és szállította kórházba, ahonnan tovább irányították őket 18 óra 26 perckor Hatvan felé.

A mentőállomásra 18.35-kor érkeztek meg a gyermekkel, a gyermek-rohamkocsi pedig 19 órakor. Ekkor a szakorvos stabilizálta a gyermek állapotát, és 19.30-kor indultak el Budapestre. A beteget a László Kórház Intenzív Osztályáról a Heim Pál Kórházba küldték CT-vizsgálatra, melynek értékelése után visszavitték a László Kórház Intenzív Osztályára. Itt a végleges átadás 21 óra 35 perckor megtörtént.

A Nógrád Megyei Orvosi Kamara Etikai Bizottsága kivizsgálta a kórházban nyújtott ellátást és a gyermek Budapestre szállításával kapcsolatban felmerült problémákat. Az Etikai Bizottság a panasz és a klinikai adatok, valamint a boncjegyzőkönyv adatai alapján alakította ki véleményét, szakmai vétséget nem állapított meg. Mind az I. fokú, mind a II. fokú etikai bizottság a bonclelet alapján megállapították, hogy a kisfiú agyában észlelt 3 különböző helyen lévő rosszindulatú agydaganat már nem volt operálható stádiumban. A gyermek életét semmilyen körülmények között nem lehetett megmenteni.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény a mentést a sürgősségi ellátás részeként, ahhoz kapcsolódóan állami feladatként határozza meg. Az Alkotmányban deklarált élethez való alapvető emberi jog garanciális szabálya az egészségügyi ellátáshoz való jog egyik részjogosítványa a sürgős szükség esetén az életmentő, valamint a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzéséhez való jog. Ugyancsak alapvető joga van a betegnek a szenvedés csökkentéséhez, így ezek igénybevétele semmilyen módon nem korlátozható. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az állam elsőrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét.

A panaszos gyermekének halála nem volt ok-okozati összefüggésbe hozható a késedelmesen érkező sürgősségi ellátással, azonban a konkrét üggyel elvonatkoztatva az a körülmény, hogy a gyermekmentő egy másik esemény miatt le volt kötve és nem tudott kellő időben kivonulni, felveti azt a kérdést, hogy sürgős szükség esetén biztosított-e a mentőszolgálat kapacitása. Valójában a panaszos kételyét is az okozta, hogy a gyermek nem kapta meg idejében az életmentő ellátást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy amennyiben a mentőszolgálat kapacitás hiányában nem tudja ellátni a mentést és a sürgősségi feladatát, az az élethez való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő. Ezért az egészségügyi minisztert a visszásság orvoslása érdekében felkérte, hogy vizsgálja meg, a mentőszolgálat sürgős szükség esetén rendelkezik-e az életmentéshez szükséges tárgyi és személyi feltételekkel, és tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az élethez való jog maradéktalanul érvényesülhessen.

A miniszter az ajánlást elfogadta, és tájékoztatta a biztost, hogy az OMSZ az ország teljes területén még valóban nem rendelkezik mindenütt és minden időben az életmentéshez szükséges tárgyi és személyi feltételek összességével. A mentőellátás fejlesztésére azonban már vannak kidolgozott programok, mint mentőállomás hálózat bővítése, az eset- és rohamkocsi-szolgálat óraszámának növelése, a gyermekrohamkocsi szolgálat kiterjesztése a regionális mentési központokra, és ezek elősegíthetik az egészségügyi szolgálat részéről az élethez való jog maradéktalan érvényesítését. Az országgyűlési biztos a miniszter választát elfogadta.

OBH 611/2000.

Nem okoz visszásságot a személyi szabadság jogszabályban előírt módon és intervallumon belüli korlátozása, ha arra bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja, valamint az érintett ellenszegülésének megtörése miatt került sor.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert az I. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályának beosztottjai véleménye szerint indok nélkül, kényszerítő eszköz alkalmazásával előállították, és négy órán át fogva tartották. Szabadon bocsátását követően panaszt akart tenni a rendőri intézkedés miatt, de annak jegyzőkönyvbe foglalását az ügyeletes tiszt megtagadta.

Az általános helyettes az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében deklarált személyi biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól kérte a keletkezett dokumentumok megküldését. Azok tanúsága szerint a panaszos a lakóházuk lépcsőházában az értelmi fogyatékos sógorával dulakodott, aki az ütlegelés elől a szomszédhoz menekült és kihívta a rendőrséget. A helyszínre érkező járőrnek elmondta, hogy a panaszos már máskor is bántalmazta, és ezért feljelentést kíván tenni. A bántalmazások tényét a szomszéd is megerősítette. A járőr a panaszost bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt előállította. Az előállítás okáról tájékoztatták, és lehetővé tették számára, hogy hozzátartozóit értesítse. A megbilincselését alkoholos állapota és agresszivitása indokolta. Négy óra múlva – amikor már józan, nyugodt magatartást tanúsított – szabadon bocsátották. Ekkor a rendőri intézkedés ellen írásban tett panaszt, amit a kapitányságvezető kivizsgált, de a járőrök eljárását jogszerűnek ítélte. A panaszos a határozat ellen fellebbezett, amelyre tekintettel a budapesti rendőrfőkapitány a kifogásolt határozatot az indokolás hiányosságai miatt megsemmisítette, és új határozat meghozatalára adott utasítást. Az I. Kerületi Rendőrkapitányság vezetője a rendőri intézkedést az ismételt felülvizsgálat során is jogszerűnek találta. A panaszos az újabb határozat ellen is fellebbezett, de azt a rendőrfőkapitány elutasította és az első fokú határozatot helyben hagyta. Időközben a panaszos az alapügyben a bíróság könnyű testi sértés miatt pénzbüntetésre ítélte.

Az általános helyettes a tényállás tisztázását követően megállapította, hogy a közbiztonság fenntartása érdekében a rendőrnek joga és kötelessége előállítani azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Előállítással a személyi szabadság – csak a szükséges időtartamig – legfeljebb 8 órán át korlátozható. A járőr a feljelentő és a szomszédok elmondása alapján egy – bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható – személlyel szemben alkalmazták intézkedésként az előállítást. A panaszos személyi szabadságának korlátozására, megbilincselésére a bűncselekmény elkövetésének gyanúja mellett még az alkoholos állapota és az abból eredő agresszivitása szolgáltatott okot. A panaszos esetében a szabadság korlátozásának időtartama nem haladta meg a törvényben meghatározott intervallumot, szabadon bocsátására kijózanodását követően azonnal sor került.

A panaszos személyi szabadságának korlátozása tehát indokolt volt, az nem haladta meg a szükséges és célszerű mértéket, így a rendőrhatalóság eljárása alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

OBH 1102/2000.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az intézkedő rendőr, ha a személyi azonosságának igazolását megtagadó állampolgárt előállítja.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha az érdemi határozatok ellen benyújtott fellebbezésben, a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét kétségbe vonó nyilatkozatot nem tekinti panasznak.

A panaszos azt kifogásolta, hogy egy rendőrrjárőr az alkotmányos jogait sértette, amikor a rendőri intézkedés során megbilincselték, és a rendőrkapitányságra előállították.

Az általános helyettes a személyi biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól kért tájékoztatást. A tájékoztatás szerint a Budapest Marriott Hotel biztonsági őre arra kérte a hotel környékén járőrszolgálatot teljesítő rendőröket, hogy segítsenek egy, a szálloda autóbusz-parkolójában napok óta illetéktelenül parkoló személygépkocsi eltávolításában. A panaszost a helyszínre érkezésekor a járőr személyazonosságának igazolására szólította fel, de ő az igazolást megtagadta, és megpróbált elfutni. A

járőr ekkor kényszerítő eszközt, bilincset alkalmazott az ellenszegülés megtörésére. A bilincselés nem okozott sérülést. A panaszost az V. kerületi Belvárosi Rendőrsre állították elő, ruházatát átvizsgálták, melynek során előkerült a személyi igazolványa is. A rendőrök a panaszos ellen személyazonosság igazolásának megtagadása miatt feljelentést tettek, és a Bp. XII. Kerületi Rendőrkapitányság a szabálysértés miatt pénzbírságot szabott ki. A panaszos a határozat ellen kifogással élt, és sérelmezte a kényszerítő eszköz alkalmazását is. A XII. Kerületi Rendőrkapitányság a kifogást elutasította, de a kifogásnak a kényszerítő eszköz alkalmazását sérelmező részével nem foglalkozott. A panaszos fellebbezett a határozat ellen, és a bilincs használatát rendőri túlkapásnak minősítette. A Budapesti Rendőr-főkapitányság az elsőfokú szabálysértési határozatot helyben hagyta, a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségével azonban szintén nem foglalkozott.

A rendőr jogosult igazoltatni azt, akinek a személyazonosságát, a feladata ellátása érdekében meg kell állapítania, az igazoltatott, pedig köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. Az igazolás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, szükség esetén előállítható. A panaszos igazoltatása során a járőrök a törvény előírásainak megfelelően, jogszerűen jártak el, így e tekintetben alkotmányos joggal összefüggő visszásság nem keletkezett.

A rendőrség által folytatott államigazgatási vagy szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedés, kényszerítőeszköz alkalmazása miatti panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni. Panaszos az érdemi határozatok elleni jogorvoslati kérelmekben vitatta a bilincselés jogosságát. E nyilatkozatát azonban egyik hatóság sem tekintette a kényszerítő eszköz alkalmazása miatti jogorvoslati kérelemnek. Az általános helyettes megállapította, hogy a jogorvoslati kérelemhez való jog mint a hatóságok által okozott jogsérelem orvosolhatóságának garanciája, olyan alapvető fontosságú jog, melynek érvényesíthetősége a büntetőeljárásban, a szabálysértési eljárásban, a szabadságkorlátozással járó intézkedések tekintetében nem feltétlenül kíván kifejezetten a jogorvoslatra irányuló kérelmet, elég, ha az ügyfél ráutalással jelzi, hogy a hatóság intézkedését sérelmesnek tartja. Súlyos méltánytalanságot, a jogorvoslati kérelemhez való joggal összefüggő visszásságot eredményez a hatóság, ha az ügyfélnek a kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban tett nyilatkozatait nem értékeli. Az általános helyettes ezért felkérte a Budapesti Rendőr-főkapitányt, hogy utasítsa munkatársait, hogy a panaszos nyilatkozatát tekintsék a kényszerítő eszköz alkalmazása miatti jogorvoslati kérelemnek, és bírálják el azt. A kezdeményezést az érintett elfogadta.

OBH 1337/2000.

A lakók nyugalmát zavaró éjszakai randalfőzés miatti határozott rendőrségi fellépés elmaradása a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő sérelem közvetlen veszélyét jelenti.

A panaszos a lakóépülete előtt lévő SHELL benzinkút működését sérelmezte. Előadta, hogy a 24 órás üzemeltetésű kompresszoros autómosó zaja, továbbá egyes vásárlók kulturálatlan viselkedése lehetetlenné teszi éjszakai pihenésüket.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Eljárása során a Ferencvárosi Önkormányzat jegyzőjétől és Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetőjétől kért tájékoztatást a panasszal kapcsolatos álláspontjukról.

A töltőállomás zajkibocsátásáról 1998 novemberében végzett vizsgálat megállapította, hogy éjszaka mindkét mérési ponton és környezetében határérték-túllépés történik, melynek mértéke 2, illetve 3 dB.

A panaszos a működéssel kapcsolatos kifogásait először 1999. június 1-jén jelezte a polgármesteri hivatalnak. Ebben a levélben az áll, hogy „a benzinkút üzemeltetése jelen állapotában birtokháborításnak minősül, mivel akadályozza lakásunk rendeltetésszerű használatát, lehetetlenné teszi a heti és napi munka utáni pihenést”. Az idézetből, de a beadvány további részeiből is megállapítható, hogy a panaszos birtokvédelem iránt nyújtott be kérelmet. E kérelemre a hatóság úgy intézkedett, hogy határozatban előírta a zajkibocsátás határértékre történő csökkentését, emellett meghatározott tevékenységektől való tartózkodásra kötelezte a SHELL Hungary Rt.-t. Bár a határozatban a birtokvédelemre egyáltalán nincs utalás, továbbá a rendelkező rész a közigazgatási hivatalt jelöli meg jogorvoslati eszközként, mégis megállapítható, hogy a hatóság a birtoklást zavaró magatartások megszüntetésére kötelezte az Rt.-t. Ezt követően a SHELL Hungary Rt. több intézkedést is tett a zajkibocsátás csökkentése érdekében.

A szakvélemény szerint a létesítmény zaja nappal megfelelő volt. Az országgyűlési biztos hivatalának munkatársa helyszíni szemlélésén megállapította, hogy az éjszakai határérték-túllépést eredményező kompresszoros elömosást – és egyáltalán autómosást – 22.00 órától 07.00 óráig nem végeznek; ezért a határozatban előírt zajkibocsátási határértékek betartása biztosított.

A polgármesteri hivatal a zajpanasz miatt több intézkedést tett, ezért eljárásával kapcsolatban alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a biztos nem állapított meg. Felhívta azonban a kerület jegyzőjének figyelmét, hogy környezetvédelmi panaszok esetén a Ptk. alapján a rugalmas bizonyítást igénylő birtokvédelmi eljárás is lefolytatható.

Egyes autósok kulturálatlan, a lakók pihenésének, éjszakai nyugalmanak zavarására alkalmas viselkedését az üzemeltető is megerősítette. Az utcai randalfőzés, provokatív magatartás a környék lakóinak zavarása mellett alkalmas arra, hogy az ott lakókban, az arra gyalogosan járókban, vagy a kúthoz tankolni érkezőkben és a benzinkút alkalmazot-

taiban is félelmet keltsen. Az Rt. területi vezetője 2001. július 8-án arról értesítette a polgármesteri hivatalt, hogy az éjszakai randalírozók megfékezése érdekében szerződést kötöttek egy biztonsági céggel, melynek egyik feladata az éjszakai garázdálkodás megakadályozása. Az üzemeltető elmondása szerint a biztonsági céggel kötött megállapodás javított a helyzeten.

A beadványban írt és az üzemeltető által megerősített jelenség megfékezésére a gyakoribb rendőri jelenlét és fellépés lehet alkalmas. A veszélyesebb csoportok elleni mielőbbi határozott rendőrségi fellépés elmaradása alkotmányos joggal összefüggő sérelem közvetlen veszélyét jelenti, ezért az 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte Budapest Rendőrfőkapitányát, hogy – szükség esetén a SHELL Hungária Rt. vagy a kút üzemeltetőjének bevonásával – készítsen intézkedési tervet a társadalmi együttélés háborítatlanságának, a közbiztonság, köznyugalom fenntartásának biztosítására a benzinkútnál és annak környezetében.

Az ajánlásra adott válaszában Budapest Rendőrfőkapitánya kifejtette, hogy intézkedési terv készítését a terület bűnügyi fertőzöttségének alacsony szintje miatt nem tartja szükségesnek. Ugyanakkor a biztos észrevételeire is figyelemmel az adott terület fokozott ellenőrzéséről számolt be. A gyakoribb ellenőrzéseket magában foglaló rendőri intézkedéssel az országgyűlési biztos egyetértett.

OBH 1439/6/2000.

Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a fák védelméről szóló kormányrendelet azzal, hogy a hatálya nem terjed ki a vasút üzemi területén kívül eső területre, és felhatalmazást sem ad alacsonyabb szintű jogszabály alkotására.

A panaszosok Siófok képviselő-testületének döntését sérelmezték, amelyben Siófokon, a 7-es főút és a vasút közötti, a MÁV tulajdonában álló ingatlant más övezetbe sorolta. Kifogásolták továbbá az ezen ingatlanon működő „Kék Balaton” kemping területén álló fák kivágását.

Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és a város jegyzőjétől valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztertől kért tájékoztatást. A közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy a helyi építési szabályzat jogszerűségét törvényességi szempontból vizsgálja meg, és tekintse át a kifogásolt fakivágásra vonatkozó eljárást.

A beszerzett adatok alapján a biztos megállapította, hogy a siófoki önkormányzat képviselő-testülete az adott területet a 12/1999. (IV. 23.) sz. rendeletével kereskedelmi, szolgáltató gazdasági funkciójú övezetbe sorolta. A közigazgatási hivatal vezetője jelezte, hogy az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata során törvénysértést nem észlelt. A minisztérium is azonos megállapítást tett. Az országgyűlési biztos a rendezési terv további vizsgálatát hatáskör hiányában megszüntette, mert az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata során törvénnyel ellentétes szabályozást nem merült fel.

A fakivágás ügyében folytatott vizsgálat megállapította, hogy a MÁV 1999 júniusában 31 viharkárt szenvedett kanadai nyár fajtájú fát kivágott a tulajdonában lévő siófoki ingatlanán, és további 45 nyárfa és 7 akácfa kivágását is tervezte, mert azok a vasúti pályára veszélyesek voltak. Erről csak augusztusban tájékoztatták a jegyzőt, aki a bejelentést továbbította az illetékes erdészeti hatóságnak, amely azt tudomásul vette.

A közigazgatási hivatal vezetője ez ügyben sem talált törvénysértésre utaló körülményt. Az önkormányzat építési szabályzata megtiltja a város területén vattázó termésű nyárfaegyedek ültetését, és a kivágott fák zömében ilyenek voltak. Többségüket a vihar megrongálta, ezért azokat közlekedésbiztonsági okokból is ki kellett vágni.

Mindezekre figyelemmel az országgyűlési biztos a fakivágásra vonatkozó hatósági eljárásokkal kapcsolatban sem állapított meg visszásságot, de feltárta, hogy a fák védelméről szóló többször módosított 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet hatálya nem terjed ki az országos közutak mentén található, illetve a közút tartozékát képező fákra, továbbá a vasút mentén lévő fákra sem. Jelenleg semmilyen rendelkezés nem szabályozza a vasút területén lévő fákkal kapcsolatos eljárást. Magasabb szintű jogszabályok, pedig nem adnak felhatalmazást más szervnek jogszabály alkotására.

A feltárt jogi szabályozatlanság az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi egészséghez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, ezért az országgyűlési biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy fontolja meg a 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet felülvizsgálatát, és vasút felett ágazati felügyeletet gyakorló miniszter bevonásával vizsgálja meg a feltárt visszásság orvoslásának jogszabályi lehetőségeit.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a jogszabály módosítását nem tartotta indokoltnak, mert álláspontja szerint a hatályos szabályozás nem ellentétes az erdőtörvénnyel. A közlekedés biztonságát szolgáló műtárgyvédelmi erdők pedig, mint „véderdők”, az erdőtörvény hatálya alá tartoznak.

Az országgyűlési biztos a választ tudomásul vette, különös tekintettel arra, hogy más panasz kapcsán, az OBH 1682/2002. sz. ügyben a jogszabály utólagos kontrollját már az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte.

OBH 1444/2000.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, ha jogszabály nem írja elő a személy- és vagyoni szakképzést folytató szervek számára, hogy a tanfolyamra jelentkező személyeket a tevékenység engedélyezésének feltételeiről tájékoztassák.

Nem okoz azonban visszásságot, ha a jogszabály egyes tevékenységek folytatására a feddhetlenség követelményét írja elő.

Egy szolnoki panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert sérelmezte, hogy nem kapott személy- és vagyoni tevékenység végzésére jogosító engedélyt a rendőrségtől annak ellenére, hogy erkölcsi bizonyítványa alapján büntetlen előéletű és a személy- és vagyoni tanfolyamot is sikeresen elvégezte.

Az általános helyettes a jogbiztonság követelménye, és a vállalkozás szabadságához való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A panaszost a bíróság 1991. szeptemberében közfeladatot ellátó személy elleni erőszak bűntettének elkövetése miatt felfüggesztett börtönbüntetésre, valamint pénzmellékbüntetésre ítélte. A panaszos 1999. novemberében jelentkezett személy és vagyoni tanfolyamra. A tanfolyam tájékoztatójában a büntetlen előélet szerepelt követelményként. A tanfolyamot a panaszos sikeresen elvégezte, de a személy- és vagyoni igazolvány kiadására irányuló kérelmét a rendőrség elutasította, arra hivatkozva, hogy a panaszos nem felel meg a jogszabályi feltételeknek.

A bűnügyi nyilvántartásból két ízben történt adatkérés, első esetben a tanfolyam megkezdésekor, másodszor pedig az engedély elutasításának napján. Az utólagos rendőrségi vizsgálat feltárta, hogy az első adatlekérés egy betegállományban lévő kolléganő jogosultságának felhasználásával történt, ekkor a panaszos – állítása szerint – azt a választ kapta, hogy nem szerepel a bűnügyi nyilvántartásban. A vizsgálat nem tudta kideríteni, hogy melyik kolléga használta fel a betegállományban lévő rendőr jogosultságát, és a panaszos a bűnügyi nyilvántartásban lévő adatairól milyen információt kapott. Az országgyűlési biztos nyomozati és bizonyítási eljárást nem folytathat, ezért ebben a körben a vizsgálatát megszüntette.

Az engedély megtagadásával kapcsolatosan nincs jelentősége annak, hogy a panaszos valóban rendelkezett-e tiszta erkölcsi bizonyítvánnyal, mert a kérelmét elutasító határozatot, nem az erkölcsi bizonyítvány alapján hozta meg a hatóság. A határozatok a jogszabályoknak megfelelően a feddhetlenség jogintézményéből fakadó, jogszabályban meghatározott joghátrányok alkalmazhatóságán alapultak.

A feddhetlenség követelménye a mentesüléshez viszonyítva olyan további hátrányos jogkövetkezmény, mely a Btk.-ban szabályozott mentesülés után is terheli a bűncselekmény elkövetőjét meghatározott jogviszonyokban. Az erkölcsi bizonyítványban foglalt azon kijelentés miszerint: „a bűnügyi nyilvántartásban a kiállítás napjáig nem szerepel” a Btk.-nak a mentesülésre vonatkozó rendelkezésein alapul, vagyis azon, hogy a jogszabály által meghatározott idő eltelté után senki sem köteles számot adni a büntetett előletről. Bizonyos tevékenységek folytatásához azonban a jogszabályi rendelkezés szerint a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmény alóli mentesülés nem elegendő. A mentesülés után még meghatározott időnek kell eltelnie ahhoz, hogy a jogalkotó által kiemelten kezelt tevékenység folytatására a korábban elítélt jogosulttá váljon.

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában kifejtette, hogy a vállalkozás joga – mint a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik különös szintjén történő megfogalmazása – azt jelenti, hogy az állam bárkinek biztosítja a vállalkozás jogát. A vállalkozáshoz való jog nem korlátlan jogot jelent, azaz senkinek sincs abszolút joga egy meghatározott foglalkozás gyakorlásához, illetőleg valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott vállalkozási formában történő gyakorlásához.

A munkához való jog legsúlyosabb korlátozását jelenti, ha az állam teljesen lehetetlenné teszi valamely tevékenység folytatását. A foglalkozás gyakorlásának korlátai szakmai és célszerűségi szempontból indokoltak, így alapjogi problémát csak határesetekben okoznak. Az általános helyettes megállapította, hogy a korlátozás célhoz kötöttnek minősíthető, mert a személy- és vagyoni örökre az állampolgárok személyük, testi épségük, vagyonuk, titkaik megőrzését bízzák. Így tehát közérdek, hogy ezt a tevékenységet csak megbízható személyek lássák el, illetve e tevékenységek területén meghatározott ideig ne szerezzenek pozíciókat olyan személyek, akik bűncselekmény elkövetése révén éppen azzal a társadalmi és jogi normarendszerrel kerültek egyszer szembe, amelynek védelmét tervezett vállalkozásukkal biztosítaniuk kellene. Továbbá, hogy e szakmákat ne vonja ellenőrzése alá a szervezett bűnözés.

Nem okoz a vállalkozáshoz való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az a jogszabályi rendelkezés, mely bizonyos, jogszabályban meghatározott tevékenységek folytatását ahhoz a feltételhez köti, hogy a vállalkozó ne szerepeljen a bűnügyi nyilvántartásban.

Az általános helyettes hivatalból folytatott vizsgálatot arra vonatkozóan, hogy a személy- és vagyoni tanfolyamok szervezése során az oktatást szervező cégek nem mindig nyújtanak megfelelő tájékoztatást a tevékenység gyakorlásának követelményeiről. Az elmúlt években többen kifogásolták, hogy csak az engedély iránti kérelem elutasításakor derül ki az, hogy az erkölcsi bizonyítvány nem elegendő ahhoz, hogy a személy- és vagyoni tevékenységet gyakorolhassák. A szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI tv. rendelkezik a képzési szerződés kötelező tartalmi elemeiről. A képzésre jelentkezők számára rendkívül fontos annak ismerete, hogy a tevékenység folytatásához a feddhetlenségre is szükség van. A jelentkezők ezt csak úgy tudják kideríteni, ha a bűnügyi nyilvántartásból erre vonatkozó adatot kérnek.

A vizsgált esetben még a 2/1997. (I. 22.) MüM rendelet, ma pedig már a 45/1999. (XII. 13.) OM rendelet alapján szakképzésre csak szakképzési programmal rendelkező intézmény jogosult. Ennek egyik kötelező tartalmi eleme a képzésben való részvétel feltételeiről való rendelkezés. Az egyes szakmai és vizsgáztatási követelményekről szóló 38/1997. (VI. 27.) BM rendelet is mindössze a büntetlen előéletet kívánja meg a képesítés megszerzésének feltételeként. A rendelet ma hatályos formájában a vizsgára bocsátás feltételei között szerepel a feddhetetlenség követelménye. Abban az esetben, ha a képzésben való részvétel és a munkavállalás feltételei eltérnek egymástól, akkor a szakképző intézmény tájékoztatásának erre valamilyen módon ki kellene terjednie. Az általános helyettes ezért megállapította, hogy a jobbiztonsággal összefüggésben visszásságot okoz az a szabályozási hiányosság, hogy nem teszik egyértelműen kötelezővé a szakképzést folytató szervek számára a személy- és vagyoni tanfolyamra jelentkező személyek esetén azt, hogy az engedély megadása és a munkába állás feltételeiről ellenőrizhető módon, még a tanfolyam megkezdése előtt megfelelő és részletes tájékoztatást adjanak. Az általános helyettes felkérte a belügyminisztert, valamint az oktatási minisztert arra, hogy közösen, egymással egyeztetve találjanak arra megoldást, hogy a szakképző intézményeknek kötelező legyen személy- és vagyoni tanfolyam szervezése esetén a jelentkezőknek a feddhetetlenség követelményével kapcsolatos kifejezett tájékoztatás. A belügyminiszter jogszabály módosításával fogja megoldani a problémát.

OBH 1476/2000.

A betegek – emberi méltósághoz való jogából fakadó – önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okoz az egészségügyi szolgáltató a formális beleegyező nyilatkozattal. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga szenved sérelmet, ha az egészségügyi szolgáltató aránytalanul magas iratmásolási díjat számít fel az orvosi dokumentációért. Nem okoz azonban a kapcsolattartás jogával összefüggő visszásságot, ha a kórházi osztály speciális adottságaiból következően, az ott ápolt betegek érdekében korlátozzák a látogatási időt.

A panaszos a székesfehérvári Szent György Kórházban elhunyt 22 éves élettársának a kórházi kezelése során tapasztalt „betegjogok” megsértését kifogásolta.

A kórház főigazgató-főorvosa a panaszos bejelentése alapján kivizsgálta a panaszt. Az országgyűlési biztos vizsgálatához a betegre vonatkozó egészségügyi dokumentációt megküldte. A panasszal kapcsolatban az elhunyt szülei, illetve a panaszos testvére is előadták az általuk tapasztaltakat. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Fejér Megyei Intézetétől az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által lefolytatott vizsgálatról, valamint a Magyar Orvosi Kamara Országos Etikai Bizottságának elnökétől a Somogy Megyei Orvosi Kamara Etikai Bizottságának eljárásáról is tájékoztatást kapott az országgyűlési biztos.

A panaszos a tájékoztatáshoz való jog és az egészségügyi dokumentáció megismerésének jogával összefüggésben önálló panaszt nyújtott be az adatvédelmi biztoshoz is. A kórház főigazgatója az adatvédelmi biztos észrevételeit elfogadta, és a felvetett problémák orvoslása tekintetében megtette a szükséges intézkedést, ezért az országgyűlési biztos a panasznak e részét nem vizsgálta. Hatáskör hiányában nem folytatott vizsgálatot orvosi szakmai kérdésekben sem, ezért a kórházi ellátással kapcsolatos panasz csak a betegjogok érvényesülését érintő részét vizsgálta.

A nyomozás a szaktanácsadói vélemény, a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció és orvosszakértői vélemény alapján a kezelő orvos esetében olyan mulasztás, vagy szakmai szabályszegést nem állapított meg, amely a halál beálltával okozati összefüggésben állt volna. Az elhunyt betegsége olyan jellegű volt, hogy a szakszerű kezelés ellenére sorsszerűen halálhoz vezetett. A Transzfuziológiai és Hematológiai Szakmai Kollégium olyan állásfoglalást adott ki, hogy a székesfehérvári Szent György Kórház Hematológiai Osztálya alkalmas arra, hogy ott magas színvonalú hematológiai betegellátás folyjon. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az elhunytnak biztosították az egészségi állapota által indokolt és megfelelő egészségügyi szolgáltatást.

A panaszos sérelmezte, hogy a beteget – finanszírozási okokból – „járó betegként” kezelték. Ennek kérdését az ÁNTSZ az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Közép-Dunántúli Területi Egészségügyi Főosztályának bevonásával megvizsgálta, és helytelen kódolási gyakorlatot állapítottak meg. Kezdeményezték e gyakorlat azonnali megszüntetését, és az okozott társadalombiztosítási kár megtérítését. A legyengült immunrendszerű fekvő betegeknek a járóbeteg-szakellátáson történő vizsgálata nem hozható alkotmányos joggal összefüggésbe, hanem annak megítélése részben orvosszakmai, részben finanszírozási kérdés.

A panaszos szerint élettársával és vele szemben is durva, lekezelő hangnemet használt az orvos. A kifogásolt magatartást az Etikai Bizottság által meghallgatott tanúk nem erősítették meg. Az országgyűlési biztosnak nincs módja arra, hogy egymásnak ellentmondó állításokat bizonyítási eljárás keretében kétséget kizáróan tisztázzon, ezért az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben nem állapított meg visszásságot.

Sérelmezte a panaszos, hogy korlátozták a látogatás idejét. A panaszos élettársát a székesfehérvári Hematológiai Regionális Centrumban kezelték, ahol legyengült immunrendszerű betegek vannak, ezért a többi betegek érdekében indokolt a látogatás korlátozása. A panaszos a kórház felsőbb vezetésétől kedvezményes lehetőséget kapott a rendkívüli látogatásra, ha az osztály működési rendjét nem zavarhatja. A beteget hozzátartozói naponta látogathatták. Az ország-

gyűlési biztos az osztály speciális adottságait figyelembe véve a kapcsolattartás jogával összefüggő visszásságot nem állapított meg.

Az Orvosi Etikai Bizottság megállapította, hogy a kezelő orvos mulasztást követett el a hozzátartozók felvilágosításában, és a hozzátartozókkal később sem közölte, hogy ezt a beteg kérésére tette. A beteg megjelölte, hogy melyik hozzátartozója informálható, de azt később szóban megváltoztatta. Az orvos ennek dokumentálását elmulasztotta. Az orvos az orvosi dokumentációt nem úgy vezette, hogy abból kiderülhetett volna, hogy a beteg kérésére korlátozta a hozzátartozói látogatást, és erről a hozzátartozókat nem tájékoztatta. Nem szerepelt az orvosi dokumentációban az sem, hogy a beteg kérésére nem adott felvilágosítást a hozzátartozóknak. A beteg ilyen irányú kérésének szerepelnie kellett volna az orvosi dokumentációban, ezért megállapítható a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben a sérelem.

A panaszos sérelmezte, hogy az elhunyt a kezelésbe való beleegyezés jogát nem gyakorolhatta. A vizsgálat azonban megállapította, hogy a panaszos az élettársának kórházi felvételét nem utasította el, és aláírták a kórházban rendszerített beleegyező nyilatkozatot. Ez azonban arra utal, hogy a beleegyező nyilatkozatból a beteg, illetve hozzátartozója nem kapja meg a megfelelő tájékoztatást. Csak a beteg által egyoldalúan aláírt nyilatkozat ugyanis nem alkalmas arra, hogy a beteg az egészségügyről szóló törvényben biztosított betegjogokat megfelelően gyakorolhassa. A beteg mindenkori állapotáról adott folyamatos tájékoztatás az orvos kötelessége, és az ez önrendelkezési jog gyakorlásának előfeltétele.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az egészségügyi szolgáltató a hiányosan kitöltött „beleegyező nyilatkozattal” a beteg alkotmányos alapokon nyugvó önrendelkezés jogával összefüggésben visszásságot okozott.

Az orvosi kezelésről készült dokumentumok fénymásolatát 6 000 Ft-ért bocsátották a panaszos rendelkezésére.

Az egészségügyi dokumentációról kért másolat költsége a törvény alapján megtérítendő, azonban ez nem az egészségügyi szolgáltatásokért elszámolható térítési díjat jelenti. Az iratmásolás feltételeit is az intézmény fenntartójának kell előre biztosítania, amelyet az intézmény utólag számolhat el a fenntartó felé a betegek részéről felmerült igényeknek megfelelően. Ennek mértékét, módját fenntartó által jóváhagyott formában, szabályzatban előre kell megállapítani, amelyről az érintetteket is tájékoztatni kell. A biztos megállapította, hogy a kórház aránytalanul magas iratmásolási díja veszélyezteti az egészségügyi dokumentáció megismerésének a jogát. A vizsgálat tapasztalatait összegezve az országgyűlési biztos megállapította az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben álló önrendelkezéshez való joggal, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben okozott alkotmányos visszásságot a kórház.

A feltárt visszásságok jövőbeni orvoslása érdekében a kórház főigazgatójánál kezdeményezte, hogy a betegjogok érvényesítése érdekében tegyen eleget a törvényben előírt kötelezettségének, különös tekintettel a tájékoztatáshoz, és az önrendelkezéshez való jogra; intézkedjen az orvosi dokumentáció és „beleegyező nyilatkozatok” jogszabályoknak megfelelő, vezetéséről; biztosítsa, hogy az arra jogosultak a törvénynek megfelelően, arányos térítés fejében gyakorolhassák az egészségügyi dokumentáció megismerésének a jogát.

A kórház főigazgatója a kezdeményezést elfogadta, és a jelentésben feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében megtette a szükséges intézkedéseket.

OBH 1965/2000.

A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény előírásainak figyelmen kívül hagyásával és a tényállás megfelelő tisztázása nélkül végzett vizsgálat sérti a jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot is.

Egy közjegyző-helyettes sérelmezte az ellene folytatott büntetőeljárás lefolytatásának módját, a nyomozás elhúzódsát, útlevelének visszavonását. Beadvánnyal fordult a Fővárosi Főügyészséghez is, az eljárás felülvizsgálatát kérve, de választ nem kapott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és az ügy körülményeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a fővárosi főügyésztől, illetve beszerezte a nyomozás iratait a BRFK Vizsgálati Főosztályától.

A tájékoztatás szerint egy budapesti lakos feljelentést tett a BRFK IV. kerületi Rendőrkapitányságon több személy ellen kényszerítés és személyi szabadság megsértése miatt. A feljelentő a lakását nem akarta elcserélni, de a feljelentett személyek bántalmazták, és kényszerítették, hogy velük menjen Újpestre egy közjegyzői irodába, ahol a cserére vonatkozó meghatalmazáson lévő aláírását közjegyzői záradékkal hitelesítették.

A rendőrség a panaszost gyanúsítottként kihallgatta. A gyanúsítás szerint a közjegyző-helyettes anélkül állított ki tanúsítványt, hogy az aláíró látta, személyazonosságáról meggyőződött volna. A kihallgatás során a vizsgáló sértő megjegyzéseket tett a panaszosra és a közjegyzői testületre. Emiatt tett panaszára a rendőrkapitányság vezetője a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény előírásait figyelmen kívül hagyva, két hónap múlva válaszolt. A parancsnoki válaszlevél alapján kétséges volt a vizsgálat tárgyilagossága, a tényállás megfelelő tisztázása. Az elutasító levélben nem közölték, hogy a panasz elbírálása milyen jogszabály alapján, milyen eljárási szabályok szerint történt, és milyen jogorvoslati lehetőség áll a panaszos rendelkezésére. Az eljárás módja sértette a panaszosnak a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát is.

A büntetőeljárás jogerős befejezéséig visszavonták a panaszos útlevét. Fellebbezését a Belügyminisztérium elutasította. A panaszos útlevének bevonásával kapcsolatban a BM Adatfeldolgozó Hivatal Útlevel Osztálya a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. tv. rendelkezései szerint járt el, az útlevel visszavonása és annak időtartama a panaszos alkotmányos jogait nem sértette.

A panaszos a Fővárosi Főügyészséghez küldött beadványában sérelmezte a nyomozás elhúzódását, útlevének bevonását, illetve kérte a büntetőeljárás megszüntetését. Beadványára a főügyészség nem válaszolt. A főügyész a hasonló mulasztások megelőzése érdekében felhívta a szervezeti egységek vezetőinek figyelmét arra, hogy minden beadványra választ kell adni. A főügyész tájékoztatását és intézkedését az általános helyettes elfogadta, ezért az ügyben ajánlást nem tett.

Az általános helyettes a vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése érdekében ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a panaszok korrekt, jogszerű elbírálásával kapcsolatban. A főkapitány utasította a XIII. kerületi rendőrkapitányság vezetőjét a panaszok elbírálásával kapcsolatos szabályok betartására.

OBH 1997/2000.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszasságot okoz, ha az eljárás során az első és a másodfokú hatóság is hónapokkal lépi túl az eljárási határidőket.

Egy magyar származású román állampolgár fordult az országgyűlési biztoshoz, mert bevándorlási engedély iránti kérelmét a hatóság azzal utasította el, hogy a panaszos és a vele együtt bevándorlási engedélyt kérő gyermekei megélhetése nem biztosított. Különösen azt sérelmezte, hogy sem az alapeljárásban, sem a fellebbezési eljárásban nem volt a hatóság figyelemmel arra, hogy ingatlanán élelmiszer-szükségletének jelentős részét meg tudja termelni, ezzel a jövedelmét kiegészíti. Az eljárás időben annyira elhúzódott, hogy ez egészsége romlásához vezetett. A panaszos két gyermekével együtt 1998. december 21-én családjegyzésre hivatkozással kért bevándorlási engedélyt, de a Fővárosi Közigazgatási Hivatal azt elutasította, azzal az indokkal, hogy panaszos és gyermekei megélhetése nem biztosított. A fellebbezését a másodfokú hatóság csak a 2000. február 17-én kelt határozatával utasította el.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljárásból való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és bekérte az iratokat a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalától. A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos a bevándorlási kérelmét elutasító határozat ellen benyújtott fellebbezésében arra hivatkozott, hogy a férjének havi átlagkeresete 42 800 Ft, és kiskorú gyermeke után havi 3 800 Ft családi pótlékban részesül. A panaszos nagykorú gyermeke arra hivatkozott, hogy őt az egy főre jutó jövedelem kiszámítása során nem kell figyelembe venni, mert a panaszos férje munkáltatójának képviselője vállalta, hogy biztosítja az ő megélhetését.

A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (BÁH) a fellebbezést elutasította, és kifejtette, hogy nem látja biztosítva a kérelmezők megélhetését, mert „helytálló az I. fokú hatóság azon megállapítása, hogy a kérelmező ellátását vállaló jövedelme nem elegendő ahhoz, hogy önmagán kívül három másik személy magyarországi megélhetését biztosítsa”. A hatóság a bevándorolni szándékozó lakhatását sem találta biztosítottnak, mert annak igazolására semmiféle okiratot nem csatolt.

A BÁH kifejtette, hogy a „bevándorlási eljárásban eljáró hatóságok a megélhetés tekintetében mérlegelési jogkörben járnak el, és az eljáró hatóságok a magyarországi megélhetéshez szükséges anyagi feltételek meglétének alátámasztására bármilyen legálisan szerzett és igazolt jövedelmet elfogadhatnak a kérelmező magyarországi megélhetésének biztosítására.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a bevándorlási kérelemről a hatóságok mérlegelési jogkörben hozták meg határozatukat, a vizsgálat e körben alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot nem állapított meg.

A törvény szerint a bevándorlási kérelmet elsőfokon 120 napon belül, a fellebbezési eljárásban pedig 60 napon belül kell elbírálni. A panaszos ügyében mindkét hatóság jelentősen túllépte az ügyintézési határidőket, és ezzel alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okozott. Az országgyűlési biztos általános helyettese a feltárt visszasság ellenére nem tett ajánlást, mivel a határidők elmulasztása a panaszos érdekét érdemben nem befolyásolta, illetve az a hatóságok érdemi döntéseire sem volt kihatással. Felkérte azonban a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját, hogy a jövőbeli visszasságok elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos, maradéktalan betartására.

OBH 2144/2000.

A védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az ügyvédi beszélőkben nem biztosítják az iratok közvetlen átadásának lehetőségét.

Egy ügyvéd fordult panasszal az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert véleménye szerint akadályozza a védelem hatékony ellátását, hogy az általa ismert fogdák, és bv. intézetek „beszélőiben” a fogva tartottat a védőtől elválasztó plexilemezen nem alakítottak ki irat átadására alkalmas nyílást.

Az általános helyettes az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében deklarált védelemhez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokától kért tájékoztatást. A tájékoztatás adatai megerősítették a panaszt. Hiányzott az iratok átadására szolgáló perforáció a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság, a Soproni Rendőrkapitányság, a Tatabányai Rendőrkapitányság fogdájának ügyvédi beszélőjében, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, valamint a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön ügyvédi beszélőjében. Dokumentumok átadására a beszélő előterében volt lehetőség oly módon, hogy a védő az iratot átadta a szolgálatot teljesítő felügyelőnek, aki azt tiltott tárgyak esetleges bejuttatásának megakadályozása céljából ellenőrizte.

Az általános helyettes megállapította, hogy a védelemhez való jog az eljárás alá vont személy, a terhelt saját eljárási jogosítványiban, a védő igénybeviteléhez való jogban és a védő eljárási statusában realizálódik. Ehhez kapcsolódnak a hatóságok azon kötelezettségei, melyek a védelem ellátását lehetővé teszik. Az tehát, hogy a védelem ellátása milyen módon történik, részben a hatóságok által biztosított lehetőségektől függ. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk 3/b) pontja szerint mindenkinek teljes és egyenlő joga van ahhoz, hogy megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzen védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre. Az Egyezségokmány szövege által használt megfelelő érintkezés lehetősége a védelem hatékony és gyors ellátását biztosító körülményeket foglalja magában, melyeknek tartalmi eleme a védővel való szabad, ellenőrzés nélküli érintkezés, mely utóbbinak része a közvetlen iratátadás. Az a körülmény, hogy az ügyvédi beszélőkben nincs lehetőség iratok közvetlen átadására, komplikáltabbá teszi és lassítja a védelem ellátását, egyúttal a védő és a terhelt közötti kapcsolattartás illetéktelen ellenőrzésének a lehetőségét is felveti. A védelemhez való jog maradéktalan érvényesülése érdekében kívánatos, hogy valamennyi fogdában és büntetés-végrehajtási intézetben külön, a védő és a terhelt közötti kapcsolattartás céljára szolgáló helyiséget alakítsanak ki, és azokban az iratok közvetlen átadását is lehetővé tegyék. Az ügyvédi beszélőkben jelenleg fennálló körülmények tehát nehezítik a védelem gyors és hatékony ellátását, veszélyeztetik a védelemhez való jog érvényesülését, ezért visszásságot okoznak.

Az általános helyettes ajánlásban kérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát és az országos rendőrfőkapitányt, tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy az ügyvédi beszélőket országos szinten egységesen, iratok közvetlen átadását is lehetővé tevő módon alakítsák ki. Az érintettek az ajánlást elfogadták, a beszélők átalakítása folyamatban van.

OBH 2183/2000.

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot a hatóság, ha az árverési vevőt nem tekinti eredeti módon és természetesen szerző tulajdonosnak.

A panaszos adó-végrehajtási eljárás keretében tartott ingóárverésen tehergépkocsit vásárolt. A gépkocsi forgalmi engedélyébe banki elidegenítési korlátozás volt bejegyezve. A panaszos az általános helyetteshez írt beadványában sérelmezte, hogy amikor a tulajdonjogban bekövetkezett változás bejelentésére vonatkozó kötelezettségének teljesítése céljából a Szegedi Rendőrkapitányságon megjelent, a közlekedésigazgatási ügyintéző a gépjármű átírását a forgalmi engedélyben bejegyzett elidegenítési korlátozás miatt megtagadta.

Az általános helyettes a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos az eredetiségvizsgálat elvégzését igazoló jegyzőkönyvvel, az árverési jegyzőkönyvvel és a végrehajtást foganatosító APEH levelével a birtokában kereste fel a Szegedi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztályát, és kérte a gépjármű tulajdonjogának átírását. Az iratok áttekintése után a közlekedésigazgatási ügyintéző arról tájékoztatta a panaszost, hogy az átírást csak akkor tudja elvégezni, ha becsatolja a forgalmi engedélybe bejegyzett elidegenítési korlátozás jogosultjának törléséhez való hozzájárulását. Az ügyintéző állásfoglalását követően a panaszos megkereste az Igazgatásrendészeti Osztály vezetőjét, aki az ügyintézőjével azonos álláspontot képviselt.

A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Tulajdonjogot szerezni eredeti vagy származékos módon lehet. Az eredeti szerzőmódot az különbözteti meg a származékostól, hogy míg származékos szerzés esetén a tulajdonjogot a korábbi tulajdonos ruhazza át az új tulajdonosra, és ennek során nem ruházhat át több jogot, mint amennyivel maga is rendelkezett, addig az eredeti szerzés a korábbi tulajdonos személyétől függetlenül történik, vagyis az új tulajdonos a korábbi tulajdonost megillető jogoktól, kötelezettségektől szuverén, és így a dolgot terhelő korlátozásoktól mentesen szerez tulajdonjogot. A Polgári Törvénykönyv az árverést az eredeti szerzőmódok között nevesíti. Az árverés

útján történő szerzésnek, mint eredeti szerzésmódnak tartalmi sajátossága a tehermentesség, vagyis a szerzéssel egyidejűleg a dolgot terhelő kötelezettségek megszűnnek. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 87. § (3) bekezdése szerint az adó-végrehajtási eljárásra a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) III–VII. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni. A Vht. ingóárverésre vonatkozó szabályai szerint az árverési vevő a dolog tulajdonjogát a vételár kifizetésével szerzi meg, így amikor a panaszos az elárverezett gépjármű vételárát kifizette, új tulajdonjogot szerzett, és az ingóságot terhelő korlátozás, elidegenítési tilalom megszűnt. Az általános helyettes megállapította, hogy a Szegedi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztályának a gépjármű tulajdonjogában bekövetkezett változást a panaszos kérelmének megfelelően, tehermentesen, további iratok becsatolása nélkül kellett volna átvezetnie. A tehermentesség igazolására ebben az esetben éppen elég bizonyítékul szolgál az árverési jegyzőkönyv és az APEH rendőrkapitánysághoz intézett levele, melyben a tulajdonjog tehermentes átvezetését kérte. Az Igazgatásrendészeti Osztály eljárása tehát a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Az általános helyettes kezdeményezésben kérte a Szegedi Rendőrkapitányság vezetőjét, körlevélben tájékoztassa munkatársait arról, hogy az árveréssel történő tulajdonszerzés eredeti szerzésmódnak minősül, vagyis a korábbi tulajdonossal szemben fennállt korlátozások, kötelezettségek megszűnnek, az új tulajdonos tehermentesen, korlátozás nélkül szerez tulajdonjogot, és a hatósági nyilvántartást megfelelően kell vezetni. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2196/2000.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az önkormányzat, ha a lakótelepi játszótéren kosárlabdapalánkot helyez el.

A Budapest, XVIII. kerületi panaszosok sérelmezték, hogy a lakóhelyük közelében található játszótéren lévő sportpályán folyó kosárlabdázás rendkívül zavarja a környéken lakók nyugalmát.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és kikérte az ÁNTSZ Fővárosi Intézetének álláspontját.

Az önkormányzat a kosárlabdapalánkot a Fővárosi Közgyűlés Egészségügyi és Sport Bizottság Sport Albizottsága által meghirdetett „Ezer kosárlabda palánkot Budapestnek” elnevezésű pályázaton nyerte el. A sport a nemzeti egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése, és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a sport támogatását, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítését. Köztudomású, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajjal jár. A játékosok és a nézők kiabálása mellett más zajhatások is jelentkeznek, mint a labda pattogása; kapufának, palánknak ütődése. A lakótelepeken a jelentős lakosságszám és a sűrű beépítettség miatt, valamint a visszhanghatás miatt a zavaró körülmények fokozottabban jelentkeznek, ami gyakoribb konfliktushelyzeteket eredményezhet. A játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. Idetartoznak a lakótelepek, közparkok játszóterei és a szabadidő eltöltését biztosító nem egyesületi kezelésben lévő sportterületek. A játszótér tehát elsődlegesen a fiatalok szabadidős tevékenységére (játék, sport) szolgáló terület, amely a sűrűn beépített lakóterületek szerves része. A közhasználatúság feltételezi, hogy annak használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható. A játszótér használata a napszaktól és az időjárási körülményektől függ.

A játszótérek korszerűsítése, a sportolási lehetőségek javítása, az újabb sportág üzéséhez szükséges tárgyi feltételek megteremtése – a konkrét esetben a kosárlabda-palánk kihelyezése – olyan intézkedés, amely nem kifogásolható. Az országgyűlési biztos álláspontja az, hogy a játszótéren kialakított sportpályán folyó sportolással együtt járó zavarás szükségszerű, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Az önkormányzat a palánk kihelyezésével, és ezáltal a kosárlabdázás feltételeinek megteremtésével nem okozott a vizsgálattal érintett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot, mert a szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a játszótér létéből adódó terheket is. A biztos rendelkezésére álló dokumentumok alapján az ÁNTSZ eljárása sem adott okot alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megállapítására.

OBH 2416/2000.

Nem okoz visszásságot a hatóság, ha a még nem jogerős határozatát saját hatáskörben visszavonja, mert észleli, hogy az illetékes szakhatóság állásfoglalását nem kérte meg.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert építési engedélyét a hatóság visszavonta. A panaszos vitatta ügyében a szakhatóság hatáskörét és úgy vélte, hogy jogaiban korlátozzák. Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogok megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Környezetvédelmi Minisztérium Termé-

szetvédelmi Hivatalát. Megállapította, hogy a panaszos ingatlana Dunaszekcső külterületén fekszik, ahol a mohácsi jegyző az építési hatóság. A jegyző a panaszos kérelmére ideiglenes jellegű gazdasági épületre adott engedélyt. Fellebbezés nyomán észlelte, hogy a telek közvetlenül határos az országosan védett Dunaszekcsői Lőszfal Természetvédelmi Területtel, és ezért szakhatósági állásfoglalást kellett volna kérnie az engedély kiadása előtt. Így törvénytörő határozatát visszavonta.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építési engedély visszavonása jogszerű volt. Jóhiszeműen szerzett jogok még nem keletkeztek, mivel az engedély nem vált jogerőssé a visszavonását megelőzően. Az új eljárásban a jegyző megkereste a természetvédelmi szakhatóságot, és az nem járult hozzá az építmény elhelyezéséhez. Szakmai véleményét a Főfelügyelőség is osztotta, így az építési hatóságok csak elutasító határozatot hozhattak. A szakhatóságok döntését az eljáró közigazgatási szerv nem változtathatja meg, nem bírálhatja felül.

A tényállás időben nem tisztázott eleme, és mindvégig a panaszos és a hatóság közötti nézeteltérés fő oka, hogy vajon rendelkezett-e a kérdéses területen a természetvédelmi hatóság építési ügyben szakhatósági hatáskörrel. A természetvédelemről szóló törvény szerint: „Védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő más hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre, ...” A védett terület itt a Dunaszekcső Természetvédelmi Terület, amelybe mintegy beleékelődik a panaszos területe, az építmény a dunaszekcsői lőszfal alá tervezett. Az érintettség mértéke nem játszik szerepet abban, hogy a szakhatóság állásfoglalását be kell-e szerezni. Ez a szempont kizárólag a szakhatóság mérlegelésében játszik szerepet. A mérlegelés szabadságának a jogszabályok szabnak határt, és az a kötelezettség, hogy a határozat indoklásából a konkrét ügyben mérlegelt tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra hivatkozni. A természetvédelmi hatóság elutasító határozatba befoglalt állásfoglalása rögzítette, hogy az országos jelentőségű védett természeti terület szomszédságában az állattartást ilyen nagyságrendben és módon a tervezett igénytelen megjelenésű építményben nem tartja kívánatosnak, ezért ahhoz nem járul hozzá. (Azt, hogy a környezetbe illeszkedés szempontjából a szakhatóság milyen megjelenést, anyaghasználatot tart megfelelőnek, a tervező jogosult előzetes konzultáció keretében vele egyeztetni, akár több változatban vázlatszinten bemutatni az elképzeléseit.). Az országgyűlési biztos a panaszos jogaival kapcsolatos visszásságot nem állapított meg.

Felhívta azonban a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság vezetőjének figyelmét arra, hogy állásfoglalásaiban fokozottan törekedjék a közérthetőségre. (A nyúl-disznó-csirke tartás kérdésében nem elizgító erejű az ügyfelek számára a „participatív”, „tájékoztató”, „applikációs elv”, „lokális környezet vizuális élménye” kifejezések használata.) Ha a hivatala az építetovel, tervezővel egyeztetést folytat, arról jegyzőkönyvet vegyenek fel. Felhívta a mohácsi jegyző figyelmét, hogy a visszavont határozatával lezárt eljárásában nem tisztázta az állattartás nagyságrendjét és azt, hogy annak a tervezett építmények megfelelnek-e.

Javasolta, hogy a panaszos a tervezővel együtt keresse fel a szakhatóságot, és jegyzőkönyvben rögzített módon tisztázzák az építmény tervezett rendeltetését és megjelenését. Csak ezt követően célszerű az új tervek engedélyt kérni. A megszólítottak a jelentésben foglaltakat elfogadták.

OBH 2528/2000.

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha a jegyző vízügyi hatósági jogkörében nem jár el, és az önkormányzat arra alkalmatlan eszközzel kívánja a csapadékvíz-elvezetést megoldani.

Kisbér önkormányzatának eljárását sérelmezték csapadékvíz-elvezetési ügyben. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosok által leírt helyzetet – miszerint egymást követően öt alkalommal is elöntötte a víz az ingatlanait – több tényező közel egyidejű megváltozása váltotta ki. A termelőszoövetkezet felszámolása után a hegyoldali erdőket a tulajdonosok kivágták, így a víz akadálytalanul zúdul a mélyebben fekvő területekre. A panaszos szomszédja megváltoztatta a víz által kialakított természetes terepalakulatot, az eltérített víz más utat keresett magának olyan területeken, ahol azelőtt soha sem jelent meg, és kialakult medre sem lévén, a panaszosok telkeit öntötte el. A hosszabb ideje tartó szárazság után nagy mennyiségű, gyakoriságú és intenzitású csapadék hullott a térségre. Az önkormányzat intézkedései nem voltak alkalmasak a helyzet megoldására. Ennek csak részben vannak pénzügyi okai. A jegyző vízügyi hatósági hatáskörében nem járt el. Az intézkedés helyett az önkormányzat egy elkerülő árkot ásott (amely azonban rendeltetését csak korlátozottan képes betölteni, nagyobb vízmennyiség ismételt elöntést okozhat). A végleges megoldáshoz elkészítették a szükséges tervet, és pályáztak (de nem nyertek) a kivitelezéshez szükséges támogatásra. A megvalósításhoz szükséges területtel nem rendelkeznek, és meg sem kezdték a panaszolt telken (az eredeti nyomvonalon) való átvezetés rendezését. Nem megoldás tehát „bevárni”, amíg a pályázaton (ki tudja, mikor) pénzt kapnak, és azt követően megkezdni a jogi feltételek megteremtését.

Az Ötv. szerint a helyi közszolgáltatásból a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. A jelen esetben azonban a döntés valójában nem az, hogy az összes önkormányzati feladat közül ezt a konkrét vízrendezést mikor valósítják meg. Hanem az, hogy a jegyző vízügyi hatósági jogkörében eljárva az eredeti, spontán kialakult terep- és vízvezetési viszonyokat helyreállíttatja-e, vagy az önkormányzat valósítja meg a tervét. Amely megvalósításhoz egyébként ugyanannak a

tulajdonosnak a hozzájárulása szükséges, aki a vizek természetes levonulását akadályozza. Nem fogadható el a panaszolt tulajdonos tettének „indoklása”. Az, hogy a víz természetes levonulási útja „mint árok az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezve nem volt”, nem jelenti azt, hogy eltérítheti az évtizedek, századok alatt a víz által kialakított természetes levonulási utat, és önkényesen megváltoztathatja a terepviszonyokat. Sem azt, hogy ezért vele szemben ne lehetne hatósági eljárást lefolytatni. Ez még akkor sincs így, ha utóbb a tulajdonos kártalanítási igényrel jelentkezhetne. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a fennálló helyzet és a szükséges eljárások lefolytatásának hiánya visszásságot okozott. Felkérte a polgármestert, hogy a kérdést terjessze a képviselő-testület elé, ha az önkormányzat úgy dönt, hogy a vízvezetést maga valósítja meg, úgy azt haladéktalanul kezdje meg. A jegyzőt, hogy ha a vízrendezést az önkormányzat nem valósítja meg a 2002-es év folyamán, akkor vízügyi hatósági jogkörében járjon el, az eredeti állapot helyreállítását rendelje el. Mindkét esetben a polgármestert arra, hogy a végleges rendezésig az ideiglenes árok jó karban tartásával biztosítsa, hogy az betöltse legalább azt a korlátozott rendeltetést, amire alkalmas. A panaszost tájékoztatta arról, hogy károsodás veszélye esetén a veszélyeztetett kérheti a bíróságtól, hogy azt, akinek részéről a veszély fenyeget, tiltsa el a veszélyeztető magatartástól, illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

OBH 2612/2000.

Visszásságot okoz a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának eljárása a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság alkotmányos jogával összefüggésben, ha a fogva tartott nyilatkozattételi jogát az igazságügy-miniszter rendeletében foglalt olyan szempontok figyelembevételével korlátozza, amelyeket az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánított.

Az egyik kereskedelmi tv munkatársa a büntetés-végrehajtási intézményekben szabadságvesztés büntetésüket töltő polgárokkal történő riportkészítés feltételeit kifogásolta. A panaszt – adatvédelmi részének elbírálását követően – a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság jogával való összefüggése miatt az adatvédelmi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosához áttette. Tekintettel arra, hogy a Kormány a kifogásolt kérdéseket rendező törvényjavaslatot az Országgyűléshez röviddel a panasz után benyújtotta, az országgyűlési biztos általános helyettese csak azt követően vizsgálta meg a panaszt, hogy a Kormány a törvényjavaslatot – az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollja után – visszavonta. A panaszos a beadványában azt sérelmezte, hogy akkor, 2000 februárjában a tv-felvétel feltételeit rögzítő szerződést kellett kötnie a műsorkészítőnek, ha interjút akart készíteni valamely fogva tartottal. A szerződésben a felvett műsor nyilvánosságra hozatal előtti bemutatását írták elő, és csak a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) által jóváhagyott változat jelenhetett meg. A hozzájárulást pedig akkor adták meg, ha a fogva tartottak közzetételre szánt nyilatkozata vagy egyébként a felvételek nem sértik a 6. pontban említett jogszabályokat. A 6. pont azonban nemcsak az 1979. évi 11. törvényerejű rendelet, hanem a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet előírásaira is utalt. Az Alkotmánybíróság időközben hozott határozatának [13/2001. (V.14.) AB h.] indokolása szerint nem sérti a véleménynyilvánítás- és a sajtó szabadságát, hogy a fogva tartottaknak a médiával való kapcsolata szabályozás és ellenőrzés alatt áll. Az alapvető jog korlátozása azonban csak törvényben történhet, és annak meg kell felelnie az ún. szükségességi teszt próbájának (a védendő érdek feltétlenül szükségessé teszi-e az alapjog korlátozását). Önmagában tehát az, hogy a felvett anyagot a BVOP ellenőrizte abból a szempontból, hogy az nem sérti-e a nyilatkozatra vonatkozó korlátozó szabályt, nem okozott visszásságot az előbb említett alkotmányos jogokkal összefüggésben. A szerződés 6. pontjában idézett IM rendelet alkalmazása azonban már igen. Egyrészt a jogkorlátozás szintje, másrészt a tartalma miatt. A közérdek és mások jogainak korlátozása ugyanis – amire az IM rendelet hivatkozik – olyan feltétel, amely nem állotta ki az ún. szükségességi teszt próbáját, ezért ennek az alkalmazása a nyilatkozat ellenőrzése során már visszásságot okoz. Ennek megfelelően az ilyen feltételt kikötő BVOP eljárása visszásságot okozott a fogva tartottak véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jogát és a sajtószabadságot illetően.

Az általános helyettes megkeresésére a BVOP részletes tájékoztatást adott a fogva tartottakkal való riportkészítés jelenlegi rendjéről. A fogva tartottak sajtónyilatkozattételi lehetőségére vonatkozó, a panaszban sérelmezett gyakorlatot a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka megszüntette, és az Alkotmánybíróság határozata alapján új eljárási rendet vezetett be. E szerint a véleménynyilvánítás alkotmányos jogát veszélyeztető korlátozást a nyilatkozattételre már nem alkalmazzák, ezért konkrét intézkedés kezdeményezésére nem volt szükség.

Miután azonban az alkotmányos jogok védelméhez a jogszabályi alap nem teljes, ami a jogbiztonság alkotmányos követelményét illetően visszásságot idézhet elő, az általános helyettes felkérte az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a szükséges jogszabály megalkotását.

Az igazságügy-miniszter a javaslattal egyetértett, ismertette a törvény-előkészítésre tett intézkedést az Alkotmánybíróság határozata óta. A törvényjavaslat a jogalkotási program alapján 2003-ban ismét a Parlament elé kerülhet.

OBH 2631/2000.

Nem okoz a tisztességes eljáráshoz és a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszasságot, ha az ügyvédi kamara elnöke a panaszos közrehatása folytán nem fejezi be a törvényben előírt határidőben a panaszolt ügyvéd ellen indított előzetes vizsgálatot.

A panaszos 2000 májusában fordult az országgyűlési biztoshoz amiatt, hogy 1998-ban egy budapesti lakásvásárlásnál közreműködő ügyvéd ellen a Budapesti Ügyvédi Kamarához (a továbbiakban: Kamara) írásban benyújtott panaszát nem fogadták el azzal az indokkal, hogy a közreműködő ügyvéddel szemben jogerős büntető határozat még nem született. Utóbb jutott a panaszos tudomására, hogy nincs jogszabályi akadálya annak, hogy a panaszt benyújtsa, ezt a jogát nem korlátozhatják. A panaszos kérte a Kamara eljárásának kivizsgálását.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált jogbiztonságból fakadó tisztességes eljáráshoz való jog és a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmének gyanúja miatt indult.

A Kamara elnöke az országgyűlési biztost megkeresésére arról tájékoztatta, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara kijelölése alapján a Pest Megyei Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: Pest Megyei Kamara) vizsgálta ki a panaszosnak a budapesti ügyvéd ellen előterjesztett panaszát. Később panaszt nyújtott be a Kamara elnöke ellen is annak kamarai elnöki tevékenysége miatt, melyet szintén a Pest Megyei Kamara vizsgált ki.

A tájékoztatáshoz mellékelte határozatok és a panaszban előadottak alapján az országgyűlési biztos a következő tényállást állapította meg:

A panaszos megbízást adott egy budapesti lakással kapcsolatos adásvételi szerződés elkészítésére a panaszolt ügyvédnek. Az ügyvéd 1998. május 20-án szabályszerű tényállást vett fel, melyben rögzítette, hogy a végleges adásvételi szerződés megkötésére nem kerülhet sor, mert az ingatlan még az önkormányzat tulajdona, és ott az eladó csupán bérlő. Az önkormányzat az eladónak vételi ajánlatot küldött. Ugyanezen a napon a fenti szerződésre vonatkozóan előszerződést készített, melyben rögzítette a vételárat, az ingatlan adatait, valamint a foglaló összegét. Rögzítette továbbá, hogy a végleges adásvételi szerződés megkötésének feltétele az, hogy az eladó az ingatlan tulajdonjogát széljegyes tulajdoni lappal igazolja. A foglalón felül kifizetett vételár részletek kifizetéséről az ügyvéd csak utólag szerzett tudomást. Az önkormányzati lakással kapcsolatos adásvétel elhúzódtott, ezért az ügyvéd 1998. szeptember 4. napján egy szerződés kiegészítést készített, melyben a panaszos további kifizetésre vállalt kötelezettséget azzal, hogy ebből az összegből fizeti ki az eladó az önkormányzatnak a vételárat és a lakást, terhelő adósságokat. Az eladó, miután tulajdonosa lett az ingatlannak 1998 októberében megállapodott az ügyvéddel, hogy végleges szerződést aláírja. Addigra a panaszos már majdnem a teljes vételárat kifizette. A jelzett napon az eladó megjelent az ügyvédi irodában, a panaszos azonban nem. Az eladó jegyzőkönyvbe mondta azt a szándékát, hogy eláll a szerződéstől. Később a panaszos is megjelent az irodában, de ittas állapota miatt vele tárgyalni nem lehetett. Ez után derült ki, hogy az ingatlan eladója más személlyel kötött végleges adásvételi szerződést az ingatlanra.

A Kamarához benyújtott panasz szerint az eljáró ügyvéd szakszerűtlenül járt el, mert csak előszerződést készített, azt nem mutatta be határidőben a Földhivatalnak.

Ezért fordulhatott elő, hogy az ingatlan tulajdonosai másodszor is eladták az ingatlant, az új vevő végleges szerződést kötött és bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba.

A Pest Megyei Kamara elnöke határozatával az ügyvéd ellen indított előzetes fegyelmi eljárást megszüntette azzal az indokkal, hogy az iratokból megállapíthatóan az ügyvéd úgy járt el, ahogy az általában elvárható. A panaszos a határozat ellen fellebbezést jelentett be a Magyar Ügyvédi Kamarához, de azt elutasították arra hivatkozva, hogy a panaszolt ügyvédet semmilyen felelősség nem terheli. Nem kétséges, hogy az ügyben csalás történt, de ezt nem az előszerződést kötő ügyvéd, hanem a rosszhiszeműen eljáró eladó követte el. Az ügyvéd tevékenységét az esetben lehetne felróni, ha a még nem tulajdonos eladó és a panaszos vevő között végleges adásvételi szerződést készített volna.

A Pest Megyei Kamara eljár a panaszosnak a kamara elnöke ellen benyújtott panasz ügyében is. Az előzetes eljárásban azt vizsgálta, hogy a Kamara elnöke e minőségében követett-e el ügyvédi tekintélyt csorbító magatartást. Az iratok a panaszt nem támasztották alá, ezért a megyei kamara az előzetes vizsgálat elrendelését megtagadta. A Magyar Ügyvédi Kamara a Pest Megyei Kamara elnökének határozatát helybenhagyta. Az indokolást kiegészítette azzal, hogy a Kamarához 1999. január 4-én érkezett panaszra a panaszolt ügyvéd 1999. január 6-án tette meg igazoló nyilatkozatát. Ezt követően a panaszos személyesen is felkereste a kamara elnökét és előadta, hogy az ügyvéd ellen a nyomozás folyamatban van, és vállalta, hogy a büntetőügy később keletkező iratait a Kamarának meg fogja küldeni.

A személyes megbeszélésről készült feljegyzés tartalmazza azt is, hogy a panaszos büntetőüggyel kapcsolatos bejelentése miatt a kamarai eljárás a büntetőügy lezárásáig felfüggesztésre kerül. A panaszos azonban nem küldött iratot annak igazolására, hogy a büntetőeljárás indult az ügyvéd ellen, hanem 2000. szeptember 18-án a Magyar Ügyvédi Kamarához is bejelentést tett, melyet követően a Magyar Ügyvédi Kamara az eljárás lefolytatására – a panaszolt ügyvéd kamarai tisztsége miatt a Pest Megyei Kamarát jelölte ki.

A határozat megállapítja, hogy a Kamara elnöke a jogszabályoknak megfelelően járt el és a fellebbezés azon állítása, miszerint a tudomására jutott törvénysértés miatt elmulasztott előzetes vizsgálatot, illetve fegyelmi eljárást kezdeményezni a panaszolt ügyvéddel szemben, tévesek.

Az országgyűlési biztos eljárása során azt vizsgálta, hogy a panaszosnak a Kamarához benyújtott panaszát követő intézkedések megfelelnek-e az ügyvédekről szóló törvény előírásainak, érvényre juttatják-e a fent említett alkotmányos jogokat.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kamara elnöke az előzetes vizsgálat elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatta az eljárás alá vont ügyvédet, és közölte vele az eljárás okát, és igazoló nyilatkozat megtételére hívta fel. Ezzel az előzetes vizsgálat a panaszos bejelentésére megindult. Az előzetes vizsgálatot három hónap alatt be kell fejezni, de erre csak 2000. október 2-án, az előzetes vizsgálat megindulását követő 20 hónap múlva került sor.

A panaszos úgy tájékoztatta a Kamara elnökét, hogy az ügyvéd ellen nyomozás indult, ezért helytálló volt az a tájékoztatás, hogy ez olyan előkérdés, amelynek eldöntéséig a fegyelmi eljárást fel lehet függeszteni.

Az ügyvéd ellen azonban nem indult meg a fegyelmi eljárás, az előzetes vizsgálat felfüggesztését pedig, ilyen okból a jogszabály nem teszi lehetővé. A Kamara elnöke tehát akkor járt volna el jogszerűen, ha az előzetes vizsgálatot – miután a panaszos három hónap alatt sem csatolta a büntetőeljárásra vonatkozó iratokat – befejezi, illetve, ha ezt az összeférhetlenségi szabályok nem engedik, akkor a panaszt a Magyar Ügyvédi Kamarához kellett volna továbbítani az addig keletkezett iratokkal együtt.

Az ügyvédekről szóló törvény ugyanis előírja, hogy a kamara elnökének, fegyelmi megbízottjának, elnökségi tagjának fegyelmi ügyében – ideértve az előzetes vizsgálat elrendelését is – a Magyar Ügyvédi Kamara elnöksége által kijelölt kamara jár el. A jogszabály nem említi, de összeférhetetlen esetekben feltehetően az előzetes vizsgálat megtagadása is a Magyar Ügyvédi Kamara által kijelölt kamara hatáskörébe tartozik. A panaszosnak az a feltevése, hogy panaszára a Kamara elnöke nem tett intézkedést – ilyen előzmények után – nem teljesen alaptalan. Ugyanakkor megállapította azt is, hogy a panaszos maga is közrehatott az eljárás elhúzódnásában azzal, hogy jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségének nem tett eleget, nem igazolta a büntetőeljárás megindulását. Az előzetes vizsgálat időben történő befejezése esetén sem lett volna orvosolható a panaszos sérelme, mert az ügyvéd felelősségét a kamarai eljárásában nem állapították meg, az eladóval szemben fennálló követelését csak polgári peres úton érvényesíthette. Erről a Pest Megyei Kamara határozatában megfelelően tájékoztatta. Az országgyűlési biztos alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, de felhívta a Budapesti Kamara elnökének figyelmét, hogy hasonló esetekben gondoskodjon az előzetes vizsgálat határidőben történő befejezéséről, illetve összeférhetlenség esetén eljáró kamara kijelölése érdekében a panaszosnak a Magyar Ügyvédi Kamarához való felterjesztéséről.

OBH 2869/2000.

A jogbiztonság követelményével, valamint a helyi képviselő-testület rendeletalkotási jogával összefüggő visszásságot okoz, ha a települési szilárd hulladék kezelését szabályozó önkormányzati rendelet a tulajdonos és a szolgáltató közötti szerződésre, a közüzemi szerződésre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

A panaszos kifogásolta, hogy a jogszabályok nem teszik lehetővé a közszolgáltatás mellőzését. Előadta, hogy a háztartásukban keletkező hulladékot maguk semmisítik meg (komposztálják, eltüzelik), ezért úgy döntöttek, hogy felmondják a közszolgáltatóval kötött szerződést. A Hulladékgazdálkodási Rt. azonban levelében úgy tájékoztatta, hogy az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (Kötv.), valamint Kazincbarcika Város Önkormányzatának rendelete azt nem teszi lehetővé.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a Kötv., valamint, a 2001. január 1-jétől hatályos hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) és a végrehajtására kiadott, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (kormányrendelet) szerint a tulajdonosok kötelesek a szemétszállítási közszolgáltatást igénybe venni és a díjat megfizetni. Ezért a szemétszállítási díj kötelező megfizetésével kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásság nem merül fel.

Kazincbarcika Város Önkormányzatának 18/1996. (V. 9.) számú rendelete (rendelet) áttekintése után azonban az általános helyettes megállapította, hogy problémákat vet fel a rendelet 13. §-ának (1) bekezdése, mely kimondja, hogy a „szervezett közszolgáltatás igénybevételével a szolgáltatást igénybevevő és a Szolgáltató között – a Ptk. közüzemi szerződésekre vonatkozó szabályai szerint – szerződéses jogviszony jön létre”. A Kötv. valóban felhatalmazta a települési képviselő-testületet, hogy rendeletében a közüzemi szolgáltatás esetén a közüzemi szerződés létrejöttének módját megállapítsa. Ez a rendelkezés azonban 2001. január 1-jétől csak a kéményseprő-ipari közszolgáltatásokra vonatkozik, tekintettel arra, hogy ekkor lépett hatályba a Hgt., amely a rendeleti felhatalmazásban már nem hivatkozik a Polgári Törvénykönyvben szabályozott közüzemi szerződéssel kapcsolatos rendelkezésekre. Ennek az az oka, hogy a közüzemi szerződés a fogyasztónak lehetőséget biztosít a szerződés felmondására, mely a hulladékszállítással kapcsolatban azt jelentené, hogy a fogyasztó bármikor felmondhatná a közszolgáltatóval kötött szerződést. Ez azonban összetükközésbe kerülne a Hgt.-vel, mivel a törvény a hulladék termelőjének, birtokosának kötelezettségévé teszi, hogy a tevékenysége során keletkező hulladék gyűjtéséről, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodjon. Ezt a kötelezett pedig az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással, a kezelés költségeinek megfizetésével

kell teljesíteni. A törvényalkotónak a Hgt. megalkotásával az volt a célja, hogy a tulajdonosokat minden esetben kötelezze – az arányosság szabályainak figyelembevételével megállapított – díj megfizetésére, ha az ingatlanukon hulladék keletkezik. Mindezekre tekintettel megállapította az általános helyettes, hogy a rendelet 13. §-ának (1) bekezdése ellentétes a Hgt. szabályaival.

Az általános helyettes a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet – különös tekintettel az igénybevevő és a szolgáltató közötti szerződésre – összhangban van-e a Hgt. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásaival. Abban az esetben, ha az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok közötti összhang hiányzik, úgy kezdeményezze az érintett önkormányzatnál a rendelet módosítását.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és tájékoztatta az általános helyettest, hogy a képviselő-testület időközben elfogadta és 2002. január 1-jén hatályba léptette a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló új rendeletét, és az a vonatkozó jogszabályokkal összhangban van, ezért nem szükséges törvényességi észrevételt tennie.

OBH 2925/2000.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a háziorvos, ha a panaszos magatartására visszavezethető okból – a vonatkozó jogszabályok megtartása és az illetékes ÁNTSZ bevonása mellett – megtagadja a háziorvosi ellátást.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz benyújtott újabb beadványában azt sérelmezte, hogy nem kapja meg a háziorvosi ellátást a lakóhelye szerinti településen, orvosi dokumentációit tudta és hozzájárulása nélkül egy másik községbeli orvosnak adták át.

Az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatoz indított, és megkereste Zsámbok község polgármesterét.

A panaszos elsőként a zsámboki Polgármesteri Hivatalt kereste meg és tett panaszt a helyi háziorvos megtartásával, eljárásaival kapcsolatban, amelyről jegyzőkönyv készült. A jegyzőkönyvben rögzített panaszok régebbi időszakra, még 1984-re nyúltak vissza. A háziorvos nem ismerte el a panaszos által tett észrevételeket, kifogásokat, azokat alaptalannak minősítette. A panaszosnak sem írásos bizonyítékai, sem pedig tanúja nem volt arra vonatkozóan, hogy az általa kifogásolt háziorvosi magatartás, méltánytalan eljárás ténylegesen megvalósult volna. Különösen nehezítette az ügy vizsgálatát, hogy olyan időszakra nyúltak vissza a panaszok, amelyek már részben 10 évnél is régebbi sérelmeket jeleztek. Ily módon az önkormányzat a háziorvost elmarasztalni nem tudta, mivel nem nyert bizonyítást a panaszos állítása. Ezt követően a panaszos további panaszt tett az Orvosi Kamarához, valamint az Orvosetikai Bizottsághoz. Mindkét testület kivizsgálta a bejelentést mindkét fél részvételével, meghallgatásával. A háziorvost egyik testület sem marasztalta el, mivel továbbra sem volt bizonyítható a panaszos állítása. A háziorvos a fenti vizsgálatokat követően megkereste a gödöllői ÁNTSZ tisztii főorvosát arra kérve, hogy a panaszos orvosi ellátását más településre tegye át, mert az érintett folyamatosan alaptalanul feljelentgeti, így a beteg–orvos kapcsolat megromlott. A gödöllői ÁNTSZ tisztii főorvosa a háziorvos kérésének eleget téve, a panaszos orvosi ellátását Valkói Háziorvosi Szolgálatához helyezte át. A háziorvos tájékoztatása alapján a fenti áthelyezésről a gödöllői ÁNTSZ a panaszost és a háziorvost határozattal értesítette.

Az ÁNTSZ határozatát követően a panaszos ismét panasszal fordult a polgármesteri hivatalhoz, amely szerint sérelmezte, hogy megkérdezése nélkül helyzeték át a Valkói Háziorvosi Szolgálatához ellátásra és küldték el betegkartonjait. A polgármester írásban tájékoztatta, hogy ez az áthelyezés nem az önkormányzat, hanem az ÁNTSZ hatásköre.

Az állampolgár és háziorvosa közötti kapcsolat a leginkább bizalmi jellegű és általában hosszú távra szóló orvos-beteg jogviszony. A háziorvos megválasztásának jogát az Eütv. 88. § (1) bekezdésének megfelelően az Eür. 13/A. § (1) bekezdése deklarálja: A 13/B. § (3) bekezdés szerint az orvos a jelentkezést elutasíthatja, de csak különösen indokolt esetben utasítható el annak a személynek a jelentkezése, akinek lakóhelye a háziorvos ellátási területén (körzetében) van, azonban abban az esetben is el kell látnia a területén lakó beteget, ha az más orvost nem választott, és ellátatlansága az egészségét károsító vagy a gyógyulást lassító állapotromláshoz vezetne. Az Eütv. 8. §-ában biztosított orvosválasztás szabadsága szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési joggal. A beteg számára a szabad orvosválasztás joga azért alapvető jelentőségű, hogy az állampolgár háziorvosi ellátását olyan orvos végezze, akit maga az érintett választott, és megbízik benne. Tekintettel arra, hogy az állampolgár és háziorvosa közötti kapcsolat bizalmi jellegű jogviszony, ezért az Eütv. – szigorú törvényi korlátok között – az orvos számára is lehetőséget biztosít arra, hogy különösen indokolt esetben az ellátást megtagadja. Ilyen megtagadási okként nevesíti a törvény 131. § (5) bekezdésének c) pontja azt az esetet, amikor az orvossal szemben „a beteg sértő vagy fenyegető magatartást tanúsít”. A törvény ebben az esetben az ellátás megtagadását további – két együttes – feltételhez köti.

A beteg és orvosa között már régóta nyilvánvalóan megromlott kapcsolat ellenére a panaszos nem élt a törvényben számára biztosított szabad orvos választás jogával, ami azt is jelenti, hogy a beteg évente egy alkalommal indokolás nélkül, ezen túlmenően indokolt esetben átjelentkezhet másik háziorvoshoz. A panaszos e helyett inkább azt a megoldást választotta, hogy orvosát különböző fórumokon rendszeresen bepanaszolta, amit bizonyítani nem tudott, ezzel

tovább mélyítve a feszültté vált viszonyt. Ezeket a feljelentéseket követően élt háziorvosa a törvényben biztosított ellátás visszautasításának jogával, s mivel a panaszos önként nem jelentkezett át másik háziorvoshoz, ezért az ügyben a törvényes korlátok keretei között a panaszolt háziorvos a területileg eljárni illetékes ÁNTSZ-hez fordult. Az ÁNTSZ helyt adva az orvos panaszának a Valkói Háziorvosi Szolgálat kijelölésével továbbra is biztosította a panaszos számára a háziorvosi szolgáltatást.

Annak megállapítása, hogy a beteg egészségi állapotát – mint törvényi feltétel – károsan befolyásolhatja-e az ellátás megtagadása, ennek eldöntése nem jogi, hanem kizárólag orvos-szakmai kérdés, amit az ügyben eljáró szervnek vizsgálnia kellett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos háziorvosa a panaszos magatartására visszavezethető okból, a vonatkozó jogszabályok megtartása mellett tagadta meg a panaszos házi orvosi ellátásának biztosítását. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 131. § (5) bekezdés c) pontja alapján a gödöllői ÁNTSZ, mint ez ügyben illetékes szerv hozta meg a döntését. Az országgyűlési biztos vizsgálata nem tárt fel sem a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, sem az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot.

OBH 3067/2000.

A tulajdonhoz, az egészséges környezethez, továbbá a pihenéshez való joggal összefüggő visszásságot idéz elő a Fővárosi Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomás, ha egy térsztaüzem működési engedélyének kiadásakor nem észleli, hogy a megjelölt helyiségben folytatandó tevékenységhez az építésügyi hatóság nem adott engedélyt.

Egy családi házas övezetben lakó budapesti panaszos a szomszédjában üzemelő térsztaüzem által okozott zajt kifogásolta, mert az üzemben éjszaka is dolgoznak, az alkalmazottak kiabálnak, és teljes hangerővel szól a magnó. Ezenkívül minden második napon 5 óra és 22 óra között zajos kompresszorral, kiszámíthatatlan időpontokban végeznek lisztfeltöltést. A panaszos az üzem bővítését is kifogásolta.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, továbbá a pihenéshez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, melynek során tájékoztatást kért a Budapest, XVII. kerületi jegyzőtől és az ÁNTSZ kerületi intézetétől.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a működési engedélyt megadó hatóság nem vizsgálta azt, hogy a tevékenységet olyan helyiségben kívánták folytatni, amelynek rendeltetése lakás volt. Ezért az építésügyi hatóságot a szükséges eljárás lefolytatására kérte, és annak megállapításai alapján a kiadott működési engedély felülvizsgálatát kezdeményezte.

Az országgyűlési biztos a Közép-Dunavölgyi Környezetvédelmi Felügyelőség vezetőjét is felkérte, hogy a jövőben a környezetre hatást gyakorló üzemszerű tevékenységek esetén minden esetben gondoskodjon a hangos zajjal járó tevékenység megakadályozásáról, és kiemelten a családi házas övezetben tegyen javaslatot az üzemelési időtartamra.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, és megtiltotta a rendeltetéstől eltérő használatot. A jegyző döntése alapján a Fővárosi Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomás a térsztaüzem bővítésére kiadott engedélyt visszavonta, a működési engedély ügyében pedig felülvizsgálatot rendelt el. A környezetvédelmi hatóság által elrendelt részleges felülvizsgálatnak a vállalkozó eleget tett, de a környezetvédelmi felügyelőség a Fővárosi Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomás szakhatósági állásfoglalását is szükségesnek tartotta bekérni, és annak beérkezéséig az eljárását felfüggesztette. Az országgyűlési biztos a válaszokat elfogadta, az ügyet figyelemmel kíséri.

OBH 3147/2000.

Nem okoz visszásságot, inkább követendő magatartás, ha az árvíz-belvíz okozta katasztrófa helyzetben a lakott területek elöntésének elkerülésére a külterületi földekre vezetik a vizet.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a szarvasi önkormányzattól nem kapott választ, és hogy a város más területeinek védelmében a belvizet a „horgász-üdülő” területen vezették le, ezen a nyomvonalon végleges vízelvezetést is terveznek.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzatnak azok az intézkedései, amelyek a panaszt kiváltották, az adott körülmények között helyénvalóak voltak. Az, hogy a városban a kialakult katasztrófa helyzetben elsődlegesen a lakhatás feltételeit kellett biztosítani, vagy a lakott területek elöntését megelőzendő a külterületekre kellett vezetni a vizet – nem róható fel az önkormányzatnak, sőt – a Vgtv. 26. § által előírt magatartás. [„Ha a vizek mennyisége vagy a vízi létesítmények teljesítőképessége a többletvizek fokozatos leeresztését teszi szükségessé (szükséghelyzet), az érintett ingatlan tulajdonosa (használója) köteles túrni, hogy a vizeket a nagyobb kár csökkentése és elhárítása érdekében ideiglenesen az ingatlanon tartsák, odavezessék, ideiglenesen tározzák, illetve az ingatlanon átvezessék.”] Nem minősíthető visszásságnak, hogy a szükséghelyzetben túlterhelt önkormányzat és a polgármesteri hivatal dolgozói a feladataikat fontosságuk sorrendjében teljesítették, ezért szenvedett késedelmet a válaszadás. Azt, hogy a panaszos telkének igénybevétele szükséges-e az ideiglenes vízelvezetés nyomvonalán létesítendő állandó árokhoz, a tervek és engedélyek döntik el. Megvalósításához a tulajdonosok beleegyezése szükséges. A megegyezés hiányában kisajátításnak,

szolgalmi jog alapításának lehet helye. A jogszabályi feltételek teljesítése esetén a telek igénybe vehető. Az Alkotmánybíróság többször [pl. 11/1993. (II. 27.) AB hat.] leszögezte: „A rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, a tulajdonjog feletti döntés szabadságát jelenti. A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” A konkrét ügyben a korlátozás elkerülhetetlen volt, kényszerítő okból történt és nem volt aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. Kétségtelen, hogy a lakott területek védelmében a hirtelen leömlő, nagy mennyiségű csapadékot el kell vezetni, továbbá hogy ha ennek intézményesített megoldása elmarad, a víz ismételen előnti a panaszos telkét is. Az önkormányzatnak a katasztrófahelyzet idején, majd azt követő eljárásában az országgyűlési biztos nem állapított meg a panaszos alkotmányos jogával összefüggő visszásságot és annak a jövőre nézve való fenyegetettségét sem. Ezért ajánlással sem élt.

OBH 3374/2000.

Nem állapítható meg a hazatéréshez való joggal összefüggő visszásság, ha egy nem magyar állampolgár, aki Magyarországon menekültnek sem minősül, nem kap magyar útlevélet. Nem állapítható meg a magyar állampolgársághoz való joggal összefüggő visszásság, ha a panaszos nem magyar állampolgár. A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha az ügyintézési határidőt jelentősen túllépi.

Magyar származású venezuelai állampolgár fordult az országgyűlési biztosokhoz, mert magyar útlevelel iránti kérelmét a hatóság azzal az indokkal utasította el, hogy a panaszos nem magyar állampolgár. Panaszos ezen túl sérelmezte az eljárás elhúzódását.

Panaszos Magyarország Tiszteletbeli Konzulja útján 1997. október 31-én útlevelel iránti igényt nyújtott be. A BM Adatfeldolgozó Hivatal Útlevelel Osztálya határozatában – tekintettel arra, hogy állampolgárságát megfelelő dokumentumokkal igazolni nem tudta – panaszos kérelmét elutasította. A határozat indokolása szerint – az eljárás során megkérésre – BM Állampolgársági Főosztálya szakhatósági állásfoglalása értelmében panaszos magyar állampolgárságát, melyet 1940-ben, terület-visszacsatolással szerzett, a fegyverszüneti egyezmény alapján, 1945. január 20. napján elvesztette. A fellebbezési eljárásban a Belügyminisztérium az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A vizsgálat a Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának közigazgatási államtitkára és Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának főigazgatója által megküldött iratokból megállapította, hogy panaszos nyilatkozata több pontban eltért a Belügyminisztériumban fellelhető 1941. évi irattári anyagtól, így a Belügyminisztérium nem tudta hitelesnek elfogadni a panaszos által közölt születési időt, lakóhelyet, édesapja deportálására és a család magyarországi tartózkodására vonatkozó adatokat. Panaszos 1944. évi deportálását követően panaszos Magyarországra nem tért vissza, hanem előbb Franciaországba, majd Venezuelába költözött.

Tekintettel arra, hogy panaszos 1948. január 1-jén és 1949. január 1-jén nem élt Magyarországon, így sem a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény (a továbbiakban: régi Apt.) 26. § (1) bekezdése, sem pedig a 26. § (2) bekezdése, panaszos esetére nem alkalmazható. A Moszkvában, 1945. évi január hó 20. napján kötött fegyverszüneti egyezmény becikkelyezéséről szóló 1945. évi V. törvény értelmében ugyanis a panaszos 1940-ben, terület visszacsatolással szerzett magyar állampolgárságát a fegyverszüneti egyezmény aláírásának napján, 1945. január 20-án elvesztette, gyermekei pedig magyar állampolgárságot nem szereztek.

Az általános helyettes megállapította azt is, hogy mivel panaszos nem magyar állampolgár, sem az útlevelel kérelme előterjesztése időpontjában hatályos, [a külföldre utazásról és az útlevelelről szóló 1989. évi XXVIII. törvény 5. § (1) bekezdése] sem pedig azt követően hatályba lépett [a külföldre utazásról 1998. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése] törvény alapján nem jogosult magyar útlevelelre. A panasz ezen részében tehát alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság nem merült fel. A Panaszos ugyanis a törvény rendelkezése alapján nem magyar állampolgár, ami kizárja magyar útlevelel iránti igényének teljesítését.

Tekintettel arra, hogy panaszos nem magyar állampolgár, továbbá Magyarországon menekültként sincs elismerve, a hazatéréshez való alkotmányos joga sem sérült.

Végül az általános helyettes megállapította, hogy a BM Adatfeldolgozó Hivatal Útlevelel Osztálya 1998. április 2-án kelt határozatával, melyet panaszos 1999. március 10-én vett kézhez, panaszos útlevelekérelmét elutasította. Panaszos az elutasító határozatot 1999. március 17-én kelt, a BM Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalához 1999. április 15-én érkezett beadványában megfellebbezte. A BM Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal a fellebbezést 1999. április 29. napján terjesztette fel a BM Önkormányzati Főosztályához másodfokú elbírálásra. A fellebbezés elutasításáról szóló 2000. április 13-án kelt határozat 2000. április 19-én érkezett a BM Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalhoz. Az elutasító határozatot az elsőfokú hatóság diplomáciai úton kézbesítette a panaszosnak.

A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 21. § szerint „a hatósági eljárásban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni.” Az Áe. 15. § (1) bekezdése értelmében az „érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől ... számított harminc napon belül kell meghozni. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig, csak törvény, törvény-

erejű rendelet vagy kormányrendelet állapíthat meg.” A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény nem állapít meg a fentinel hosszabb határidőt. Az Áe. 60. § szerint – amennyiben Jogorvoslatokról szóló VII. fejezete másként nem rendelkezik – a jogorvoslati eljárásokban az alapeljárásra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Az Áe. 65. § (2) bekezdése értelmében „A fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez.”

A fentiek alapján az általános helyettes megállapította, hogy a fellebbezési eljárás során sem az elsőfokú, sem a másodfokú útlevelelhatóság nem volt tekintettel a jogállamiság és az abból fakadó jobbiztonság követelményére, valamint a tisztességes eljárásból való jogra. Ezzel alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoztak, ami abban nyilvánult meg, hogy a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala a panaszos fellebbezését több mint nyolc nap után terjesztette fel a BM Önkormányzati Főosztályára, ez utóbbi hatóság pedig mintegy egy év eltelte után hozott érdemi határozatot.

Az általános helyettes vizsgálata során feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében ajánlást nem tett, mivel a határidők elmulasztása érdemben nem befolyásolta panaszos érdekét, magyar útlevelet ugyanis nem kaphatott volna a határidők betartása esetén sem. Ugyanakkor felkérte a belügyminisztert, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében nyomatékosan hívja fel mind az alapeljárásban, mind pedig a fellebbezési eljárásban eljáró munkatársai figyelmét a törvényi határidők pontos betartására és annak kiemelkedő jelentőségére.

OBH 3433/2000.

Az emberi méltósághoz való jogból fakadó kegyeleti jog érvényesülését veszélyezteti, ha a temetkezési vállalkozó a temetés megrendelésekor nem győződik meg arról, hogy van-e a megrendelőnek rendelkezési joga a sírhely felett; valamint az a körülmény, hogy a református temető szabályzata nem tartalmaz előírásokat az üzemeltető és a szolgáltató részére történő adat szolgáltatásról és a rendelkezési jog jogosultjával kötendő szerző-désről.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert Bicskén a református temetőben a férje nyughelyéül szolgáló sírhelybe kifejezett tiltakozása ellenére férjének elhunyt testvérét is eltemették. Elmondása szerint a kriptát férjével együtt készítették 1958-ban, apósa halálakor. A férjét 32 évvel ezelőtt ugyanide temették. Azóta csak ő és gyermekei gondozták a sírhelyet, 1999-ben a panaszos fizette ki a sírhely újraváltási díját. A sírhely feletti rendelkezési jog jogosultjaként a fiát nevezte meg.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való jogból fakadó kegyeleti jog megsértésének gyanúja miatt indult. Tekintettel arra, hogy a temetkezési törvény a jegyzőt hatalmazza fel a temető fenntartásának és üzemeltetésének ellenőrzésére, az országgyűlési biztos az ügyben Bicske jegyzőjét annak vizsgálatára kérte fel, hogy a temető tulajdonosa (Református Egyházközség) és a temetkezési vállalkozó az ügyben a jogszabályoknak megfelelően jártak-e el, továbbá hogy a temető szabályzata megfelelő rendelkezést tartalmaz-e a rendelkezési jog érvényesítése érdekében.

A jegyző a vizsgálat során meghallgatta a temetkezési vállalkozót, a Református Egyházközség képviselőjét, a panaszost és fiát, aki a sírhely feletti rendelkezési jog jogosultja, a panaszos sógornőjét, aki férjét a tiltakozás ellenére a sírboltba temettette. A meghallgatásokon felvett jegyzőkönyvek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a református egyház fenntartotta magának azt a jogot, hogy a rendelkezésre jogosultakról nyilvántartást vezessen. A temetkezési vállalkozó és a református lelkész egyeztetésekor a rendelkezési jogosultságról nem esett szó. Ezért a temetkezési vállalkozónak a rendelkezésre jogosulttól sem a vizsgált esetben, sem más temetések alkalmával nem volt tudomása. A temetőt üzemeltető Iharos Kft.-nek a rendelkezésre jogosultakról szintén nincs információja.

A panaszos és sógornője egymásnak ellentmondóan adta elő a sírhely építésére, a költségek viselésére és a gondozásra vonatkozó adatokat. A sírhely feletti rendelkezési jogot illetően nincs közöttük megegyezés. A temető tulajdonosának nyilvántartása szerint a rendelkezési joga a panaszos fiát illeti, aki kijelentette, hogy nem ragaszkodik ahhoz, hogy nagybátyját a kriptából kivegyék, és más helyre újratemessék.

A Református Egyházközség képviselőjében megjelent ügyintéző elmondta, hogy a két család közötti egyeztetéskor ismertette a rendelkezési jogosultsággal kapcsolatos jogszabályokat. A temetés reggelén felajánlotta a panaszos sógornőjének, hogy új sírhelyet jelöl ki, de ő azt nem fogadta el.

A fenti temetési gyakorlat az országgyűlési biztos megállapítása szerint veszélyezteti a kegyeleti jog érvényesülését, de ennek kiküszöbölésére ajánlást nem tett, mert a jegyző a vizsgálat eredményeképpen felhívta a temetkezési vállalkozó figyelmét arra, hogy kötelessége és egyben érdeke is, hogy meggyőződjön arról, a temetést intéző személynek van-e rendelkezési joga, vagy legalábbis a rendelkezésre jogosulttól nyilatkozata arról, hogy a konkrét temetési helyen a temetés megtartható.

A Református Egyház lelképásztornának figyelmét felhívta arra, hogy egészítse ki a temetőszabályzatot az üzemeltető és a szolgáltató részére történő adatszolgáltatás rendjével, gondoskodjon a temetési helyek megváltásának megfelelő dokumentálásáról és kössön szerződést a rendelkezésre jogosultakkal. A szerződésben pontosan rögzítse a rendelkezésre jogosult adatait, a rendelkezési jog helyét, időtartamát, a fizetendő díjat, a felek jogait és kötelességeit.

A jegyző a meghallgatás alkalmával tájékoztatta a feleket arról, hogy a rendelkezési joggal kapcsolatos vitájukban bírósághoz fordulhatnak. Ezt az érdekeltek tudomásul vették.

Az országgyűlési biztos a jegyző választát elfogadta, intézkedéseit, amelyek a temetőszabályzat kiegészítését és a temetkezési vállalkozó megfelelő eljárásának kialakítását célozzák, alkalmasnak tartotta arra, hogy a jövőben a temetkezési tevékenység a jogszabályoknak megfelelően történjen. További vizsgálatot nem tartott szükségesnek, az ügyet lezárta.

OBH 3472/2000.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jog sérül, ha gyámhivatal ügyintézője a panaszos bejelentéseit figyelmen kívül hagyja, és csupán az ellenérdekű fél – nem bizonyított – állításaira alapozza döntését. A gyámhivatal a gyermek családfőhöz, továbbá a megfelelő fejlődéshez való alkotmányos joga érvényesülését veszélyezteti, ha a kapcsolattartás végrehajtásának elősegítésére nem vesz igénybe minden olyan eszközt, amelyet a jogszabály számára lehetővé tesz.

A panaszos az unokájával való kapcsolattartása ügyében kérte az országgyűlési biztos segítségét. A panaszos lánya 1996-ban elhunyt, halála óta a panaszos unokáját a gyermek édesapja neveli. A gyermek apja azonban sem a gyámhivatali határozattal szabályozott kapcsolattartási időpontokat, sem a panaszos nagyszülővel kötött egyezséget nem tartotta be. A panaszos szerint a gyámhatóság sem tett meg mindent a határozat végrehajtása érdekében.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz, a gyermek családfőhöz és megfelelő fejlődéshez való joga sérelmének gyanúja miatt.

1998-ban a panaszos négy alkalommal kérte az unokájával való kapcsolattartás végrehajtásához a kiskőrösi gyámhivatal, illetőleg a kiskőrösi jegyző és a megyei gyámhivatal segítségét. A gyámhivatal a panaszos kérelmére 1998-ban a következő eljárási cselekményeket tette: az apa figyelmét felhívta a határozatban foglaltak teljesítésére. Írásban figyelmeztette az apát arra, ha nem tartja be a határozatban foglaltakat, pénzbírsággal sújtható. Az ügyintéző megpróbált egyezséget létrehozni a felek között, elrendelte a gyermek pszichológiai vizsgálatát.

A panaszos 1999 januárjában kétszer kérte a gyámhivaltól, hogy az apát bírság kiszabásával bírják rá a nagyszülői kapcsolattartást szabályozó határozatban foglaltak betartására. Az apa pedig a nagyszülői kapcsolattartás újraszabályozását kérte. Az apa kérelmére a gyámhivatal csökkentette azt az időt, amit a panaszos az unokájával tölthetett. A határozat meghozatalánál figyelmen kívül hagyta azt, hogy a nagyszülő nem kívánta a kapcsolattartás újraszabályozását, az első pszichológiai vélemény sem tartotta szükségesnek csökkenteni azt az időt, amit a kislány a panaszossal tölthet. Döntését az ügyintéző csupán az apa állítására, és az első pszichológiai véleménynek ellentmondó második szakvéleményre alapozta.

A panaszos fellebbezésére a másodfokon eljáró gyámhivatal új eljárásra utasította az első fokon eljáró hatóságot. Az új eljárásra azért nem került sor, mert az apa a kérelmét visszavonta.

A panaszos 1999-ben még öt alkalommal kérte a gyámhivatal segítségét a jogerős határozat végrehajtásához. A gyámhivatal hónapokig semmit nem tett a végrehajtás érdekében. A felek közötti egyezség megkötésére, az apa kezdeményezésére szeptemberben került sor.

Az egyezség szerinti kapcsolattartás 2000 márciusáig működött. 2000 márciusa és augusztusa között a panaszos hat alkalommal jelezte a gyámhivatalnál, hogy unokájával való kapcsolattartása továbbra sem a határozatban foglaltak szerint valósul meg. Ebben az időszakban a gyámhivatal egyszer szólította fel az apát a határozatban foglaltak teljesítésére, illetőleg kérte próbáljon meg egyezséget kötni a panaszossal. Eljárása során nem vette igénybe a kapcsolattartási konfliktusok rendezésére is kötelezett gyermekjóléti szolgálat segítségét, az apát is csak akkor sújtotta pénzbírsággal, amikor az ombudsmani vizsgálat már folyamatban volt.

A vizsgálat megállapította, hogy a kiskőrösi gyámhivatal eljárása megsértette a panaszos jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogát, továbbá közvetlenül veszélyeztette a gyermek családfőhöz és a megfelelő fejlődéshez való alkotmányos jogának érvényesülését.

A jogsértések elkerülése érdekében az általános helyettes Kiskőrös Város Gyámhivatala vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben az ügyfelek bejelentését csak azok bizonyítása után vegyék figyelembe. A gyermek érdekében a kapcsolattartás megvalósulásának elősegítésére vegyék igénybe a gyermekjóléti szolgálat segítségét. Elsősorban a felek közötti egyezségkötés elősegítésével próbálják a kapcsolattartást megghiúsító felet jogszerű magatartásra bírni. Amennyiben sem a gyermekjóléti szolgálat segítő munkája, sem a felek közötti egyezségkötési kísérlet nem vezet eredményre, akkor éljenek a védelembe vétel, illetőleg pénzbírság kiszabásának lehetőségével. A gyámhivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3700/2000.

A tisztességes eljáráshoz, a személyes szabadsághoz és a védelemhez való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz az APEH nyomozó hivatalainak eljárása, ha a büntetőeljárás szabályait figyelmen kívül hagyva járnak el a gyanúsítottal szemben.

A panaszos meghatalmazott ügyvédje az APEH Baranya, ill. Heves Megyei Nyomozó Hivatalának a védencével szembeni eljárását, valamint a Heves Megyei Főügyészség határozatát sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való jogot, továbbá a személyes szabadsághoz, valamint a védelemhez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A megállapított tényállás szerint az APEH Bűnügyi Igazgatóság Heves Megyei Nyomozó Hivatala (egri nyomozó hivatal) 2000. május 24-én délután – gyanúsított kihallgatás céljából – rövid úton, este 8 órára idézte be a kaposvári panaszost. A panaszos kérte, hogy inkább másnap reggelre halasszák a meghallgatását. Az egri nyomozó hivatal ugyanakkor felkérte az APEH Baranya Megyei Nyomozó Hivatalát (pécsi nyomozó hivatal), hogy a panaszost vigyék be Pécsre. A panaszost 20.45-kor szállították be a pécsi nyomozó hivatalba, ahol – az egri adónyomozók érkezését követően – május 25-én 1.42-kor kezdték meg és 3.19-kor fejezték be a gyanúsított kihallgatását. A gyanúsított a vallomástételt megtagadta, és kijelentette, hogy védőt kíván meghatalmazni, de nem kérte az értesítését. Az egri adónyomozók azonban a panaszost átszállították az egri nyomozó hivatalba, ahol 8.10-kor folytatták a kihallgatását. A panaszos ekkor ismételt kijelentette, hogy az ügyvédjével való konzultáció nélkül nem kíván vallomást tenni, majd később megdondolta magát, és több kérdésre is válaszolt. A jegyzőkönyvet 11.35-kor zárták le.

A gyanúsított és védője panaszt tettek az egri nyomozó hivatal eljárása miatt. Az Egri Városi Ügyészség 2000. június 21-én kelt határozatában megállapította, hogy a panaszos előállítása a pécsi nyomozó hivatalba az APEH egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény 6. § (1) d) pontja alapján jogszerű volt, és maximum 6 órás időtartamot sem haladta túl, ugyanakkor az egri nyomozó hivatalba történő előállítása már szükségtelen és túlhaladott volt. Azt is megállapították, hogy a panaszos terhére rótt egyik bűncselekmény, az adócsalás 5 évi szabadságvesztést meghaladó büntetési tételénél fogva a védelem kötelező lett volna, de a gyanúsított erre való figyelmeztetése elmaradt. A gyanúsított a vallomástételt több ízben is a védőjével való előzetes konzultációhoz kötötte, ezért vallomása – az 1973. évi I. törvény (Be.) 60. § (3) bekezdése alapján – bizonyítékként nem vehető figyelembe.

Az egri nyomozó hivatal vezetője az ügyészségi határozat ellen „felülvizsgálati panaszt” nyújtott be. Álláspontja szerint a panaszosnak az egri nyomozó hivatalba történő előállítása 3.10-től 8.10-ig tartott, vagyis nem haladta meg a maximum 6 órát. A gyanúsított kihallgatás nem kényszerintézkedés, így ennek időtartama az előállítás idejébe nem számítható be. A gyanúsítás során közölt adócsalás minősítése ugyanakkor téves volt, a büntetési tétele valójában 1–5 évig terjedő szabadságvesztés, ennél fogva a védelem nem volt kötelező. A gyanúsított pedig végül önként tett vallomást, ezért azt bizonyítékként figyelembe lehet venni.

A Heves Megyei Főügyészség 2000. július 6-án kelt határozatában – a fenti indokok alapján – helyt adott a „panaszosnak”, és megváltoztatta az első fokú határozatot. A Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztálya – a gyanúsított és védője panaszára nyomán – 2000. november 3-án kelt határozatában megállapította, hogy a gyanúsított kihallgatás a vallomástétel megtagadásának jogát sértette. A panaszosnak a pécsi nyomozó hivatalba való beszállítását nem minősítették előállításnak, az egri nyomozó hivatalba való előállítás elleni panaszt pedig az érintett hivatal vezetőjéhez tették át. Végül a főügyészség határozatát hivatalból meghozottanak tekintették.

A sérelmezett ügyészségi határozatokat a biztos általános helyettese 2002 februárjában megküldte a Legfőbb Ügyészségnek. A Nyomozás Felügyeleti Főosztály 2002. április 5-én kelt határozata az ismételt panaszt alaposnak találta: az Egri Ügyészség határozatát részben helyben hagyták, részben megváltoztatták, és megállapították, hogy a panaszost „a nyomozó hatóság törvénytellenesen elővezette, megsértette a kötelező védelemre vonatkozó törvényi előírást és a gyanúsítottnak a vallomás megtagadására vonatkozó jogát.” Egyidejűleg hatályon kívül helyezték a Heves Megyei Főügyészség és a Legfőbb Ügyészség korábbi határozatait. Az indoklás szerint a panaszos idézésekor már a büntetőeljárás folyamatban volt ellene, az 1998. évi XCIII. törvény 1. § (3) bekezdése viszont kimondja, hogy az APEH a hatáskörébe utalt bűncselekmények esetén a Be. szabályai szerint jár el. A panaszossal szemben az elővezetés azért nem volt alkalmazható, mert nem szabályszerűen írásban, hanem rövid úton, szóban idézték meg [Be. 100. § (1) bek.]. A Be. 47. § a, pontja értelmében a védelem kötelező, melyre a hatóságnak figyelmeztetnie kellett volna a gyanúsítottat. A gyanúsított folytatólagos kihallgatásával a hatóság megsértette a vallomástétel megtagadásához és a védekezéshez való jogot is. Az Egri Városi Ügyészség helyesen állapította meg, hogy ez a vallomás bizonyítékként nem vehető figyelembe. A Nyomozó Hivatalnak az ügyészségi határozat ellen nincs panaszjoga, ezért a Heves Megyei Főügyészségnek a „panaszt” tartalmi és formai okokból is el kellett volna utasítania.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes 2002 októberében lezárt vizsgálata során megállapította, hogy az APEH Baranya, illetve Heves Megyei Nyomozó Hivatalának eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben; a Heves Megyei Nyomozó Hivatal eljárása pedig, sértette a panaszosnak a védelemhez való alkotmányos jogát is. Ajánlást tett az APEH bűnügyi igazgatójának, hogy hívja fel a nyomozó hivatalok személyi állományának a figyelmét arra, hogy eljárásuk során megfelelően alkalmazzák a büntetőeljárás vonatkozó szabályait; valamint tegye rendszeres oktatás tárgyává ezeket a szabályokat. Az APEH bűnügyi igazgatója az ajánlást elfogadta.

Az általános helyettes jelezte, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdése alapján „az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.” A törvénytelen fogva tartásért a sérelmet szenvedett fél – a bün-

tetőeljárásról szóló törvényben foglalt kártalanításhoz való jogától függetlenül – a Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kárért való kártérítési felelősségre vonatkozó rendelkezésére figyelemmel is érvényesítheti kárigényét.

OBH 4190/2000.

Nem okoz alkotmányos visszásságot az ipari övezetben elhelyezkedő, közérdeket szolgáló szennyvíztisztító telep létesítése. Az országgyűlési biztoshoz az adott ügyben született jogerős határozat közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A panaszos a cége szomszédságában lévő szennyvíztisztító telep létesítését és működését sérelmezte. Előadta, hogy alkalmazottai a szennyvízgödörtől néhány méterre végzik munkájukat.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Eljárása során Lábatlan Nagyközség Polgármesteri Hivatalának jegyzőjétől, majd rövid úton a polgármesteri hivatalnak az ügyben eljáró köztisztviselőjétől kért tájékoztatást a panasszal kapcsolatos álláspontjukról és a megtett intézkedésekről.

A panaszos ingatlana, ahol vállalkozási tevékenységet végez, a szennyvíztisztítóval szomszédos, az általános rendezési terv szerint ipari övezet.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program általános településkörnyezeti célnak tekinti a települések csatornázottságának, szennyvíztisztításának és speciális szennyvízkezelésének fejlesztését, az ivóvízbázisok védelmét. Országos célként jelenik meg a szennyvízelvezetés és -tisztítás fejlesztése, a csatornázottság arányának növelése. Ennek alapján a szennyvíztisztító létesítésének szükségessége nem vitatható.

A tisztító létesítési engedély alapján készült el, majd a vízügyi hatóság 1998-ban az üzemeltetőnek üzemeltetési engedélyt adott. Az 1993. évi LIX. törvény 17. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha az ügyben jogerős határozat született, az országgyűlési biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A Lábatlan és Süttő települések szennyvizének tisztítását végző létesítmény a lakott területtől mintegy 500 méterre, ipari övezetben helyezkedik el. Ezért tehát a biztos a létesítés helyét sem kifogásolta. Az első fokú közegészségügyi hatóság az alkalmazott technológia módosításához hozzájárult, az üzemeltetési szabályzatot jóváhagyta.

A szaghatás mértékét illetően ellentmondás van az érintettek között. A panaszos erős fejfájásról, émelygésről, alkalmazottai munkakörülményeinek romlásáról tett említést, a település jegyzője viszont kizártnak tartja, hogy a panaszos ingatlanán kellemetlen szag lenne, ugyanis ilyen szag a szennyvíztisztító ingatlanán sem érezhető. A műtárgy köré telepített növényzet a takarás mellett az esetleges kellemetlen szaghatások továbbterjedésének megakadályozására is alkalmas. Az alkalmazott technológia megítélésében – szakkérdésről lévén szó – az országgyűlési biztos nem foglalhatott állást.

A panaszos alkalmazottainak a tisztító közelségéből adódó kedvezőtlen munkakörülményeit is felvetette, ezért a jelentés egy példányát a biztos megküldte az ÁNTSZ Esztergom Városi Intézetének.

A panaszos esetleges szomszédjogi igényét polgári bírósági úton próbálhatja meg érvényesíteni. A per kockázata természetesen a felperest is terheli.

A vizsgálat alapján a közérdeket szolgáló beruházással kapcsolatban az érintett szervek eljárásával összefüggő visszásságot az országgyűlési biztos nem állapított meg.

OBH 4234/2000.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha az engedélytől eltérő építkezés ügyében a hatóság a bejelentésre nem intézkedik, az érdemi döntést nem foglalja határozatba.

A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert az építési hatóság nem, illetve nem határozattal intézkedett bejelentésükre, ezért a jogorvoslat sem volt számukra biztosított. A vizsgálat az alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indult. A vizsgálatban az országgyűlési biztos a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjétől tájékoztatást, a XIX. kerületi építési hatóságtól iratokat kért.

A panaszosok 2000 júliusában fordultak először a jegyzőhöz azzal, hogy a szomszédjukban építkezők eltérnek az engedélyezett tervektől. Mivel nem kaptak választ, augusztus 9-én – most már kifejezetten határozat formában hozott – intézkedést kértek. A Polgármesteri Hivatal műszaki csoportja levélben közölte, hogy szabálytalanságot nem tapasztalt, így hatósági intézkedésének nincs alapja. Ezt követően a panaszosok egyidejűleg a közigazgatási hivatalhoz és az országgyűlési biztoshoz fordultak. A közigazgatási hivatal megkereste az I. fokú hatóságot, és a kapott választ továbbította a panaszosoknak.

Az I. fokú hatóság az építetőnek megadta az időközben elkészült bővítményre a használatbavételi engedélyt. Ezt a panaszosok megfellebbezték, és az I. fokú hatóság saját hatáskörében visszavonta a használatbavételi engedélyt, fennmaradási engedélykérelem és tervek benyújtására kötelezte az építetőt. A határozatot az építető megfellebbezte, de a közigazgatási hivatal helybenhagyta azt. A kötelezett a kérelmet benyújtotta, azt az I. fokú hatóság a vizsgálat idején még nem bírálta el. Az ügy nem volt jogerősen befejezettnek tekinthető, ezért annak érdemére nézve az országgyűlési

biztos megállapítást nem tett. Megállapította azonban, hogy a hatóság mulasztása következtében a panaszosokat alkotmányos jogaikkal összefüggésben sérelem érte és ennek közvetlen veszélye továbbra is fennállt. Mind az I. fokú, mind a II. fokú hatóság levélben hozott érdemi döntést, amelyet határozatba kellett volna foglalni, így a panaszosokat megfosztották a jogorvoslat igénybevehetőségétől. Ez akkor is törvénytörő és visszásságot eredményez, ha az eljárás folytatása azt az eredményt hozta volna, hogy az építető az engedélyezett módon építkezik. Súlyosbította a helyzetet, hogy a levélben írt elutasításokkal ellentétesen a szabálytalanságok fennálltak, az engedélyezett tervektől eltértek. Az előzmények, a hatóság többszöri, több hónapos hallgatása ismeretében a két év óta lezáratlan ügyben nem volt kellő biztonsággal feltételezhető az, hogy mulasztások már nem fenyegetnek. Az országgyűlési biztos ezért felhívta a jegyző figyelmét, hogy mind ebben az eljárásban, mind a jövőben: érdemi döntést határozattal bíráljon el, és biztosítsa az érintettek számára a jogorvoslat igénybevehetőségét; a tényállást tisztázza, döntését időben meghozva akadályozza meg, hogy a folyamatában felderített szabálytalan építkezések szabálytalanul is fejeződjenek be.

Felhívta a Közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét: hogy az érdemi döntések határozati formában való meghozatalát követelje meg mind az I. fokú, mind saját II. fokú hatóságától; a tényállás tisztázásának a hiányát, az építés-felügyeleti ellenőrzés alaposágát vizsgálja meg a jelen ügyben, és ha szükséges és lehetséges, intézkedjék, főként e hibák jövőbeni elkerülésére; az országgyűlési biztos megkereséseire válaszoljon.

A folyamatban lévő ügyre is tekintettel a fennmaradás kérdésében ajánlással nem élt. Mivel ebben az eljárásban már érvényesült a panaszosoknak a jogorvoslatához való joguk, és erre a továbbiakban is kilátás volt (feltéve, hogy szükség lenne rá), konkrét, további intézkedésre az ügyben sem okot, sem lehetőséget nem látott, ezért vizsgálatát lezárta. A panaszosokat tájékoztatta, hogy a hatóság jövőbeni döntésétől függetlenül az építkezésből eredő esetleges káruk polgári peres úton bizonyítható és érvényesíthető. A megszólítottak a jelentésben foglaltakkal egyetértettek, és a felhívásoknak eleget tettek.

OBH 4307/2000.

A jogbiztonság véneke maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a jogalkotási törvényben megállapított előírásokkal.

A Salzburgban élő magyar állampolgárságú panaszos sérelmezte, hogy azért nem engedték belépni a magyar határon, mert nem rendelkezett a gépkocsija beléptetéséhez szükséges – három héttel korábban hatályba lépett rendeletben előírt – igazolásokkal. A rendeletről a külföldön élő magyar állampolgárok nem értesültek. Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el és tájékoztatást kért a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokától.

A panaszos 11 éve él Ausztriában. Korábban, a panaszos által is ismert gépjármű útlevél kiállításához az okmányon feltüntetett adatok valódiságát az útlevelével, külföldi munkaszerződésével, tartózkodási engedéllyel és a gépjármű forgalmi okmányjaival tanúsíthatta. A 2000. július 1-jén hatályba lépett 27/2000. (VI. 23.) PM rendelet szerint az ideiglenes behozatali vám eljárásban történő vámkezeléshez az előbbieken felsorolt okmányokon kívül be kellett nyújtani a munkavállalási engedélyét és három hónapot meghaladó időtartamú külföldi tartózkodásának a belföldi lakóhely szerint illetékes jegyzőnél vagy magyar külképviseletnél történő bejelentésének igazolását is. Az újabb igazolások szükségességéről a panaszos nem tudott, ezért a határról vissza kellett fordulnia.

Az országos parancsnok álláspontja szerint senki nem hivatkozhat a jogszabály nem ismerésére. Ezen túlmenően tájékoztatott arról, hogy a Vám- és Pénzügyőrség Információs Szolgálat a hatályos vámrendelkezésekkel kapcsolatban, folyamatosan az érdeklődők rendelkezésére áll.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tájékoztatást elfogadta, ugyanakkor megállapította, hogy a hivatkozott – azóta ismét módosított – jogszabályok nem feleltek meg minden tekintetben a jogbiztonság követelményének. A rendelet a kihirdetését követő hetedik napon lépett hatályba. A kihirdetés és a hatálybalépés időpontja közötti időszak rövidsége miatt az utasok részére nem állt elegendő idő a jogszabály megismerésére, és az ahhoz való alkalmazkodásra.

A vámtörvény végrehajtásának részletes szabályairól szóló 10/1996. (III. 25.) PM rendelet szövege a kiadása óta 22 alkalommal változott, a módosításokról 17 jogszabály rendelkezett. A módosító jogszabályok egy része a kihirdetés napján, vagy néhány nappal a kihirdetést követően hatályba lépett.

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság megvalósulása fontos követelményének tekintette, hogy a jogalanyok megismerhessék a számukra irányadó rendelkezéseket, és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani, ezért a jogalkotásról szóló törvény 12. § (3) bekezdésébe foglalt, azon szabályt, hogy „a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre” a jogállamiság alkotmányos tételén keresztül részesítette alkotmányos védelemben.

Tekintettel arra, hogy a panaszos sérelme utólag már nem volt orvosolható, és a vizsgálat tárgyával összefüggő rendelkezések is többször módosultak, az általános helyettes ajánlást nem tett, a vizsgálatot lezárta, de jelentését azzal a

figyelemfelhívással küldte meg a pénzügyminiszternek, hogy rendeleteinek kiadása során az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatai alapján járjon el.

OBH 4356/2000.

A jogbiztonság követelményével és az esélyegyenlőség biztosításának alkotmányos céljával összefüggő visszásságot okoz, ha az esélyegyenlőség érdekében bevezetett, hatósági igazolványhoz kötött jogosultság igénybevételét a hatóság nem biztosítja.

A panaszos sérelmezte, hogy várakozás közben a súlyos mozgáskorlátozottaknak járó parkolási igazolványa ellenére megbüntették és autójára kerékbilincset szereltek fel. Kifogásolta azt is, hogy a parkolási engedély Magyarországon ténylegesen nem biztosítja az ingyenes parkolás lehetőségét, hiszen az említett engedéllyel csak a mozgáskorlátozottak számára kijelölt parkolóhely vehető ingyenesen igénybe.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsággal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggő alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. Korábbi panaszok alapján az országgyűlési biztos már vizsgálta a mozgáskorlátozottak parkolási kedvezményeit, illetve ezek szabályozási módját. Az akkor készült jelentésben megállapította, hogy „nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely meghatározná a fizető parkolókra vonatkozó mindenkor önkormányzati rendelet keretét. Keretszabály nélkül viszont az önkormányzatok eltérő szabályozást alakítottak ki. Nem egységes a parkolást szabályozó helyi rendeletekben kialakított szabályozás – többek között – a mentességi kör tekintetében. Mindezek szükségessé teszik olyan magasabb szintű jogi rendelkezés megalkotását, amely a helyi parkolási rendeleteket és a mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeivel kapcsolatos jogszabályokat összhangba hozza. Ezért az országgyűlési biztos ajánlást tett a Közlekedési- Hírközlési és Vízügyi Minisztériumnak, hogy a Belügyminisztériummal egyetértésben, az egységes szabályozási elvek kialakítása érdekében a KRESZ új szakaszának beiktatásával határozza meg, hogy a korlátozott várakozási övezetek szabályai kötelezőek-e a parkolási engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozott személyekre, illetve az őket szállító járművek vezetőire. Ajánlása nyomán 2000. májusában elkészült a rendelet módosításának szövege, amely szerint a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője járművével olyan helyen is várakozhat, ahol a várakozást jelző tábla tiltja. Korlátozott várakozási övezetben és várakozási övezetben a mozgáskorlátozott személy vagy az őt szállító jármű vezetője a járművével a várakozást ellenőrző órával (parkométerrel) vagy jegykiadó automatával ellátott várakozóhelyen ellenőrző óra vagy jegykiadó automata működtetése nélkül is várakozhat. A módosítás 2001. május 2-án lépett hatályba.

A mozgáskorlátozottak ingyenes parkolási problémájának megoldására tekintettel a 2002. március 29-én kelt jelentésében az országgyűlési biztos újabb ajánlást nem tett.

A mozgáskorlátozottak parkolási engedélyének elfogadásával összefüggésben is sok panasz érkezett az országgyűlési biztosokhoz. Ezekben a panaszosok azt sérelmezték, hogy a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. munkatársai a súlyos mozgáskorlátozottak parkolási engedélyét akkor sem fogadják el, ha azt bevallottan látták az autón vagy felmutatták nekik. A parkolási engedéllyel rendelkező és ennek megfelelően díjfizetés nélkül várakozó mozgáskorlátozottak autóra rendszeresen parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelező felszólítást helyeztek el. A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendeletben szabályozott parkolási engedély a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 15.) KPM–BM együttes rendeletben meghatározott díjmentes parkolás kedvezményének igénybevételére jogosítja azokat a mozgáskorlátozottakat, akik az engedéllyel rendelkeznek.

Az országgyűlési biztos a 2001. október 1-jén kelt, OBH 3266/2001. számú jelentésében megállapította, hogy a Fővárosi Önkormányzatnak, mint közszolgáltatás nyújtása során eljáró társulás meghatalmazójának biztosítania kellett volna azt, hogy meghatalmazottja ne járasson el jogszabálysértő módon, amely a jogbiztonság követelményével és a pozitív diszkrimináció alkotmányos célkitűzéseivel összefüggő visszásságot okoz.

Ezért az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a Fővárosi Önkormányzat gondoskodjon arról, hogy a meghatalmazott Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. a fent leírt jogszabálysértő gyakorlatot a továbbiakban ne folytathassa és teremtse meg annak a feltételeit, hogy az önkormányzat a parkolási engedélyek valóságát ellenőrizni tudja. Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta.

A vizsgálat óta elkészült a mozgáskorlátozottak új parkolási engedélyéről szóló jogszabálytervezet, és született egy kormányhatározat, mely a parkolási igazolványok jogszerű használatának ellenőrzéséhez szükséges hatósági nyilvántartási rendszer kialakításáról rendelkezik. A változások remélhetőleg hozzájárulnak ahhoz, hogy az ellenőrző szervek a továbbiakban ne kövessenek jogszabállyal ellentétes gyakorlatot az igazolványok ellenőrzése során. Erre tekintettel az országgyűlési biztos újabb alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, az adott ügyben ajánlást nem tett.

OBH 4383/2000.

A jogbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a fogyasztó tájékoztatáshoz való jogával, valamint a polgári jog együttműködésre vonatkozó alapelvvel összefüggésben visszásságot okoz a közszolgáltató, ha a fogyasztó átlagos fogyasztását nagyságrendekkel meghaladó vízfogyasztás okait a fogyasztó kifejezett kérésére sem tisztázza.

Nem okoz visszásságot a csatornázási művek, ha két éven belül történő ismételt csőtörés esetén nem fizet kompenzációt a fogyasztónak.

Egy budapesti társasházi közös képviselő azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy egy csőtörés után a Csatornázási Művek Rt.-től kért kompenzáció teljesítéséhez különböző feltételeket kötnek. A kompenzációért vállalni kell azt, hogy az elkövetkező két évben nem lesz csőtörés, valamint ehhez magas ügyintézési díjat is kell fizetni. A panaszos sérelmezte továbbiakban a vízművek eljárását is, mert az a vonatkozó jogszabályi előírások ellenére sem adott kompenzációt a csőtörés idejére.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog és a szociális piacgazdaság elvével összefüggő sérelem gyanúja miatt indított eljárást.

A közös képviselő 2000. augusztus 23-án a Fővárosi Vízművek Rt.-hez fordult levélben, mert az augusztus 9-én átvett vízszámlán szereplő vízfogyasztás az előző időszakhoz képest jelentősen megnőtt. A közös képviselő levelében előadta, hogy sem az áprilisi, sem a júniusi leolvasásról nem kapott értesítést, a vízművek viszont telefonon azt állította, hogy az egyik lakó az értesítést átvette. A megnevezett lakó viszont nem lakik a lakásban. A vízművek a kompenzációt minden magyarázat nélkül elutasította. Ezt követően a közös képviselő ismét levélben fordult a szolgáltatóhoz, amelyet az ismételt elutasított. 2000. augusztus 10-én a közös képviselő a Csatornázási Művek Rt.-hez is fordult kompenzációért. A Csatornázási Művek Rt. a szükséges nyomtatványt megküldte a közös képviselőnek. A nyomtatvány szerint – a vízvezeték-hálózat karbantartásáról oly mértékben kell gondoskodni, hogy a nyilatkozat időpontjától számított, legalább két éven belül meghibásodás ne következhesen be, és – az ügy elbírálásához szükséges munkavégzés ügyintézési díját elismeri a kérelmező. A csatornázási művek jóváírta a vízvesztés során felmerült csatornahasználati díjat.

A Ptk. szerint a tulajdonos viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni, továbbá a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Az együttműködési kötelezettség kiterjed arra az esetre is, amikor az egymással polgári jogi jogviszonyban álló felek között a teljesítéssel kapcsolatos, vagy mással összefüggő vita támad, illetve amikor az egyik fél a teljesítéssel összefüggő valamilyen rendellenességet tapasztal. A fogyasztóvédelemről szóló törvény rendelkezései kifejezetten azt a kötelezettséget hárítják a közüzemi szolgáltatóra, hogy ügyfélszolgálatának a vita körülményeit részletesen fel kell tárnia. A vizsgálat során megállapította a biztos, hogy a Fővárosi Vízművek Rt. több szempontból is megsértette az együttműködésre vonatkozó kötelezettségét.

A szolgáltató először azzal hárította el az intézkedést, hogy ahol van vízmérő, megvalósulhat a belső ellenőrzés. A vizsgált esetben egy kerti vízcsap föld alatt megközelítőleg 1,5 méterre lévő ún. talpszelepe hibásodott meg és okozta a nagy mennyiségű vízfolyást. Nem életszerű a fogyasztóval szemben elvárni azt, hogy mindennap a vízóra aknában elhelyezett mérőt ellenőrizze. Másodszorra azzal hárította el a vizsgálatot a szolgáltató, hogy az elmúlt évben is éppen augusztusban volt kiemelkedően magas a társasház vízhasználata – annak ellenére, hogy panaszos jelezte, hogy építési munkálatok folytak egy évvel korábban.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a fogyasztó tájékoztatáshoz való jogával, valamint a polgári jog együttműködésre vonatkozó alapelvvel kapcsolatos visszásságot okoz a közszolgáltató, ha a fogyasztó átlagos fogyasztását nagyságrendekkel meghaladó vízfogyasztás okait nem tisztázza.

A szolgáltatói ellenőrzés nem mentesíti a fogyasztót a csatlakozó víziközmű-hálózat és a házi ivóvízhálózat rendszeres ellenőrzésének és karbantartásának kötelezettsége alól. Ez a szabály a valós életben mégsem kötelezi a fogyasztót arra, hogy napi rendszerességgel vizsgálja a vízvezeték-hálózatot, főleg azért, mert gyakorlatilag a teljes hálózat a föld alatt, vagy a falakban fut. A szolgáltató érdeke is, hogy ne legyen csőtörés, hiszen a csőtörésből eredő veszteséget nem tudja megtéríteni. Ezt segítik a vonatkozó kormányrendelet azon rendelkezései, mely alapján a szolgáltató jogosult a víziközmű-hálózat ellenőrzésére. A kormányrendelet a Ptk. kárveszély viselésére vonatkozó szabálya alól kivételt képez, és a fogyasztót méltányosságból mentesíti az elfolyt víz ellenértékének megfizetése alól. A vezeték tulajdonjoga a főmérőnél szétválik, de műszaki, technikai értelemben egységes egészet alkot, ezért mindkét fél érdeke az egész rendszer „csőtörés-mentes”, hibátlan működése.

A jogszabályok együttes értelmezéséből egyfajta kockázat- és kármegosztás következik, aminek részeként elfogadható a 2 éves meghibásodás nélküli karbantartás megkövetelése.

A csőtöréssel kapcsolatos díjkompenzáció iránti igények elbírálása mint szolgáltatás nem kapcsolódik szorosan a szennyvízelvezetéshez mint a csatornázási művek alap tevékenységi köréhez, ezért nem állítható, hogy a csatorna díjban ennek a költségnek szerepelnie kellene, már csak azért sem, mert nem lenne igazságos azokkal a fogyasztókkal szemben,

akiknél bizonyos időközön belül nem jelentkezik csőtörés. Az ügyintézési díj mértékének vizsgálatára egyébként a Gazdasági Versenyhivatalnak van hatásköre.

Az országgyűlési biztos felkérte a Fővárosi Vízművek Rt. vezérigazgatóját arra, hogy fontolja meg a többletfogyasztás után fizetett összeg méltányos részének visszatérítését és, hogy hívja fel az ügyfélszolgálaton dolgozó munkatársainak figyelmét a jogszabályi követelmények betartására és ezzel a panaszok tényleges elbírálására, továbbá a megfelelő hangvételű tájékoztatásokra. A vezérigazgató a kezdeményezéseket elfogadta.

OBH 4876/2000.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott az ELMŰ azzal, hogy az éves elszámolásra való áttérést megelőzően a fogyasztóknak kiküldött levél számos olyan – a szerződésmódosításra a Ptk.-ban előírt – lényeges elemet nem tartalmazott, amelyek hiánya az ügyfelek félretájékoztatásához vezetett.

A *Népszava* 2000. 09. 25-én megjelent számában írás olvasható „Döntés a fővárosiak villanyszámlájáról” címmel. Az írás felhívta a figyelmet arra, hogy az ELMŰ Rt. értesítése, amit az évi egyszeri leolvasási rendszerre való áttéréssel küldött a lakosságnak, nem volt megfelelő, mert nem tette lehetővé a havi leolvasást azok számára, akik továbbra is ebben a rendszerben kívánják kiegyenlíteni a számlát. A tudósítások szerint a Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) vizsgálatot indított a Budapesti Elektromos Művek Rt. sok panaszt kiváltott intézkedése miatt.

A cikkben megjelentek érintették a fogyasztók Alkotmányban deklarált, a jogbiztonság elvéből származtatható jóhiszemű és tisztességes eljáráshoz való jogát, ezért az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a hivatal vizsgálata során tett intézkedések, hogyan hatályosultak.

Megkeresésére a Hivatal főigazgatója arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a fogyasztói bejelentések alapján a hivatal és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: FVF) 2000. december 7-én és 8-án helyszíni ellenőrzést és ezzel kapcsolatos konzultációt tartott az ELMŰ Rt.-nél.

Előzményként a vizsgálati jelentés megállapította, hogy a pénzbeszedési rendszer megváltoztatásáról szóló – a fogyasztóknak kiküldött – levél számos lényeges elemet nem tartalmazott és ez a későbbi panaszoknak egyik forrása volt. A tájékoztató többek között nem tért ki arra, hogy a szolgáltató az új számlázási rendszerre való áttérés bejelentésével lényegében szerződésmódosítást kezdeményez; a fogyasztók választhatják a havi számlázási, leolvasási és díjfizetési, azaz a meglévő rendszert is; a fogyasztó a fogyasztásmérő állást ingyenes zöld számon vagy bérmentesített levelezőlapon jelentheti be. A hivatal és az FVF a 2000 májusában tartott megbeszélés keretében felhívta az ELMŰ Rt. képviselőinek figyelmét a fenti hiányosságokra. A hivatal az éves elszámolásra történő áttérés szándékát nem kifogásolta, egyetértett az ELMŰ Rt. azon törekvésével, hogy a megromlott közbiztonság mellett célszerű a pénzbeszedős fizetési formát megszüntetni. Ezen állásponttal a FVF is egyetértett. A helyszíni vizsgálat megállapításai alapján a hivatal határozatban kötelezte az ELMŰ Rt.-t, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a lakossági fogyasztók részére kibocsátott részszámlán tüntesse fel az éves elszámolásra történő áttérés kezdeti időpontjában leolvasott fogyasztásmérő állását, a tárgy hónapban számlázott villamos energia mennyiséget, a következő leolvasási időpontot (hónapot vagy hetet). Valamint állítsa helyre az eredeti állapotot azon fogyasztóknál, akik nem fogadták el a szerződésmódosítási ajánlatát, vagy időközben az ELMŰ Rt. eredeti ajánlatától eltérő eljárása (pl. évközi leolvasás és végszámlázás) miatt a szerződésmódosításra vonatkozó ajánlat elfogadása után azt visszavonták.

A határozat végrehajtásáról a Hivatalnak 2001. augusztus 30-ig írásban kellett beszámolnia.

A határozatban előírtak teljesítéséről az országgyűlési biztos a Magyar Energia Hivaltól kért tájékoztatást. A tájékoztatás alapján megállapította, hogy az ELMŰ Rt. az első három pontban említetteknek eleget tett. Az utolsóban foglaltakat csak részben teljesítette, abban az esetben, amikor a fogyasztó vállalta, hogy a mérőóra állását bejelenti, és a számlát csekken befizeti.

A mérőóra havonkénti leolvasására és a díj beszédésére a szolgáltató szerződést kötött a Díjbeszedő Rt.-vel, így nem jellemzően ugyan, de ez az elszámolási mód is működik. A hivatal e pontban meghatározott követelmények teljesítése érdekében újabb intézkedést nem tervez tekintettel arra, hogy az új elszámolási mód bevezetése óta már két év eltelt, és arra is, hogy a kétféle elszámolási mód fenntartása igen költséges, aminek az árra gyakorolt hatása is kedvezőtlen.

Az országgyűlési biztos a Hivatal által kezdeményezett vizsgálat megállapításaival egyetértett. A gazdaságosság és a biztonság szempontjából az éves elszámolásra való áttérést indokoltnak tartotta. Ezt azonban meg kell előznie a szolgáltató és a fogyasztó megállapodásának. A Ptk. 4. § (1) bekezdése alapján a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Az ELMŰ ennek a kötelezettségének csak részben tett eleget és ezzel a mulasztással az említett alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

Ugyanakkor a jóhiszeműség, a tisztesség, és az együttműködés a fogyasztótól is elvárható. Az éves elszámolásra való áttérés az országgyűlési biztos véleménye szerint nem okoz hátrányt a fogyasztónak. A világon szinte mindenhol az éves elszámolási rendszer van elterjedőben – éppen költségkímélő hatása miatt. A havonként küldendő részszámlán a

becsült fogyasztás meghatározása a fogyasztóval való egyeztetés alapján történik, és év közben a fogyasztási szokások megváltozása miatt bármikor módosítható.

Tekintettel a fentiekre és arra, hogy az ELMŰ Rt. az okozott sérelmet a hivatal és a FVF közös vizsgálatának eredményeképpen orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben ajánlást nem tett, és az ügyet lezárta.

OBH 4884/2000.

A tulajdonhoz és az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha a jegyző a közterületen önkényesen megváltoztatott csapadékvíz-elvezetési viszonyok visszaállítására nem intézkedik.

A panaszos az érdi önkormányzat eljárását kifogásolta. Az utcájukat egy tulajdonos feltöltötte úgy, hogy a többiek ingatlanát önti el a víz. Az utca járhatatlanná vált, a védekezésképpen emelt gátak és torlaszok balesetveszélyt okoztak. Beadványukra azt válaszolták, hogy: „Véleményünk szerint a csapadékvíz elvezetésének nem az a legjobb módja, hogy visszaállítsák az utat eredeti (használatlan) állapotára. A végleges megoldás az, ha vízelvezető árokkal védik meg ingatlanjaikat. Sajnos az Önkormányzat ez évi tervében nem szerepel ezen útszakasz felszíni vízrendezése. Ezért javasoljuk, hogy saját erőből oldják meg a vízelvezető árok kiépítését ingatlanuk előtt.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a területen hiányzik a belvíz-csapadékvíz elvezető rendszer, és kiépítésének jövőbeni idejét – az önkormányzat folyamatban lévő beruházásai miatt – egyelőre meghatározni sem lehet. Erre nézve az Ötv. 8. § (2) bek. alapján kezdeményezéssel nem élt. Megállapította azonban, hogy az önkormányzat mint a közút tulajdonosa-kezelője és a jegyző mint út- és vízügyi hatóság nem jártak el az út magassági viszonyainak és a víz természetes lefolyásának megváltoztatása miatt. Nem fogadható el a polgármesteri hivatal álláspontja: „Véleményünk szerint a csapadékvíz elvezetésének nem az a legjobb módja, hogy visszaállítsák az utat eredeti (használatlan) állapotára”.

Az Országos Vízügyi Főigazgatóság a megoldást megfogalmazta („az útprofil korábbi, vápa-szerű kiképzése”), valamint a vízelvezető árok „ad hoc” jellegű kialakításától óva intett.

Mindkettőt elfogadva az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosoknak a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jogukkal kapcsolatban visszásság keletkezett.

Ezért kezdeményezte, hogy a jegyző hatósági hatáskörében járjon el a vizek természetes lefolyását megváltoztató személy ellen, és kötelezze az eredeti állapot helyreállítására. (Addig is, amíg az önkormányzat a végleges megoldást ki tudja alakítani.)

A jegyző a kezdeményezést elfogadta és teljesítette.

OBH 5394/2000.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat és a katasztrófavédelem, ha az árvízkárosult panaszosnak – mindenre kiterjedő vizsgálat után – nem ad kárenyhítési támogatást, mert a kérelem jogszerűen nem teljesíthető.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy Sátorlajújhely Város Önkormányzata az árvízkárral kapcsolatos kérelmét elutasította. Segítséget kért a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságtól is, de a támogatást ott sem kapta meg.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált szociális biztonsághoz, valamint a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat és a katasztrófavédelem a kár keletkezésének idején hatályos kormányrendelet, helyi rendelet, illetve a BM útmutató alapján járt el, mely szerint, ha a károsultnak a településen már van lakóingatlana, nincs lehetőség kárenyhítést nyújtani az árvíz kár sújtotta összedőlt ingatlanra, annak ellenére sem, hogy a család életvitelszerűen a károsodott ingatlanban élt, és itt folytatta az állattenyésztést, mint jövedelem kiegészítő tevékenységet. Az önkormányzat önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatnak minősül, mivel a településen több ezer fő a munkanélküli, ezért komoly gondot jelent a család megsegítése, lakhatásukat, gazdálkodásukat is egyaránt biztosító támogatás elkülönítése. Sátorlajújhely Város Önkormányzata és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kötelezettségén felül megtette azt a kezdeményezést, amelyet a panaszos ügyében járható útnak talált, és méltányosságból a belügyminiszterhez, valamint a Miniszterelnöki Hivatalhoz fordult azt javasolva, hogy a panaszos lakásépítésre, lakás- vagy telekvásárlásra támogatást kaphasson.

Az önkormányzat és a katasztrófavédelem a jogszabálynak megfelelő és példamutató külön eljárására tekintettel a vizsgálat alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot nem tárt fel. Az általános helyettes ezért kezdeményezéssel nem élt, de figyelemfelhívásként felkérte az önkormányzatot, hogy amennyiben a későbbiekben a lakáscélú támogatás vagy a szociális ellátások forrásai bármilyen lehetőséget adnak a panaszos támogatására, illetve a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnál lehetőség lesz pótigény előterjesztésére, úgy segítsék az utólagos kárenyhítést.

OBH 5494/2000.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőr, ha a hivatali hatáskörében tudomására jutott bűncselekményről nem tesz feljelentést. A diszkrimináció tilalmát sérti az a biztonsági őr, ha valakit egy közművelődési intézményben tartott nyilvános rendezvényre a børszíne miatt nem enged be.

Egy magyar állampolgár fordult panasszal a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert egy színes bőrű külföldi barátját két ízben is hátrányos megkülönböztetés érte. Egyik alkalommal a panaszos és barátai az Újvár Klubban rendezett nyilvános diszkóba szerettek volna bejutni, de az ajtóban álló biztonsági őr közölte, hogy „négereket nem engedhetek be” a rendezvényre. A másik esetben a panaszos és külföldi barátja a Petőfi Csarnokban rendezett Depeche Mode Klub rendezvényén szerettek volna szórakozni, de a belépőjegy megváltását követően két fiatal férfi ment oda hozzájuk, és fenyegető magatartást tanúsítva, szóban zaklatták őket. A barátja børszínre sértő megjegyzéseket tettek, majd egyikük a panaszost bántalmazta is. A vérző panaszos és barátja csak az időközben a helyszínre érkező biztonsági őrök segítségével tudta a rendezvény helyszínét elhagyni. A panaszos és barátja a Petőfi Csarnokból egyenesen az Amerikai Egyesült Államok Nagykövetségére ment, ahol panaszuk rögzítését követően a szolgálatban lévő diplomata behívott egy magyar rendőrt, aki megkérdezte őket, hogy kívánna-e feljelentést tenni. Nemleges válaszukat követően a rendőr távozott. Feljelentés hiányában büntetőeljárás nem indult.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosja a panaszt hatáskör hiányában áttette az állampolgári jogok országgyűlési biztosja általános helyettesének, aki a hátrányos megkülönböztetés gyanúja miatt indított vizsgálatot. Az ügyben kizárólag a rendőrség tekinthető hatóságnak, amely azonban a sérelmet szenvedett személyek kívánságára – azaz feljelentés hiányában – nem járt el. A történetek azonban felvetik a Btk. 174/B. §-ában szabályozott nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak büntette elkövetésének gyanúját, ami hivatalból üldözendő bűncselekmény. A büntetőeljárásról szóló törvény értelmében minden hatóság és hivatalos személy köteles a hivatali hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni. Az Alkotmánybíróság 49/1998. (XI. 27.) AB határozata indokolásában rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamban a „büntető hatalom gyakorlásának, a büntető igény érvényesülésének intézmény- és eszközrendszere közvetlen alkotmányos jelentőséggel bír; a büntető felelősségre vonás szabályai alkotmányos jelentőségűek”. Az Alkotmánybíróság idézett álláspontjára figyelemmel a panaszos által említett rendőr az őt terhelő feljelentési kötelezettség elmulasztásával a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A törvény felhatalmazása alapján az országgyűlési biztosok mindig közszolgálatónak tekintették a hatóságnak nem minősülő, de állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket. A vizsgált ügyben, a Fővárosi Önkormányzat által fenntartott és működtetett Petőfi Csarnok olyan közművelődési intézmény, ami a kulturális közszolgálatást végző szerv ismérveinek megfelel. A Schönherz Zoltán Kollégium a Budapesti Műszaki Egyetem intézménye, amelyet az épületében megrendezett – a belépődíj megfizetésével – mindenki által hozzáférhető kulturális rendezvény kapcsán az országgyűlési biztos kulturális közszolgálatást végző szervnek tekintett.

Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozata indokolásában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az államnak az alapvető jogok – így a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog – tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelessége a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell a megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az alapvető jogok védelme az érvényesülésükhöz szükséges személyi és szervezeti feltételek biztosítását is magában foglalja. Az említett okból elfogadhatatlan, hogy valakit egy közművelődési intézmény épületében tartott nyilvános rendezvényre, a rendfenntartásért felelős biztonsági őr a børszíne miatt ne engedjen be; különös figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges szervezeti feltételek biztosítása – szükség esetén – az érintett személy védelmének kötelezettségét is magában foglalja. Az említett kötelezettség fennállására tekintettel érthetetlen, hogy a Petőfi Csarnok biztonsági őrői az agresszív, zaklató magatartást tanúsító személyek – akár rendőri segítséggel történő – eltávolítása helyett, miért a panaszost és színes bőrű társát „menekítették” ki az intézményből.

Az eljárás nem terjedt ki annak vizsgálatára, hogy a panaszosnak és társainak a rendezvényre történő bejutását megakadályozó biztonsági őr az intézmény dolgozója, az egyetem diákja vagy az intézmény lakója volt-e, mert az intézményt terhelő alkotmányos kötelezettségek szempontjából annak nincs jelentősége. Annak sincs jelentősége, hogy a panaszost a Petőfi Csarnokban bántalmazó, illetve őt és színes bőrű barátját zaklató személyek nem az intézmény dolgozói, hanem a rendezvényen szórakozó „vendégek” voltak. A közművelődési intézményeknek az alapvető jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó kötelezettsége ugyanis nem csak az általuk szervezett, illetve a saját munkatársaik által lebonyolított, hanem azokra a rendezvényekre is kiterjed, amelyek számára helyet biztosítanak. Ezért a vizsgálatban érintett közművelődési intézményekben történtek a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való joggal összefüggő visszásságot okoztak.

A feltárt visszásságok jövőbeni megelőzése céljából az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta Budapest Rendőrfőkapitányát, hogy a rendőri szervek fokozott figyelmet fordítsanak feljelentési kötelezettségük, a Budapesti Műszaki Egyetem Schönherz Zoltán Kollégiuma és a Petőfi Csarnok igazgatóját arra, hogy a jövőben fokozott figyelmet

fordítsanak az általuk vezetett intézmények hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülésére vonatkozó kötelezettsége teljesítésére.

A vizsgálattal érintett szervek vezetői az országgyűlési biztos általános helyettesének kezdeményezését tudomásul vették.

OBH 5838/2000.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzat, ha a hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással nem arányosan állapítja meg, és nem törekszik a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására. Ugyancsak a jogbiztonságot sérti az önkormányzat, ha a közszolgáltatással kapcsolatos rendeleti előírások megszegését egységesen szabálysértéssé nyilvánítja.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztosához, mivel sérelmezte Kaszaper Község Önkormányzatának a települési szilárd hulladék gyűjtésével, szállításával és annak díjával kapcsolatos szabályozását. A vizsgálat az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

Az önkormányzatok az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről (a továbbiakban: közszolgáltatási törvény) és a későbbiekben megjelent hulladékgazdálkodási törvényekben foglalt felhatalmazás alapján nagyfokú önállósággal rendelkeznek a települési szilárd hulladék elszállítási díjának és a díjfizetés alapjának megállapítása során. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok önállósága és mérlegelési jogköre korlátlan. Az önkormányzati rendeleteknek ugyanis összhangban kell lenni az Alkotmányból fakadó követelményekkel. A települési szilárd hulladék közszolgáltatási szerződés keretében való elszállításának szabályozása során az önkormányzatok törvényi felhatalmazás alapján polgári jogi jogviszony elemeit állapítják meg, ezért tiszteletben kell tartaniuk a Ptk. 1. § (1) bekezdéséből eredő azon követelményt, amely szerint az önkormányzatoknak a gazdasági szervezeteknek és az állampolgárok személyi viszonyait szabályozó jogszabályokat, a törvénykönyvvel összhangban, arra figyelemmel kell értelmezni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzati rendelet gyakorlati alkalmazása alkotmányos visszasságokat eredményezhet. A rendelet ugyanis a települési szilárd hulladék elszállítása díjának megállapításakor átalánydíjat határozott meg, melynek alapja a kötelezően előírt 120 literes gyűjtődény ürítése. A díj mértéke ennek figyelembevételével egyszeri ürítéskor 300 Ft + áfa. Az önkormányzati rendelet nem veszi figyelembe azt a körülményt, hogy – különösen kisebb háztartásokban – nem keletkezik még kéthetenként sem 120 liter elszállítandó hulladék. Az önkormányzat díjazási rendszere ezért nem tesz eleget annak az alkotmányos követelménynek, amely szerint átalánydíj alkalmazásánál az érintettek körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal kell értékelni, továbbá, hogy amennyiben a szemétszállítási díj összege nem a ténylegesen elszállított szemét mennyiségéhez igazodik, fokozottan kell törekedni a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására.

Az önkormányzati rendelet kimondja, hogy aki a rendelet előírásainak nem tesz eleget, szabálysértést követ el. Ebből következően a díjfizetési kötelezettség nem teljesítése is szabálysértésnek minősül. Az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V. 22.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy az önkormányzat részére az Alkotmány 44. § (1) bekezdés a) pontja és az önkormányzati törvény 16. § (1) bekezdése által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat. A szabálysértés a közigazgatás ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény [63/1997. (XII. 11.) AB határozat].

A szabálysértés intézményének e rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítja. A közszolgáltatási szerződés tartalmára vonatkozó szabályokat közszolgáltatási törvény felhatalmazása alapján a Polgári Törvénykönyv keretei között a helyi önkormányzat is megállapíthat rendeletében, ezzel azonban a közszolgáltatási jogviszony nem lép ki a polgári jog keretei közül.

Azáltal, hogy az önkormányzat a hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással nem arányosan állapította meg és nem törekedett a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása elvének megvalósítására, az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és tisztességes eljárással összefüggésben visszasságot okozott.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonságot sérti, ha az önkormányzat a közszolgáltatással kapcsolatos rendeleti előírások megszegését egységesen szabálysértéssé nyilvánítja.

Az ombudsman az ajánlásában felkérte a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg az önkormányzat települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatás kötelező igénybevételének szabályairól szóló rendeletét. Kezdeményezze, hogy az önkormányzat hozzon létre olyan díjrendszert, amely jobban figyelembe veszi az egyes eltérő körülmények közötti csoportok szemétkibocsátását, és a díj jobban igazodik az elszállított szemét mennyiségéhez, valamint biztosítja a szolgáltatás–ellenszolgáltatás fokozottabb arányosságát. Kezdeményezze a helyi rendeletben előírt szabálysértési rendelkezések módosítását. Vizsgálja meg azt,

hogy a helyi rendelet mennyiben felel meg a hulladékgazdálkodási törvényben és a végrehajtási rendeletekben foglalt követelményeknek.

A közigazgatási hivatal az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és az önkormányzati rendelet módosítása érdekében intézkedett.

OBH 5977/2000.

Nem okoz visszásságot a szemétszállítási díj megfizetésének kötelezettsége.

A panaszos Fehérgyarmat Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladék gyűjtésével, szállításával és annak díjával kapcsolatos szabályozását sérelmezte. Az országgyűlési biztos a jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja [52/1998. (XI. 27.) AB határozat].

A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti az önkormányzatokkal szemben azt a követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározásakor a díj összegét nem a tényleges szemét kibocsátásához, és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem az azt tükröző más mutatóhoz, a szobák és más helyiségek számához, nagyságához, a lakásban élő személyek számához, a kiürített tartóedények számához vagy az úrméretéhez kötik, akkor fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására.

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetni annak, aki a jogszabályok rendelkezései szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. A rendelet 8. § (5) bekezdése szerint nem tagadhatja meg a közszolgáltatás megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állást igazolja. Az ismertetett jogszabályhelyek értelmében nem mentesülhet a díjfizetés alól az, aki a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az arányosság elvének rendeleti szabályozása azonban elengedhetetlen követelmény.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a panaszos azon kérelmét, melyben a szemétszállítási díj megfizetésének kötelezettségét vitatta, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság hiányában elutasította.

Vizsgálatában rámutatott, hogy a kedvezményekre, mentességekre számtalan más megoldás kidolgozható és alkalmazható. Az önkormányzatok rendeleteikben a díjfizetés alóli mentességeket és kedvezményeket is megállapíthatnak. A mentességek és kedvezmények megállapítása terén a helyi önkormányzatok nagyfokú önállósággal, mérlegelési jogkörben dönthetnek. A vizsgálat feltárta, hogy Fehérgyarmat Város Önkormányzatának helyi rendelete nem tartalmaz szabályozást – az arányosság elvét követve – az ingatlanban egyedül élő, illetve két személy által használt lakás esetére, és arra sem, ha az ingatlan tulajdonos a keletkezett hulladékot maga szállíthatja el a hulladéktelepre.

Az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat 2001. április 23-án megküldött hulladékszállítással kapcsolatos rendelete 1998. decemberében módosult utoljára. Ezt követően jelent meg 2000-ben a hulladékgazdálkodásról szóló törvény és a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának szabályairól szóló kormányrendelet. Szükséges ezért annak megvizsgálása, hogy a helyi rendelet összhangban van-e a 2000-ben megjelent jogszabályokkal továbbá az is, hogy a helyi rendeletben m³-ként meghatározott ár mellett a havi fizetendő díj nem szerepel.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlással, kezdeményezéssel nem élt, de felhívta a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének a figyelmét arra, hogy az önkormányzat hulladékszállítással, gyűjtéssel stb. kapcsolatos rendelete több évvel korábbi, mint az irányadó jogszabályok. A közigazgatási hivatal ezt követően intézkedett az önkormányzati rendelet módosítása érdekében.

OBH 6064/2000.

A tulajdonhoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban okoz visszásságot az építési hatóság, ha nem jár el az engedély nélkül végzett földfeltöltés miatt; ha a fennmaradási engedélyezés eljárásban az egy év elteltére hivatkozva nem jár el annak ellenére, hogy az idegen ingatlanban az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapot keletkezett.

Szilvásváradon egy pataknak a panaszos telkével szemben lévő partján kb. 2 m vastagságú földfeltöltést végeztek, amely a patak ősmédreinek részbeni elvételeivel járt. Emiatt a víz a másik, alacsonyabban fekvő part menti területet veszi igénybe áradáskor, megváltozik a hordalék-lerakódás természetes rendje, a fennakadó gallyak, szemét mind a látványban, mind az egészséges környezetben károkat okoz. A panaszos 1997 óta kérte a helyi jegyző, a vízügyi igazgatóság (ÉVIZIG), a közigazgatási hivatal intézkedését, az mindvégig nem vezetett eredményre. A helyi jegyző két év után azzal utasította el a bejelentést, hogy a feltöltés nem volt építési engedély köteles. Fellebbezésre a közigazgatási hivatal új eljárásra utasította a helyi jegyzőt, aki az egri jegyzőhöz, mint kiemelt építési hatósághoz tette át az ügyet. Az egri jegyző megszüntette az eljárást arra való hivatkozással, hogy az engedély nélküli földfeltöltés több mint egy éve a

hatóság tudomására jutott. A határozat ellen jogorvoslati lehetőséget nem biztosított. A panaszos 2000. április 5-én felügyeleti intézkedést kért, melyet a közigazgatási hivatal október 10-én elutasított.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy jogos a panasz. Egyrészt legelső bejelentésre el kellett volna járnia a helyi jegyzőnek mint (akkor még) építési hatóságnak az engedély nélküli földfeltöltés, és a vizek természetes lefolyásának megváltoztatása miatt. Ezt sem a bejelentésekre, sem az ÉVIZIG ismételt kérésére nem tette meg.

Másrészt el kellett volna járnia a polgármesternek az önkormányzat tulajdonának a védelmében. A vízgazdálkodási törvény értelmében az önkormányzatok tulajdonába az állam által átadott vizek (vízfolyások) az önkormányzat törzsvagyonába tartoznak. A vagyontörvény szerint: „Az önkormányzati tulajdonba kerülő vizek és közcélú vízi létesítmények az önkormányzati törzsvagyonba tartoznak és forgalomképtelenek.” A természetes vízfolyások (vízi létesítmények stb.) tulajdonjogának sajátos szabályozása, így meghatározott részüknek az önkormányzatok törzsvagyonába sorolása abból a különleges helyzetből vezethető le, amelyet az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban is fogalmazott meg: „A legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet nevesíti külön alkotmányos »jogként«. A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az »emberiség« és a »természet« lehetne. ... a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja.”

Tekintve, hogy a panasz tárgya a „patak bal partján kialakított földfeltöltés”, az vagy a patak, vagy a parti ingatlanok területére eshet (vagy részben erre, részben arra). Ha a patakra, akkor az önkormányzatnak a közfeladatot ellátóként (közszolgáltatásért felelősként), a köztulajdon kezelőjeként kellett volna intézkednie. Ennek eljárásában a jegyzőnek más eljáró hatóság kijelölését kellett volna kérnie a közigazgatási hivataltól. Ha a feltöltés a telkek területén történt, akkor a jegyzőnek el kellett volna járnia az első bejelentést követő 30 napon belül, nem két év múlva. Amikor végül határozatot hozott, már nem volt az ügyben hatásköre. A földfeltöltés kialakítása építési engedélyköteles tevékenység. Az 1998. január 1-je óta hatályos Étv. és végrehajtási rendelete szerint szilvászvárad illetékességgel Eger jegyzője a kiemelt építési ügyekben eljáró hatóság. A közigazgatási hivatalnak észlelnie kellett volna azt, hogy a szilvászvárad jegyzőnek már nem volt hatásköre. Ezért új eljárásra sem lehetett volna utasítani. Az egri jegyző határozata és a közigazgatási hivatal levele helytálló a tekintetben, hogy az Étv. 48. § (8) bekezdése alapján az építésügyi hatóság a fennmaradás vagy eredeti állapot helyreállítása kérdésében a szabálytalanság tudomására jutástól számított egy éven belül intézkedhet. Tekintve, hogy a hatóság (a szilvászvárad jegyző) 1997. július 9-én kelt beadványból értesült az engedély nélküli munkavégzésről, 1999. október 25-én már akkor sem dönthetett volna a fennmaradás kérdésében, ha arra lett volna hatásköre. De nem intézkedhetett volna az egri jegyző sem, mivel az egy év szempontjából indifferens, hogy a hatáskört éppen ki gyakorolja.

Az azonban, hogy a feltöltésnek mint az engedély nélküli munkavégzés eredményének fennmaradásában a hatóság nem intézkedhet, még nem jelenti az építmény fennmaradhatóságát. Az építés, illetve a hatóság tudomására jutásának idejétől függetlenül eljárási kötelezettsége vagy lehetősége van az építési hatóságnak az Étv. 47. § (1)–(2) bekezdése alapján. Belátható, hogy ha a megépített építményt (jelen esetben a 2 m magas földfeltöltést) „rendeltetésszerű és biztonságos használatra nem alkalmas módon építették meg, vagy ezáltal idegen ingatlanban az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapot keletkezett”, e hiányosságok megszüntetésére a hatóságnak attól függetlenül intézkednie kell, hogy a munkát mikor végezték. Ugyanez vonatkozik arra az esetre, amikor a kivitelezés az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztető módon történik.

A vízügyi hatóság megkereséseiből, a helyszíni szemlejegyzőkönyvekből egyértelmű, hogy az eljárási kényszerhelyzet fennállt. Az ÉVIZIG a Polgármesteri Hivatalnak azt írta: „A korábbi ösmeder részben vízjogi engedély nélkül feltöltésre került. Az ösmeder a telkekbe belelógott. A feltöltéssel a kisvízi meder feliszapolódott, meg van a lehetősége annak, hogy a laza (tömörítés, biztosítás nincs) talaj további feliszapolódást eredményez.” Majd a továbbiakban: „... a telkek végében végzett feltöltést vissza kell bontani úgy, hogy ... meredekebb nem lehet. A megmaradó feltöltést tömöríteni, ... rézsút stabilizálni kell, ... burkolását vagy füvesítését el kell végezni, biztosítva, hogy a csapadékvizek és a mederben levonuló nagyvizek a talajt ne sodorhassák el. A kisvízi mederből a feltöltés során és a már bemosott földet, iszapot el kell távolítani, a meder eredeti vízszállító képességét helyre kell állítani.” Csak két és fél év múlva állapítják meg, hogy a „rézsű jól beállt”, majd 2001. végén „... megkereséseinek annyi eredménye mégis lett, hogy a feltöltés élőmederre csatlakozó részét a vízügyi előírások szerint – a rézsű füvesítésétől eltekintve – rendezték, és ezáltal a közvetlen vízkárveszély megszűnt.” Az ismertettek alapján tehát a Közigazgatási hivatalnak 2000-ben az egri építési hatóságot kellett volna új eljárásra utasítania, amelynek az eljárást le kellett volna folytatnia az Étv. 47. §-a alapján.

Mindvégig téves volt az ügyben eljáró építési hatóságok felfogása abban a kérdésben, hogy mi volt a „szabálytalanul megvalósított építési tevékenység”. A konkrét esetben azért engedélyhez kötött tevékenység a telekhatárok melletti

3 m széles sávon belül bármekkora, valamint a telek egyéb részein 1 m-t meghaladóan végzett földfeltöltés, mert a te-repviszonyok megváltoztatása befolyásolja önmagának a talajnak a teherbíró képességét, állékonyságát, veszélyeztetheti a környezetben lévő természetes terepalakulatok (patakmeder stb.), építmények állapotát és rendeltetészerű használhatóságát, befolyásolja a településképet, megváltoztatja a csapadékvíz spontán vagy mesterségesen kialakított levonulási útját, lényegi befolyással bír a szomszédjogokra stb. A „szabálytalanság” elsősorban tartalmi kérdés, ami a rendeltetésre alkalmatlanságot, a fenti szempontok figyelmen kívül hagyását stb. jelenti, és csak másodsorban azt, hogy volt-e engedély rá. Annál is inkább, mivel az építési engedély nélkül végezhető építési munkát is csak az általános érvényű kötelező építésügyi és más hatósági előírások megtartásával szabad végezni. Megsértése esetén a szabálytalanul végzett építési munkák jogkövetkezményeit kell alkalmazni. A hatóságok téves felfogása okozta azt, hogy kizárólag az engedélyhez kötöttség és a fennmaradási engedélyezés szempontjából vizsgálták az ügyet. Sem az nem volt a vizsgálat tárgya, hogy vajon a panaszolt ingatlanulajdonos kaphatott volna-e erre a munkára engedélyt, és főként milyen feltételekkel, ha előzetesen kért volna. Sem az, hogy a „mű”, a feltöltés szakszerűen készült-e el a patakmeder védelme és a víz levonulásának a zavartalansága szempontjából. Az ügy megoldását és a panaszos jogainak érvényesítését illetően e két utóbbi kérdés releváns. (A többi csak a véget nem érő eljárást eredményezte.) Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az engedély nélküli munkavégzés óta eltelt idő okafogyottá tette az építési hatósági eljárás lefolytatását, mivel időközben bizonyos állagvédelmi munkákat elvégeztek és a „rézsű beállt”, így a vízügyi szakhatóság a kialakult állapotot elfogadta. Ezért *nem kezdeményezte* az egri jegyző eljárását. Kifogásolta, hogy a Közigazgatási hivatal azon túl, hogy megállapította, a helyi jegyző éveken át nem járt el az ügyben, ellene semmiféle eljárást nem kezdeményezett. Kifogásolta az ÉVIZIG eljárását annyiban, hogy „kérelmeim” túl a rendelkezésére álló eszközökkel nem élt. Amennyiben szakhatósági megkeresésére az illetékes hatóság nem intézkedik, felettes szerve útján a Közigazgatási hivatal intézkedését kellett volna kérnie. („Ha valamely – jogszabályon alapuló – más hatóság megkeresése ... csak építésügyi hatósági kötelezés útján juttatható érvényre, az erre irányuló kötelezettség elrendelése iránti szakhatósági megkeresés teljesítését az építésügyi hatóság csak hatásköre vagy illetékessége hiányában tagadhatja meg.”)

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szilvásváradai polgármester és a jegyző eljárása, illetve annak hiánya, a Közigazgatási hivatal és az egri jegyző eljárása, és részben az ÉVIZIG nem kellő hatékonyságú szakhatósági fellépése visszásságot okozott. Felkérte a polgármestert, ismertesse a jelentést a képviselő-testülettel; a település különleges értékeire, rendkívül értékes és az egész ország lakosságának javát szolgáló természeti környezetére is tekintettel természetes vizei eredeti állapotának megőrzéséről és az avatatlan beavatkozások megakadályozásáról gondoskodjék; a konkrét területen pedig az ÉVIZIG által előírt mederkarbantartásról, tisztításról, a rézsű füvesítéséről úgyszintén gondoskodjon. Felkérte a Közigazgatási hivatal vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a jövőben saját hivatala és az elsőfokú építési hatóságok által elkövetett hibák ne ismétlődjenek meg. A szilvásváradai jegyző esetében a személyi felelősségre vonás szükségességét és lehetőségét vizsgálja meg, és ennek eredményéhez képest intézkedjék. Felkérte az ÉVIZIG-ot, hogy a jövőben szakhatósági megkereséseinek szerezzen érvényt, ne csak „lekövesse” a természetes vizek és medrük állapotát befolyásoló eseményeket. Tájékoztatta a panaszost arról, hogy amennyiben a patakpart feltöltéséből kára keletkezett vagy keletkezne a jövőben, azt polgári peres úton érvényesítheti.

A megszóltottak a jelentésben foglaltakat és a kezdeményezéseket elfogadták, azzal egyetértettek.

OBH 6158/2000.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a hulladékgyűjtési törvényben meghatározott közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással nem arányosan állapítja meg, és nem törekszik a szolgáltatás-ellenőrzés egyenértékűségének megvalósítására. Ugyancsak a jogbiztonságot sérti az önkormányzat, ha a közszolgáltatással kapcsolatos rendeleti előírások megszegését egységesen szabálysértéssé nyilvánítja.

A panaszos idős szülei ügyében fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte Mihályi Község Önkormányzatának a települési szilárd hulladék gyűjtésével, szállításával és annak díjával kapcsolatos szabályozását. Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetni annak, aki a jogszabályok rendelkezései szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. A rendelet 8. § (5) bekezdése szerint nem tagadhatja meg a közszolgáltatás megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állást igazolja. Az ismertetett jogszabályhelyek értelmében nem mentesülhet a díjfizetés alól az, aki a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az arányosság elvének rendeleti szabályozása azonban elengedhetetlen követelmény.

Az általános helyettes a panaszosnak a szemétszállítási díj megfizetésének kötelezettségét vitató kérelmét – alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság hiányában – elutasította. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazása alkotmányos visszásságot eredményezhet. A rendelet ugyanis a települési szilárd hulladék elszállítási

tása díjának megállapításakor átalánydíjat határozott meg, melynek alapja a kötelezően előírt 110 vagy 120 literes gyűjtőedény heti egyszeri ürítése. Az önkormányzati rendelet nem veszi figyelembe azt a körülményt, hogy különösen kisebb háztartásokban nem keletkezik heti 110 vagy 120 liter elszállítható hulladék, hanem annál esetleg jóval kevesebb. Ez a szabályozási mód a szolgáltatás – ellenszolgáltatás arányosságának Ptk.-beli követelményét sérti azoknak az esetekben, akiknek a háztartásában csupán kéthetenként vagy még ritkábban gyűlik össze 110 vagy 120 liter elszállítható hulladék.

Az önkormányzati rendelet kimondja, hogy aki a rendelet előírásainak nem tesz eleget, és a szolgáltatást nem veszi igénybe, szabálysértést követ el. Ebből következően a díjfizetési kötelezettség nem teljesítése is szabálysértésnek minősül. Az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V. 22.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy az önkormányzat részére az Alkotmány 44. § (1) bekezdés a) pontja és az önkormányzati törvény 16. § (1) bekezdése által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat.

A szabálysértés a közigazgatás ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény [63/1997. (XII. 11.) AB határozat]. A szabálysértés intézményének e rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítja. A közszolgáltatási szerződés tartalmára vonatkozó szabályokat közszolgáltatási törvény felhatalmazása alapján a Polgári Törvénykönyv keretei között a helyi önkormányzat is megállapíthat rendeletében, ezzel azonban a közszolgáltatási jogviszony nem lép ki a polgári jog keretei közül.

A vizsgálat során beszerzett információk alapján nem lehetett megállapítani, hogy a panaszos a több mint 20 ezer forint kifizetését követően a mai napig miért nem rendelkezik szállítóedénnyel, és ezt a tényt sem a szolgáltató, sem az önkormányzat nem értékelte olyan körülménynek, ami gyakorlatilag a szolgáltatás teljesítését akadályozza, nem feltétlenül a panaszosnak felróható okból. Ennek tisztázása érdekében az önkormányzat jegyzőjének intézkedése szükséges.

Az általános helyettes megállapította, hogy az Alkotmány által meghatározott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot eredményez az a szabályozás, amely a díj megállapítása során nem veszi figyelembe az eltérő helyzetű lakosságcsoportok körülményeit és a ténylegesen elszállított szemét mennyi- ségét.

Azáltal, hogy az önkormányzat a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással nem arányosan állapította meg és nem törekedett a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása elvének megvalósítására, az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és tisztességes eljárással összefüggésben visszásságot okozott.

A jogbiztonság követelményét sérti, ha az önkormányzat a közszolgáltatás igénybevételének megtagadását szabálysértéssé nyilvánítja.

Az ombudsman ajánlásában felkérte a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg Mihályi Község Önkormányzatának a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatás kötelező igénybevételének szabályairól szóló rendeletét, melynek során kezdeményezze, hogy az önkormányzat hozzon létre olyan díjrendszert, amely jobban figyelembe veszi az egyes eltérő körülmények közötti csoportok szemétkibocsátását és a díj jobban igazodik az elszállított szemét mennyiségéhez, valamint biztosítja a szolgáltatás-ellenszolgáltatás fokozottabb arányosságát. Kezdeményezze a jogbiztonság követelménye figyelembevételével a helyi rendelet 12. §-ának (szabálysértés) a megfelelő módosítását. Az önkormányzat 1997-ben kiadott rendeletével kapcsolatban vizsgálja meg azt, hogy az mennyiben felel meg a 2000. évben megjelent hulladékgazdálkodási törvényben és a végrehajtási rendeletekben foglalt követelményeknek.

Kezdeményezésében felkérte Mihályi Község Önkormányzatának jegyzőjét annak tisztázására, hogy a panaszos a kifizetett szolgáltatási díj ellenében miért nem rendelkezik tárolóedénnyel. A kifizetett 20 750 Ft díj bérleti díjat tartalmaz-e. A tárolóedény biztosítása érdekében kérte a szükséges intézkedés megtételét (tárolóedény átvételéről, kiszállításáról vagy a saját tulajdonú tárolóedény feltételeiről való tájékoztatással).

Az érintettek az ajánlást és a kezdeményezést elfogadták, a szükséges intézkedéseket megtették, az önkormányzat a rendeletét módosította.

OBH 6187/2000.

A tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha nem folytatja le a végrehajtási eljárást a szabálytalanul épült építmény szabályossá tétele érdekében.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a szomszédja szabálytalanul épített, építménye fennmaradási engedélyt kapott. Emiatt az ő ingatlanának a beépítési lehetőségei korlátozottak, és ezt az állapotot – álláspontja szerint – az építési hatóság eljárása legalizálta.

A vizsgálat a később beigazolódott visszaessékgek gyanúja miatt indult, és a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivaltaltól bekért iratok és tájékoztatás alapján folyt le. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasos szomszédja építési engedélyt kapott Berhida jegyzőtől, ami ellen fellebbezés nem érkezett, ezért az jogerőssé és végrehajthatóvá vált. A panasos bejelentésére a közigazgatási hivatal megállapította, hogy a határozat jogsértő, mivel nem vette figyelembe a telekre érvényes előírásokat, és a közös telekhatáron álló oldalfalban 4 ablak elhelyezését engedélyezte. A közigazgatási hivatal a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintettel felügyeleti intézkedést már nem tudott tenni, ezért a megyei főügyészség intézkedését kérte. Az ügyész óvásában a határozat hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatását indítványozta. Ezzel a jegyző nem értett egyet, így a közigazgatási hivatal a határozatot hatályon kívül helyezte, és új eljárásra utasította a jegyzőt, amelyben a szomszéd ismétlően építési engedélyt kért és kapott, holott időközben a házat megépítette. Ezért a határozatot a közigazgatási hivatal ismét megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A jegyző fennmaradási engedélyt adott az épületre. A panasos fellebbezése után a közigazgatási hivatal a határozatot az ablakok megszüntetésének előírása mellett helybenhagyta. A panasolt az ablakokat nem falazta be. Az építési hatóság 7 hónap múlva levélben szólította fel erre.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasos és szomszédja a köztük lévő közös oldalhatáron álló épületek tulajdonosai. Épületeiknek tűzfalal kell csatlakozniuk egymáshoz. Lényegtelen, hogy a két épület összeépített-e vagy sem, valamint az is, hogy az oldalhatáron a két épület teljes mélységében átfedésben van-e vagy sem. A két azonos helyzetű iker-fél épület tulajdonosának jogai azonosak. Nincs közöttük különbség aszerint, hogy ki épít előbb. Nem hozhatja az előbb építkező érdekében hátrányos helyzetbe – az esetleg később építkező – másik tulajdonost a hatóság azzal, hogy az egyik épület olyan bővítésére vagy átalakítására ad engedélyt, amely akadályát jelenti a másik épület épp ilyen bővítésének vagy átalakításának.

A közigazgatási hivatal és a főügyész intézkedése, és a fennmaradási engedélyezési eljárás lefolytatása – elvben – megszüntette a két tulajdonos közötti hátrányos megkülönböztetést. A határozat alkalmas lehet arra, hogy a panasost az ingatlanához fűződő építési jogaiba visszahelyezze. Azonban az elsőfokú hatóság a határozat végrehajtására a panasos beadványai ellenére érdemben nem intézkedett. Pénzbírságot nem szabott ki, sőt kilátásba sem helyezett. Sem a fennmaradási engedély megváltoztatását, sem szabálysértési eljárást nem kezdeményezett.

A vizsgálat megállapította, hogy a berhidai jegyző a nem kellő hatékonyságú végrehajtással a panasosnak a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogával kapcsolatban visszaessékgot okozott.

Az általános helyettes kezdeményezte, hogy az elsőfokú építési hatóság a végrehajtási eljárást folytassa le, intézkedjen a fennmaradási engedély kikötéseinek teljesítésére. Egyben felhívta a panasos figyelmét, hogy saját helyzetét is megkönnyíthetné, ha a telkére a szomszédot beengedné. A befalazásnak a szomszéd épületéből ugyan nincs akadály, de a felület elnagyságát csak a panasos felől lehet megszüntetni. (Az esetlegesen okozott kárt az építkező természetesen tartozik megfizetni, illetve helyreállítani.) A jegyző elfogadta a kezdeményezést, a végrehajtásra intézkedett.

OBH 6235/2000.

A jogorvoslathoz, továbbá a jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérül, ha a panasos által benyújtott fellebbezést az intézmény igazgatója azért nem továbbítja a másodfokú hatósághoz, mert azt elkésettnek tekinti. Sérül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, ha a panasost olyan indoklással zárják ki a hajléktalanszállóról, amiről utóbb kiderül, hogy nem valós, a valóságnak megfelelő indoklással azonban nem készül új, intézményi jogviszonyt megszüntető határozat.

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a panasost kizárják a hajléktalan szállóról.

A hajléktalan panasos elhelyezését 2000. április 24-étől felfüggesztette a Fővárosi Szociális Központ és Intézményei (a továbbiakban: FSZKI) igazgatója. A panasosnak az átmeneti hajléktalanszállót azért kellett elhagynia, mert a fővárosban állandó bejelentett lakcíme volt. Időközben kiderült, hogy a panasos soha nem lakott ezen a címen. Az átmeneti szállásra azonban azzal az indoklással nem térhetett vissza, hogy térítési díj tartozása van. A panasos fellebbezést nyújtott be az intézményi jogviszonyát megszüntető intézkedés miatt, de annak elbírálásáról nem kapott értesítést.

A vizsgálatot az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz, továbbá az 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz, és a 70/E. § (1) bekezdésében rögzített szociális biztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indította.

A panasos állítása szerint az értesítés kézhezvétele után egy héttel fellebbezést nyújtott be az intézmény igazgatójánál, amire választ nem kapott, ezért a Főpolgármesteri Hivatal Ügyfélszolgálati irodájában 2000. június 15-én a következőket mondta jegyzőkönyvbe: az átmeneti hajléktalanszállóról való kizárását a szálló szociális munkása kezdeményezte. A panasos a szociális munkásnak és az intézmény igazgatójának is elmondta, hogy az állandó bejelentett lakcímén soha nem lakott, a címen férje testvére lakik a családjával. A panasost ez irányú tájékoztatása ellenére kizárták a szállóról.

A Főpolgármesteri Hivatal Igazgatási és Hatósági Ügyosztálya (a továbbiakban: Hatósági Ügyosztály) alosztályvezetője vizsgálata során megállapította, hogy a panasos állítása valós, és a panaszt felterjesztette az FSZKI fenntartójához, a Főpolgármesteri Hivatal Szociálpolitikai Ügyosztályához. (a továbbiakban: Szociálpolitikai Ügyosztály) A

Szociálpolitikai Ügyosztály vezetője az FSZKI igazgatóját felkérte az ügy kivizsgálására. A Hatósági Ügyosztály átirata alapján a Szociálpolitikai Ügyosztálynak tudomása volt arról, hogy a panaszos megfellebbezte az intézményi jogviszonyát megszüntető intézkedést, ennek ellenére a fellebbezés benyújtásának idejéről, továbbításának, illetve annak elmaradásának indokairól nem kértek tájékoztatást az igazgatótól.

Az igazgató a Szociálpolitikai Ügyosztálynak adott válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy a panaszos a hajléktalanszállásra csak akkor költözhet vissza, ha a térítési díj tartozását megfizeti, de az intézményi jogviszonyt megszüntető intézkedésének indoklását nem változtatta meg.

A panaszosnak válaszlevelet a Hatósági Ügyosztály küldött, amelyben értesítették arról, hogy csak akkor költözhet vissza a hajléktalanszállóra, ha a térítési díj tartozását rendezi. A panaszos által benyújtott fellebbezés benyújtási idejéről, annak elkészttségéről, illetőleg elbírálásáról a panaszos ekkor sem kapott tájékoztatást.

Az FSZKI igazgatója az országgyűlési biztost arról tájékoztatta, hogy „... a panaszbejelentésben hivatkozott fellebbezés tárgyában azért nem került sor államigazgatási jogorvoslati eljárásra, mert az határidő után került benyújtásra”. Az igazgató azonban nem mellékelte a panaszos fellebbezését. Az igazgatónak a fellebbezést annak elkészttségére való tekintet nélkül továbbítani kellett volna a fenntartóhoz, az elkésztett fellebbezést a fenntartónak kellett volna elutasítania. Amennyiben pedig a fellebbezést a panaszos határidőben nyújtotta be, úgy a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 101. § (3) bekezdése értelmében a panaszos ellátását változatlan feltételek mellett mindaddig biztosítani kellett volna, amíg a fenntartó, illetve a bíróság jogerős és végrehajtható határozatot nem hoz. Az igazgató eljárásával, továbbá azzal, hogy a fenntartó – annak ellenére, hogy tudomása volt arról, hogy a panaszos az intézményi jogviszonyát megszüntető intézkedés ellen fellebbezéssel élt – nem kért tájékoztatást az igazgatótól a fellebbezés benyújtásának idejéről, továbbítása elmaradásának okáról, sérült a panaszos jogorvoslatihoz való, továbbá jogállamiságból eredő jobbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

Az FSZKI igazgatója a panaszost díjhátraléka miatt nem engedte visszaköltözni a hajléktalan szállóra. Ilyen indoklással azonban nem készült új, az intézményi jogviszonyt megszüntető intézkedés, ezzel sérült a panaszos jogállamiságból eredő jobbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joga. A panaszos hajléktalanszállóról való kizárása pedig a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogának közvetlen veszélyét idézte elő.

A megállapított, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok elkerülése érdekében az országgyűlési biztos Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala Szociálpolitikai Ügyosztálya vezetőjének felkérte, hogy amennyiben a tudomására jut, hogy az ügyfél fellebbezést nyújt be, de azt mint az annak elbírálására jogosult másodfokon eljáró szerv nem kapja meg, a fellebbezést átvevő szerv vezetőjétől kérje a mulasztás indoklását.

Az FSZKI igazgatóját felkérte, hogy amennyiben az intézményi jogviszonyt megszüntető intézkedésről utóbb kiderül, hogy annak alapján nem indokolt az ellátást igénybe vevőt a szállásról kizárni, ugyanakkor más indokok alapján mégsem engedélyezhető számára a hajléktalanszálláson való lakhatás, akkor erről, a tényeknek megfelelő indoklással készüljön új határozat. Az ügyfelek fellebbezését – annak elkészttségére való tekintet nélkül – minden esetben továbbítsa az intézmény felügyeleti szervéhez.

A Szociálpolitikai Ügyosztály vezetője és az FSZKI vezetője egyaránt elfogadta az ajánlást.

OBH 6362/2000.

Az iskolaudvar használati rendjéről hozott képviselő-testületi döntés felveti a jobbiztonság, valamint közvetlen a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét, mert arról a képviselő-testület nem dönthetett, az iskola igazgatóját nem utasíthatta.

A biatorbágyi panaszos beadványában előadta, hogy az ingatlanával szemben lévő általános iskola udvarán rendszeres a fiatalok sportolása. Az esti, hétfői sportolással összefüggő zajok, az állandó hangoskodás rendkívül zavarja a közelben lakó családok nyugalma, pihenését.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Eljárása során tájékoztatást kért Biatorbágy jegyzőjétől a képviselő-testület, illetve a polgármesteri hivatal intézkedéseiről, valamint arról is, hogy van-e lehetőség sportolásra a település más részein. A panaszos és 8 másik környékbeli lakó 2000. július 12-én panaszuk kivizsgálását és a megfelelő intézkedések megtételét kérte a település polgármesterétől.

A közoktatási törvény (Köot.) előírásai szerint az iskola házirendje állapítja meg többek között az iskola helyiségei és az iskolához tartozó területek használatával kapcsolatos szabályokat. A házirendet az iskola vezetője készíti el, és a nevelőtestület fogadja el.

A képviselő-testület 2000. szeptember 28.–2001. március 29. között három alkalommal döntött az általános iskola udvarának használati rendjéről. E határozatokban a testület kötelezte, illetve utasította az igazgatót, hogy az udvaron lévő kézilabda pálya használatát az azokban meghatározottak szerint biztosítsa. A nevelési-oktatási intézmény fenntartói irányításának szabályait a Köot. 102–106. §-a tartalmazza. Az iskola helyiségei, és az iskolához tartozó területek használatának rendjét szabályozni hivatott házirend érvényessé válásához a jogszabály nem kívánja meg a fenntartó

jóváhagyását. A törvényesség biztosítása keretében a fenntartó ellenőrzi a házirend, valamint más belső szabályzatok elfogadására előírt eljárás rendelkezések megtartását, a szabályzatban foglaltak jogszerűségét. Tehát éppen a fenntartónak kell az eljárási rendelkezések megtartását ellenőrizni.

A fentiekre figyelemmel a biztos álláspontja szerint az udvar használati rendjéről, annak módjáról a képviselő-testület nem dönthetett, az iskola igazgatóját nem utasíthatta. A fenntartói irányítás nem sértheti a nevelési-oktatási intézmény szakmai önállóságát, az intézmény szakmai döntési hatásköreit. Az udvar használatának rendjét a házirendben kell szabályozni a Köot.-ben meghatározott eljárási rend szerint. A képviselő-testület eljárása felveti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint közvetetten az eljárás megindításának alapjául szolgáló alkotmányos jogok sérelmének gyanúját.

Az iskola igazgatójának az udvar használati rendjére vonatkozó szabályozásával a lakók egyetértettek. Az újabb panaszra okot adó állapot a képviselő-testület határozataival alakult ki, vagyis a lakóknak a zavaró jelenségek miatti panasza a képviselő-testület határozataival összefügg. A 2000. július 12-én kelt beadványukban a gyors hajtó gépkocsivezetők és a motoron közlekedő fiatalok megfékezése érdekében a lakók felvetették a fekvőrendőr megépítésének szükségességét. Arról, hogy a képviselő-testület foglalkozott-e ezzel a kérdéssel, a biztos nem rendelkezett információval. Az országgyűlési biztos felkérte a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg a képviselő-testületnek az udvar használati rendjéről hozott határozatait. Felkérte továbbá Biatorbágy polgármesterét, hogy a biztonságos közlekedést szolgáló fekvőrendőr megépítésének lehetőségét tárja a képviselő-testület elé.

A hivatalvezető a vizsgálati megállapításokkal egyetértett és felhívta a képviselő-testületet, hogy a törvénysértés megszüntetése érdekében a 171/2000. (IX. 28.) sz. a 219/2000. (XI. 23.) sz. és az 58/2001. (III. 29.) sz. határozatát 2002. június 15-ig helyezze hatályon kívül.

A polgármester megküldte a 114/2002. (V. 30.) sz. határozatot, melyben a testület – bár a jelentésben és a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételében foglaltakkal nem értett egyet – a vitatott határozatokat hatályon kívül helyezte, egyben felkérte az iskola vezetőjét, hogy a jelentésben, illetve a hatályos jogszabályokban meghatározottak szerint gondoskodjon a sportpálya használati rendjének szabályozásáról. A biztos a jelentés megállapításait fenntartotta, de tekintettel arra, hogy a testület a kifogásolt határozatokat egyet nem értése ellenére hatályon kívül helyezte, további intézkedést nem tett. A 2002. május 30-án tartott testületi ülésről készült jegyzőkönyv szerint a képviselő-testület a forgalomtechnikai kérdést megvitatta, ezért a kezdeményezést az országgyűlési biztos elfogadottnak tekintette.

4.3. A 2001-ben érkezett ügyekről

OBH 1076/2001.

A jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz a formálisan jogszerű személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedés, ha az alkalmazott kényszerintézkedés nincs arányban az elkövetett cselekmény súlyával, mert sérti az arányosság és fokozatosság elvét.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrjárőr előállította, mert Szécsény belterületén a gépkocsijából kiszállva, nem a kijelölt gyalogátkelőhelyen ment át az úttesten, személyi igazolványa pedig az autóban maradt. A panaszos személyesen ismerte a rendőrrel közösen szolgálatot teljesítő határőr-tiszthelyettest, ezért – mivel a rendőr nem engedte meg, hogy a gépkocsijához menjen az igazolványért – hozzá fordult segítségért. A rendőr ennek ellenére előállította a városi rendőrkapitányságra, ahol kb. 25 percig az előállító helyiségben fogva tartották, majd adatainak megállapítása után szabadon engedték. A fogva tartása miatt tett panaszát az ügyészség elutasította, feljelentése ügyében a nyomozást megtagadta. Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz és a személyes szabadsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt rendelt el vizsgálatot, és az ügy körülményeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a Legfőbb Ügyésztől.

A panaszossal szemben az I. fokú szabálysértési hatóság a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése és – egy már hatálytalan jogszabályra hivatkozva – személyi igazolvánnyal kapcsolatos kötelességszegés szabálysértés elkövetése miatt 5 000 forint pénzbírságot szabott ki. A szabálysértést megállapító kormányrendeletet a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzata szerint az igazolás megtagadása vagy a személyi adatok hitelességének hiánya miatt megkezdett előállítás végrehajtását mellőzni kell, ha az intézkedés alá vont személy az előállítás közben megfélemlően igazolja magát, vagy személyazonosságát a rendőr megállapította, ellene bűncselekmény gyanúja nem merült fel, vele szemben kényszerítő eszköz alkalmazására nem került sor.

Az általános helyettes megállapította, hogy a panaszossal szemben alkalmazott személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés nem volt arányban az elkövetett csekély súlyú szabálysértéssel, sértette a rendőrségi törvényben megfogalmazott arányosság, illetve a fokozatosság elvét, ezáltal az intézkedés formális jogszerűsége ellenére a személyes szabadsághoz fűződő joggal kapcsolatban alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott. A szabálysértési

hatóság nem vette figyelembe a személyi igazolványra vonatkozó jogszabályok módosítását, és jogalap nélkül róta a panaszos terhére a személyi igazolvánnyal kapcsolatos köteleesség megszegése szabálysértését. A téves határozatot a kifogás elbírálása során sem változtatták meg, ami sértette a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát is. A Nógrád Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal a feljelentett cselekmény vizsgálata során nem járt el kellő körültekintéssel, ezért a nyomozást megtagadó határozatát a megyei főügyészség megalapozatlanság miatt hatályon kívül helyezte.

Az általános helyettes felkérte a Nógrád megyei rendőrfőkapitányt, hogy tegye meg a vizsgálat során feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslásához szükséges intézkedéseket, elsősorban a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések korrekt, tárgyilagos elbírálásával kapcsolatban, továbbá felkérte a legfőbb ügyészt, hogy fontolja meg esetleges ügyészi intézkedés szükségességét a konkrét ügyben megállapított, alkotmányos jogokkal összefüggő sérelmek orvoslására.

A címzettek az ajánlásokkal egyetértettek; a megyei főkapitány intézkedett az állomány eligazítására, a legfőbb ügyész az eljárás törvényességi felülvizsgálatát követően felhívta a megyei főügyész figyelmét a kiszabott bírság vizsztatérítésére.

OBH 1119/2001.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a közigazgatási hivatal eljárása, ha a kisajátítási kérelmet nem utasítja el, s a tárgyalás kitűzését elmulasztja. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz az ügyintézési hátridő elmulasztása.

A panaszos a kisajátítási ügyében az eljárás elhúzódását sérelmezte. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A Budapest XI. kerület 2813/6. helyrajzi számú belterületi földrészlet 1993 augusztusa óta panaszos tulajdonában áll. Az ingatlan a korábbi 05K lakóterület övezetből 1992-ben az akkor hatályos részletes rendezési terv alapján a Budapesti Városrendezési Szabályzat szerinti 34-es intézményi övezetbe sorolták. A Budapest XI. Kerületi Önkormányzat a 8/1995. (IV. 11.) sz. rendeletével az ingatlanra építési tilalmat rendelt el, melyet 1995. november 15. napjától felfoldott. Az ingatlan jelenleg nem áll építési tilalom alatt. A korábban 05K lakóterület övezeti besorolású ingatlan jelenlegi besorolása 34-es intézményi övezet. A panaszos 1997 februárjában felajánlotta az önkormányzatnak az ingatlan eladását, de az önkormányzat tulajdonosi bizottsága az ajánlatát elvetette. A panaszos 2000 áprilisában a közigazgatási hivaltól kérte az ingatlan kisajátítását. A hivatal 2000. IV. 17-én az önkormányzatot nyilatkozattételre, a panaszost pedig a kérelem elbírálásához szükséges melléklelet benyújtására hívta fel. A panaszos 2000 augusztusában a közigazgatási hivatalra kérte, hogy kötelezze az önkormányzatot kisajátítási kérelem benyújtására. A közigazgatási hivatal a Belügyminisztérium jogértelmezését kérte, majd 2001. februári határozatában megállapította, hogy megalapozott a panaszos kisajátítási kérelme, de a kártalanítás összegéről nem hozott döntést. Az önkormányzat a határozatot a bíróság előtt keresettel támadta meg, de azt a bíróság elutasította.

A vizsgálat feltárta, hogy a közigazgatási hivatal a panaszos kisajátítási kérelme alapján megállapította, hogy az megalapozott, de a kártalanítás mértékének megállapítását elmulasztotta, és e célból tárgyalást sem tűzött ki. A vizsgálat megállapította, hogy ez az eljárás ellentétes a kisajátítási jogszabállyal. A közigazgatási hivatalnak azzal, hogy a panaszos kérelmét a jogalap tekintetében megalapozottnak tartotta, és a kisajátítási kérelmet nem utasította el, legkésőbb e határozat meghozatalának időpontjában a tárgyalás időpontját ki kellett volna tűznie, és azt követően, 30 napon belül az ingatlan kisajátításáról érdemben kellett volna döntenie. A közigazgatási hivatal e kötelezettségének teljesítését elmulasztotta, ami az eljárás elhúzódását eredményezte. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a közigazgatási hivatal hatáskörébe tartozó kisajátítási ügyben az eljárás indokolatlanul elhúzódott. E mulasztás, illetve az országgyűlési biztos megkeresésének válasz nélkül hagyása sérti a jogbiztonság követelményét. Az eljárás a panaszos tulajdonhoz való jogát is sérti, mert gátolja tulajdonosi jogainak gyakorlását. Az országgyűlési biztos a visszasság megszüntetése érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a panaszos kisajátítási kérelmét haladéktalanul bírálja el. A hivatalvezető tájékoztatta a biztost, hogy a tárgyalást kitűzte, és azon a végleges kisajátítási határozatot meghozza. Az országgyűlési biztos a választ tudomásul vette.

OBH 1357/2001.

A jogbiztonság követelményével, valamint a helyi képviselő-testület rendeletalkotási jogával összefüggésben visszasságot okoz, ha a helyi rendeletben megállapított hulladékszallítási díj nem felel meg az arányosság követelményeinek, ha a hulladékgazdálkodási törvénnyel ellentétesen bizonyos magatartást szabálysértéssé minősít, illetve a rendelet és melléklete eltérően szabályozza a tárolóedények ürtési gyakoriságát. A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a közigazgatási hivatal, ha a panaszos beadványára három és fél hónapon keresztül nem válaszol.

A panaszos sérelmezte, hogy szemétszállítási díjat kell fizetniük annak ellenére, hogy a közszolgáltatást nem veszik igénybe, mivel a háztartásukban keletkező hulladékot komposztálják, elégetik. Panaszával megkereste a Jász-Nagykunszolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, de választ nem kapott.

A 2001. január 1-jétől hatályos hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján a panaszos köteles a hulladékszállítási közszolgáltatásért járó díjat megfizetni. A díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az sem, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásság nem merült fel.

Az általános helyettes megállapította, hogy a rendelet az eltérő űrmértékű gyűjtőedények elszállítási díját egységesen, az elszállított hulladék mennyiségétől függetlenül állapítja meg, mely szabályozás ellentétes a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseivel, és alkotmányos visszásságot okoz. Az Alkotmánybíróság a 48/2000. (XII. 18.) AB határozatában kimondta, hogy „a szerződött űrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet”

A rendelet szerint szabálysértést követ el, aki e rendeletben foglalt bármely előírást megszegi. Ebből következően szabálysértés, ha a tulajdonos nem fizeti meg a hulladékszállítási díjat. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ez a rendelkezés alkotmányos visszásságot okoz, mert ellentétes a Hgt.-vel, mely kimondja, hogy a „hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás”.

A rendelet a szolgáltató kötelezettségei között szabályozza a hulladék elszállításának gyakoriságát, azonban a szabályozás nem egységes. A rendelet szerint ugyanis a hulladékszállítást heti egyszer végzi a szolgáltató, míg a rendelet melléklete szerint a tárolótartályok ürítése kéthetente történik. Az általános helyettes megállapította, hogy a normaszövegben belüli ellentét alkotmányosság visszásságot eredményezett. A közigazgatási hivatal vezetője a panaszos 2000. október 17-i beadványára csak 2001. február 2-án kelt levelében adott választ. Késedelme szintén alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg a rendeletet, valamint azt is, hogy a panaszbeadványok kivizsgálására vonatkozó határidőt tartsa, és tartassa be. A hivatalvezető az önkormányzati rendelettel kapcsolatban törvényességi észrevételt tett, amellyel a képviselő-testület egyetértett, de a törvényességi észrevételben meghatározott 2002. május 31-i határidőre nem alkotta meg új rendeletét. A képviselő-testület a rendelettervezetet 2002. év végéig véleményezte, ám azt még nem fogadták el. Az általános helyettes a rendelet elfogadását továbbra is figyelemmel kíséri.

OBH 1535/2001.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat a településrendezéssel mint közszolgáltatással, ha az ingatlanhoz fűződő jogok kedvezőbbre változnak, akkor sem, ha az nem a tulajdonos által várt mértékű.

A panaszos azt kifogásolta, hogy épülete bővítésére nem kapott engedélyt, mert a telek nem volt köz- vagy magánútról gépjárművel megközelíthető. Telkeinek megosztási kérelmeit elutasították, míg mellette az önkormányzati tulajdonút engedélyezték. Az önkormányzat nem hajtotta végre a rendezési tervekben szereplő városrendezési elképzeléseket, amely lehetővé tette volna a telkek megközelítését.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és három külön kérdésre keresett választ. Eleget tett-e az önkormányzat a településrendezés kapcsán a feladatának? Jogszerűek voltak-e a hatósági határozatok? A panaszost érte-e hátrányos megkülönböztetés a szomszéd telek megosztásának engedélyezésével?

A településrendezési döntések kapcsán azt vizsgálta, hogy azok a panaszosnak az ingatlanaihoz fűződő jogait csorbították-e? Az építési hatósághoz intézett kérelmei (telekosztás, épületbővítés és átminősítés) a szerzéskor az ingatlanokhoz fűződő jogok alapján, illetve az önkormányzat rendezési tervei nélkül vagy ellenére teljesíthetők lettek volna-e? Az elutasítás az ingatlanhoz eredetileg fűződő jogokból, természetbeni adottságokból következő volt-e, vagy az önkormányzat településrendezési tevékenységének (korlátozásának vagy mulasztásának) következménye. A II. számú telekkel nem foglalkozott, csak amennyiben az I. számúval közös intézkedések érintették, mivel az a szerzés időpontjában közútról megközelíthető volt. Az I. sz. telek a tulajdonszerzéskor szántó művelési ágú ingatlan volt. A hozzá fűződő jogok a településrendezési intézkedések következtében nagyságrenddel kedvezőbbek lettek, mint a szerzéskor voltak. Megteremtették annak a jogszabályi feltételeit, hogy a panaszosnak 1 db szántó művelési ágú ingatlanából 3 db építési telke válhasson. Kétségtelen, hogy a rendezési tervekben szereplő valamennyi elképzelés nem valósult meg, annak végrehajtása, a kisajátítások, útépités stb. nem történt meg. Tekintve, hogy a településrendezési tervek a települések fejlődésének térbeli-fizikai keretét határozzák meg, több évre (jó esetben több évtizedre) előremutatóan készülnek. Értelemszerű tehát, hogy csak hosszú távon valósulhat meg a tervekben előirányzott valamennyi fejlesztés. A tervek rendeltetése elsősorban az, hogy ha az érintett területen bárki fejleszteni kíván, kijelölje a kereteket, amelyek közt azt megteheti.

A panaszos ingatlanának megközelítését a szabályozások idegen ingatlanok rovására biztosították, mert a szántó nem rendelkezett közúti kapcsolattal. Ezen ingatlanok tulajdonosai nem kívántak élni a rendezési terv által biztosított fejlesztési lehetőséggel. Ezért a területükből közút céljára le kellett volna jegyezni, vagy ki kellett volna sajátítani. Erre nem közérdekből lett volna szükség, hanem a panaszos telkeinek oszthatóságához és építési telkekké minősítéséhez. Az

országgyűlési biztos megállapította, hogy az ingatlanhoz eredetileg fűződő jogok alapján a településrendezési intézkedések nélkül a telek köz- vagy magánútról való megközelítése nem volt biztosított, a szántó művelési ágú területén lakóház nem volt létesíthető. A panaszosnak már a korábbi településrendezési intézkedések következtében sem hátránya, hanem inkább előnye keletkezett. (Az, hogy az előny nem volt teljes, nem tekinthető hátránynak.) A szántót beépíthető területté minősítették, a telekosztás jogszabályi lehetőségét megnyitották. Az önkormányzatnak egyik sem volt kötelessége, csak lehetősége, amellyel a panaszos érdekében élt is. Az országgyűlési biztosok már korábban megfogalmazták (OBH 2309/1999.), hogy a tulajdonjog tiszteletben tartása nem értelmezhető bármely hatóságnak vagy közszolgáltatónak az ingatlan értéknövelésére vonatkozó kötelezettségeként. A legutolsó rendezési terv módosítása, az út ideiglenes biztosítása teljes egészében megoldotta a telek megközelítését és osztását. A településrendezés mint közszolgáltatás körében az önkormányzat eljárásából vagy mulasztásából eredő, a panaszos alkotmányos jogaival összefüggő visszásság nem keletkezett.

A hatósági határozatok az építésügyi szabályoknak megfelelőek voltak. A sérelmezett döntések nem hatósági, hanem az önkormányzat rendeletalkotói és tulajdonosi döntései voltak. A hatóságok eljárásával vagy mulasztásával összefüggő – a telek beépíthetőségét, megoszthatóságát befolyásoló – visszásság nem keletkezett.

Az országgyűlési biztos ugyanakkor megállapította, hogy a hatóság többször megsértette az eljárási szabályokat. Ezek a szabálytalanságok nem befolyásolták érdemben a döntéseket, és a panaszos jogaira sem bírtak befolyással (nem voltak jogvesztő határidők, a jogorvoslat biztosított volt stb.), ezért az ügyben kezdeményezéssel nem élt, de felhívta a jegyző figyelmét a jövőben az eljárási szabályok, határidők fokozott betartására és ellenőrzésére. Azt is megállapította, hogy az eljárásban keveredett a hatósági és a tulajdonosi szerepkör. Az államigazgatási és az önkormányzati tulajdonosi döntések elhatárolására, a kérelmezővel való világos közlésére úgyszintén felhívta a jegyző figyelmét. Azt azonban nem minősítette mulasztásnak, hogy az önkormányzat az út és a közművek kiépítésére nem tett ígéretet, és válasza a panaszos számára nem volt kedvező.

Az önkormányzati tulajdonú telek megosztásával kapcsolatban a vizsgálat megállapította, hogy azt valóban előbb engedélyezték, mint a panaszosét. Az önkormányzat ebből a telekből 1 206 m²-t átadott magánút céljára a panaszos telkeinek oszthatóságához és megközelíthetőségéhez. Az országgyűlési biztos hátrányos megkülönböztetést az ügyben nem állapított meg, és az eljárás során a panaszost alkotmányos jogaival összefüggő sérelem nem érte. Nem tekinthető alkotmányos jog megsértésének, ha az állampolgár helyzete közpénzek felhasználásával nem az általa várt ütemben változik nagyságrendekkel kedvezőbbre. A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon sérthetlenségét mondják ki, de nincs alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra, hogy egy adott ingatlan értéknövekedését a tulajdonhoz fűződő jogok kiterjesztésével megvalósítsa.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatát intézkedés kezdeményezése nélkül lezárta, de felhívta a figyelmet arra, hogy a rendezési terv keretein belül az ingatlan értékének növelése – a Ptk. 99. §-ára figyelemmel – a tulajdonos joga, az ezzel járó terhek viselése pedig kötelessége. A jegyző a jelentésben foglaltakat elfogadta és intézkedett a megvalósításra.

OBH 1725/2001.

Az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a Fővárosi Önkormányzat azzal, hogy a kerületi önkormányzat évek óta szorgalmazott kezdeményezése ellenére sem szüntette meg a sérelmezett szennyvízleeresztő helyeket.

Egy fővárosi kerületi önkormányzati képviselő fordult az országgyűlési biztoshoz panasszal, mert a Fővárosi Önkormányzat nem intézkedett a Bp. XXII. Ady Endre úton meglévő 12 db szennyvízleeresztő csatornanyílás végleges megszüntetése ügyében. Csatolta a környéken lakók panaszát, amelyben a leeresztőhely környékén lakó állampolgárokat irritáló kellemetlen bűz megszüntetése érdekében kérték az ő segítségét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A vizsgálat feltárta, hogy a leeresztőhelyek miatt a folyékony hulladék bűzölög a közterületen, a nyitott csatornából elviselhetetlen szag árad, és a tartálykocsik sorokban várakoznak az ürítésre, közben ezzel is szennyezik lakókörnyezetet. A hatóság és a közszolgáltató válaszai bizonyították, hogy egy korszerű, más helyen történő leeresztőhely kiépítésére van műszaki megoldás.

Az Alkotmány szerint, hogy a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot az állam többek között az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg. A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog magában foglalja azt a jogos igényt, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek. Jelen esetben nincs olyan értékelhető körülmény és konkuráló alkotmányos jog, amely ezt a jogot korlátozhatja.

Az általános helyettes vizsgálata megállapította, hogy Budapest XXII. kerületi Önkormányzatának évek óta szorgalmazott kezdeményezése ellenére a Fővárosi Önkormányzat nem tett eredményes intézkedést a sérelmezett

leeresztőhelyek megszüntetésére, mely mulasztás az Alkotmányban deklarált egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszáságot okozott.

Az ombudsman ezért felkérte a főpolgármestert, hogy intézkedjen az új leeresztőhely kialakítására és kivitelezésére, és a kifogásolt leeresztők mielőbbi megszüntetésére.

Az általános helyettes fellépése eredményes volt, mert a leeresztőket megszüntették.

OBH 1832/2001.

Nem okoz visszáságot, ha egy társasházban csak a mellékmérőkkel rendelkező, és a számláikat az alapján fizetőknek kell a külön számlák kiállításáért díjat fizetniük. Alkotmányos joggal nem hozható összefüggésben az a tény, hogy a szolgáltató a számla kibocsátásáért díjat számít fel.

Egy napilap 2001. február 12-én „A számlázást is felszámítják” címmel jelentetett meg egy cikket arról, hogy a Fővárosi Vízművek Rt. után a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. is díjat vezet be a mellékmérőkre lebontott számlák kiállításáért.

Az országgyűlési biztos a piacgazdasághoz és a diszkrimináció tilalmának érvényesüléséhez kapcsolódó jog sérelmének gyanúja miatt hivatalból indított vizsgálatot, de ahhoz 2001 májusáig folyamatosan érkeztek egyéni panaszok is, amelyekben a díj bevezetését különböző szempontokból sérelmezték. Kifogásolták, hogy a szerződés módosítási javaslatára a szolgáltató nem reagált és olyan személyi adatokat kérnek a szerződéshez, mely az állampolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogát sértik. Egy panaszos szerint a díj bevezetése hátrányos megkülönböztetéshez vezet a családi házas ingatlannal rendelkezőkkel szemben, mert a családi házzal rendelkezőknél nincs mellékvízmérő, ezért ott nem is kell kiállítani ilyen számlát. Kifogásolták a díj bevezetését, mert ÁFA törvény alapján minden gazdálkodó szerv köteles számlát kiállítani külön díj nélkül. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. tv. alapján a szennyvíz-elvezetés közüzemi tevékenység. A feleket megillető alapvető jogokat és köteleességeket a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet határozza meg. A rendelet alapján szennyvízelvezetési szolgáltatási ponton a szennyvíz bekötővezetéknek a fogyasztó felőli végpontját kell értenünk. A közüzemi szolgáltatás tehát a bekötővezetéknek a fogyasztó felőli végpontját jelenti. Ehhez kapcsolódóan a 8. § (2) bekezdése alapján a szolgáltató a szolgáltatás díjáról szolgáltatási helyenként és időszakonként számlát bocsát ki. Ezzel összhangban a 4/1995. (II. 13.) sz. Föv. Kgy. rendelet akként rendelkezik, hogy a megállapított víz- és csatornadíj a bekötési mérők alapján történő számlázás költségeit tartalmazza. A rendelkezések alapján megállapítható, hogy a szolgáltató kötelezettsége számlakiállítás tekintetében arra terjed ki, hogy bekötési mérőnként külön ellenszolgáltatás nélkül számlát állítson ki. Az Alkotmánybíróság az 543/B/2000. sz. határozatában foglalkozott a vízszolgáltatók mellékmérőnként kiállított számlázási gyakorlatával, amelyben megállapította, hogy a vízszolgáltatók esetén a szabályozás azon a körülményen alapul, hogy a szolgáltató szolgáltatási kötelezettsége a „szolgáltatási pontig” áll fenn. Az Alkotmánybíróság már több döntésében megállapította, hogy a közüzemi szolgáltatások a szolgáltatási kötelezettség és más sajátosságok ellenére polgári jogi jogviszonyban teljesülnek és megállapította azt is, hogy a mellékvízmérőn mért vízmennyiség számlázási költségeit nem jogszabályi előírás, hanem az elkülönített vízhasználóval kötött mellékvízmérős számlázási szerződés határozza meg. A polgári jog szerint minden olyan magatartás, amelyet a jogosult a kötelezettől követelhet, illetőleg, amelyet a kötelezett a szerződés alapján tanúsítani köteles szolgáltatásnak minősül. Mivel a szolgáltatónak nem tartozik alaptévékenysége körébe a mellékszámbla-kiállítás, ezért arra csak ilyen szerződés megkötése esetén köteles. Az ÁFA törvény a szolgáltatónak csak a számla kiállítását írja elő, de annak ingyenességéről nem rendelkezik, ezért nyilvánvalóan alaptalan az az igény, hogy a szolgáltatónak az alaptévékenységén túl is ingyenessen kell a számlát kiállítania.

A szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűsége ma már jogelvként jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában, és alapja az ún. értéktörvény. Az elemzés alapján a biztos megállapította, hogy nincs hatásköre arra, hogy egy közszolgáltatóval kötendő szerződés tartalmi elemeit és az abban szereplő díjtételeket vizsgálja. Amennyiben valaki a mellékszámbla kiállításáért kért díj mértékét aránytalanul magasnak tartja, és azt a szolgáltató monopolhelyzetével hozza összefüggésbe, úgy a díj mértékének vizsgálatára a Gazdasági Versenyhivatal jogosult, a szolgáltatás–ellenszolgáltatás egyenértékűségének megkérdőjelezése esetén pedig polgári bíróság járhat el. A biztos elutasította azokat a panaszokat, amelyek azt kifogásolták, hogy a szolgáltató a szerződés tartalmát illetően a kezdeményezésük ellenére nem egyeztetett a fogyasztókkal, mert a vizsgálat során kiderült, hogy a panaszosok semmilyen formában nem kezdeményeztek egyeztetést a szolgáltatóval. A személyes adatok érintettségével összefüggő panaszt a biztos a vizsgálat megindításakor továbbította az adatvédelmi biztoshoz.

A diszkriminációt sérelmező panasz vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a szolgáltatási pont a társas- és a családi házak esetében is a fővízmérő, azzal a különbséggel, hogy az utóbbi esetében a fővízmérő egyben a ház vízórája is. Társasházak esetében a lakóknak lehetőségük van azonban arra, hogy mellékvízmérőt szereltesse lakásukba, melynek leolvasását a közös képviselővel egyeztetve megoldják és a fővízmérőre kiállított számlát ezen mérések alapján elosszák egymás között. A mellékvízmérők célja, a vízfogyasztás mért megosztása a fogyasztók között. Nem okoz tehát hátrányos megkülönböztetést az a tény, hogy csak társasházakban, és csak a mellékmérőkkel rendelkező és a számláikat az alapján fizetőknek kell a külön számlák kiállításáért díjat fizetniük. A társasházak opcionális lehetősége, hogy a fő-

vízmérőn mért fogyasztást, mérés alapján osztják meg, vagy valamilyen egyedileg meghatározott egyéb szempont szerint.

OBH 1906/2001.

Alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha a panaszos által indított eljárásban a jogerős határozatát több évig nem hajtja végre.

A panaszos azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztos hivatalához, mert Nagykovácsi község jegyzője mint elsőfokú építésügyi hatóság a – telekszomszédja által engedély nélkül épített gépkocsitároló ügyében hozott – bontási kötelezettséget előíró határozatának 1996-óta nem szerzett érvényt.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való alkotmányos jog, valamint a jogbiztonság sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos 1995 novemberében jelentette be a nagykovácsi önkormányzatnak, hogy a telekszomszédja által épített melléképület a saját tulajdonában lévő épület kilátását, és nyugalma zavarja. Az építésügyi hatóság határozatában kötelezte az építetetőt a munkák leállítására, és az eredeti állapot helyreállítására. A panaszos 1996 májusi sürgetésére a hatóság 1996 augusztusában a szomszédot az „ingatlanán építési engedély nélkül épített hétvégi háza melletti építmény bontására” kötelezte, de e határozatát a fellebbezés alapján visszavonta. Az októberben hozott új határozatban ismét bontást írt elő, de a kötelezett azt nem végezte el, hanem az ingatlant elidegenítette. A hatóság 1997. július 7-én az új tulajdonost kötelezte az épület bontására, majd azt is visszavonta, és a kötelezést továbbra is az építetető, eredeti tulajdonossal szemben tartotta fenn. A teljesítés ösztönzésére előbb 50 ezer Ft, majd annak eredménytelensége miatt 1998 júliusában már 100 ezer Ft végrehajtási bírságot szabott ki. A határozatokat a kötelezett a hatóság által ismert címen nem vette át. Az építésügyi hatóság a behajtás érdekében jogtanácsost bízott meg. A panaszos többszöri kérelmére a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal felszólította a jegyzőt a végrehajtás hatékonyabb módjának alkalmazására. Az önkormányzat a közigazgatási hivatal adatszolgáltatási felhívására 1998 áprilisában pályázatot nyújtott be a közigazgatási hivatalhoz a hatóság által a kötelezettek terhére jogerősen elrendelt bontási határozatok végrehajtási munkálatok költségeinek megelőlegezésére. A jegyző kérte a közigazgatási hivatalt, hogy a pályázatot továbbítsa a minisztériumnak. A közigazgatási hivatal tájékoztatta a jegyzőt, hogy a pályázatot közvetlenül a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz kell benyújtani. A közigazgatási hivatal 2001. februári ismételt felhívására a jegyző megkereste az új tulajdonosokat, akik a megbeszélést követően vállalták a bontás saját költségen történő elvégzését. Azt áprilisban el is végezték, a panaszos azonban a probléma rendeződése ellenére kérte az eljáró hatóság mulasztásának kivizsgálását.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a panasz részben megalapozott. Az építésügyi hatóság a határozatát több mint öt évig nem hajtotta végre. A vizsgálat annak feltárására irányult, hogy a végrehajtás késedelmében közrejátszott-e a hatóság mulasztása, illetve indokolatlan késedelmé. A vizsgálat megállapította, hogy az építésügyi hatóság az eljárása során többször lépte túl indokolatlanul az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényben meghatározott eljárási határidőket, és részben ez vezetett arra, hogy az építetető közben az ingatlant elidegenítette. Ezt követően a végrehajtási eljárás elhúzódásában azonban már a jegyzőtől független körülmények is közrehatottak. Az építésügyi hatósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos panaszok vizsgálata alapján az országgyűlési biztosok már több visszásságot állapítottak meg, és azok orvoslása érdekében több jogszabály-módosítási ajánlást is tettek. A végrehajtási ügyekben rendszeresen visszatérő problémát a hatóság által a kötelezett költségén elrendelt, de a hatóság által elvégzett munkálatok költségének megelőlegezésével kapcsolatosan keletkező anyagi lehetőségek hiánya okozta. További nehézséget jelentett, hogy nem minden illetékes önkormányzat rendelkezett erre a célra igénybe vehető szakapparátussal, más szervezet, vállalkozás pedig presztízssokokból vagy nem is vállalt karhatalmi bontásban való részvételt, vagy azt csak a jelentkezők versenyztetését követően lehet igénybe venni. A földművelési és vidékfejlesztési miniszter a neki tett ajánlásra azt a választ adta, hogy az általuk is ismert problémát egy önkormányzatoktól független építésügyi hatósági szervezet létrehozása oldhatná meg, de annak kialakítására még nincs lehetőség. Az eljárások elhúzódását az államigazgatási eljárási szabályok módosításával is lehetne csökkenteni, e törvény átfogó felülvizsgálata pedig már megkezdődött.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a fentiek alapján megállapította, hogy az építésügyi hatóság nem tett meg mindent az eljárás elhúzódásának megelőzésére, és ezzel az állampolgárok tulajdonhoz való jogával kapcsolatos visszásságot okozott. A megállapított visszásság ellenére az egyedi ügyben nem tett ajánlást, mert a visszásságot az önkormányzat jegyzője végül rendezte, csupán felhívta a figyelmét, hogy a jövőben az eljárási szabályokat fokozottan tartsa, és tartassa be. A visszásságot részben lehetővé tevő jogszabályok módosítására a korábbi országgyűlési biztosi ajánlásokra, és a kapott válaszokra tekintettel újabb ajánlást nem tett.

OBH 1990/2001.

A felületes és formális nyomozás, a büntetőeljárás és anyagi jogi szabályok figyelmen kívül hagyása sérti a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogot. A nyomozást megszüntető határozat kézbesítésének elmaradása a jogorvoslathoz való sérelmével összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz.

A panaszos üzemképtelen gépkocsiját ellopták, a nyomozást a rendőrség megszüntette, de a panaszos az erről szóló határozatot nem kapta meg. A jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól beszerezte az eljárás iratait.

A panaszos és sógora napokon keresztül keresték a gépkocsit, végül egy garázsban megtalálták a szétbontott autó elemeit. Erről tájékoztatták a kerületi rendőrkapitányságot. A rendőrök a megtalálási helyszíneken helyszíni szemlét nem tartottak, és az alkatrészeket sem foglalták le. A jármű önkényes elvétele miatt nyomozást folytató BRFK tanúként kihallgatta a panaszos által megnevezett, gyanúsítható személyt, aki vallomásaiban azt nyilatkozta, hogy az autót már szétdarabolva találta. A rendőrség az ügyben további intézkedést nem tett, a nyomozást megszüntették, álláspontjuk szerint a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható az elkövető kiléte. A gépjármű-körözés visszavonására csaknem egy évvel később intézkedtek. A panaszos a megszüntető határozatot nem kapta kézhez, annak ellenére, hogy több esetben érdeklődött utána telefonon és személyesen is.

A nyomozó hatóság a panaszos írásbeli beadványára rendelkezett ugyan a nyomozás folytatására, de csak a garázs tulajdonosát hallgatták ki, aki hiába erősítette meg és egészítette ki a sértett által elmondottakat, további eljárási cselekményre ezúttal sem került sor. A beadvány a nyomozati iratok között nem volt megtalálható, annak ellenére, hogy a panaszos példányán az ügy előadója igazolta az átvételt. Az iktatás, szignálás és az aktában való elhelyezés elmulasztásával a nyomozó hatóság megsértette a 16/1995. (XI. 27.) ORFK utasításban szabályozott iratkezelési (bűnügyi ügykezelési) előírásokat.

Az államhatalom jogállami működése megköveteli azt, hogy az állam nevében eljáró hatóságok a jogszabályi előírásokat maradéktalanul betartsák. A jogállami követelményeket sérti az a rendőrségi gyakorlat, hogy az autólopások ügyében a bűncselekményt a Btk. 327. § szerinti jármű önkényes elvételeként minősítik azokban az esetekben is, amikor a feljelentett tényállásban erre utaló körülmény nincs. A minősítést akkor sem módosítják, ha az ellopott jármű nem kerül meg, és a nyomozást eredménytelenül zárják le.

A felületes és formális nyomozás, a büntetőeljárás és anyagi jogi szabályok figyelmen kívül hagyása sértette a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogait. A nyomozást megszüntető határozat kézbesítésének elmaradása a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélye miatt, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az általános helyettes ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok kiküszöbölésére, a büntetőeljárás és anyagi jogi szabályok betartásának fokozott parancsnoki ellenőrzésére. A főkapitány az ajánlást elfogadta, tájékoztatása szerint a gépjárműlopások felderítését végző egység többszöri átszervezésen ment keresztül, ezért a mulasztások miatti felelősség megállapítására nem volt mód, de az osztály vezetője felhívta az érintett állomány figyelmét a törvényességi követelmények szigorú betartására.

OBH 2339/2001.

Nem okoz visszásságot, ha a 16 év szolgálati idővel rendelkező rokkantsági nyugdíjas ellátása a nyugellátásról szóló törvény alapján és nem a létminimumhoz igazodva került megállapításra.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének lehetősége miatt indított vizsgálatot, és a következőket állapította meg.

Az Alkotmány 70/E. §-a szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg. A deklarált szociális biztonsághoz való jog csupán az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló ellátáshoz való jogot jelenti, nem pedig alanyi jogot. Az állam ennek a kötelezettségének eleget tesz, ha megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális támogatások egyéb rendszereit. A szociális ellátáshoz való jog minimumának alkotmányos követelményére vonatkozóan az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” [32/1998. (VI. 25.) AB határozat]

A szociálpolitikában az ellátásokat két nagy csoportra lehet osztani, az egyik típusú ellátás biztosítási alapon jár (ezek közé tartozik a rokkantsági nyugdíj is), a másik a rászorultság alapján.

A társadalombiztosítás keretében alapvetően biztosítási jogviszony keletkezik, mely azt jelenti, hogy meghatározott díj fizetése ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli. A társadalombiztosítás rendszere a vásárolt jog

elve alapján működik, ahol a biztosított követelése a kötelezően fizetett járulékon alapul. A magyar társadalombiztosítás azonban vegyes rendszerű biztosítás, ahol a biztosítási jogviszony mellett szociális elemek is megjelennek, az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultságon túl szociális szempontok is érvényesülnek. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a „társadalombiztosítást tehát az államnak működtetnie kell ott is, ahol a »vásárolt jog« elve, a biztosítási elem egyáltalában nem vagy csak alig játszik szerepet (özvegyiség, árvaság stb.), másrészt a társadalombiztosítás ott sem válik tisztán biztosítássá, ahol meghatározóbb annak a kötelezően fizetett ellenszolgáltatáson alapuló követelés-jellege”. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat]

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény szerint a társadalombiztosítási nyugellátás a nyugdíjjárulékok alapján képező kereset, jövedelem összegéhez és az elismert szolgálati időhöz igazodik. A rokkantsági nyugdíj megállapításához – a rokkantság tényén túl – szükséges a megfelelő szolgálati idő megléte, és az is, hogy az érintett rendszeresen ne dolgozzon, vagy keresete lényegesen kevesebb legyen a megrokkánás előtti kereseténél. A biztosítási szempontok tehát érvényesülnek a rokkantsági nyugdíj esetén. Azonban a jogalkotó – a fent leírtaknak megfelelően – érvényesítette a szociális szempontokat is, hiszen megállapította a jogszabályban a rokkantsági nyugdíj legkisebb összegét, mely minimális szolgálati idő esetén is garantált. Ha a jogalkotó a rokkantsági nyugdíj összegét kizárólag a létminimum (egyébként meghatározatlan összege) alapján állapította volna meg, és figyelmen kívül hagyta volna a szolgálati időt, akkor nem biztosítási jogviszonyról lenne szó és a vásárolt jog elvei nem érvényesülnének.

Az olyan ellátások, melyek esetén kizárólag szociális szempontok érvényesülnek, és rászorultsági alapon nyújthatóak, az ellátórendszer másik nagy csoportjába tartoznak.

Mivel a rokkantsági nyugdíj a társadalombiztosítás ellátásai közé tartozik és összege ennek megfelelően a biztosítási és szociális szempontokhoz egyaránt igazodik, és a magyar ellátórendszer tartalmazza azokat a támogatási formákat is, melyek nem a biztosítási jogviszony, hanem kizárólag szociális szempontok alapján járnak, alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot az országgyűlési biztos nem állapított meg.

OBH 2408/2001.

Visszasságot okoz a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az önkormányzat, ha a határozatát késedelmesen hozza meg, és abban a tényállást nem deríti fel. A jogbiztonsággal és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzat, ha az önkormányzati hatósági ügyben az államigazgatási eljárás szabályainak mellőzésével hoz határozatot.

Jánosháza Cigány Kisebbségi Önkormányzatának egyik képviselője fordult az országgyűlési biztoshoz, mert Jánosháza Nagyközség Önkormányzatának az eljárását, működését sérelmezte, illetve azt állította, hogy a polgármester és a jegyző akadályozzák a munkáját.

Az országgyűlési biztos a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a hatáskörét érintő, az önkormányzat működésére vonatkozó panaszt a kisebbségi biztosnak 2001. március 8-án áttette, de a segélyezési eljárást érintő rész tekintetében a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Megállapította, hogy az önkormányzat a többszöri új eljárásra utasítást követően 2000. december 28-án negyedszerre is meghozta az elutasító határozatát. A vizsgálat az eljárási határidőket érintően nem tárt fel alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot.

Kirívó mulasztásnak és kifogásolható eljárásnak minősül azonban, hogy a vizsgált önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzat csak negyedszerre tudott olyan döntést hozni, amely az államigazgatási eljárás szabályainak megfelelt. Súlyos hibaként róható fel az önkormányzatnak, hogy az első esetben első- és másodfokon ugyanazon előadó járt el, másodsorra a határozat indokolása nem tartalmazott tényállást, mellőzte az elutasítás indokait, harmadszorra pedig a határozat hiányosan tartalmazta a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, nem tartalmazta a mérlegelés szempontjait.

Az országgyűlési biztos vizsgálatában megállapította, hogy az önkormányzati hatósági ügyben az önkormányzat az államigazgatási eljárás szabályainak mellőzésével hozott határozataival a jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott. Az önkormányzat alkotmányosan szabályozta az átmeneti segély megállapításának feltételeit, de ennek gyakorlati alkalmazása a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben érintette a panaszost, azzal, hogy a mintegy fél év elteltével hozott határozatok a tényállás teljes felderítésének és bemutatásának hiánya miatt sem a panaszost, sem a felülvizsgáló szervet nem győzték meg az elutasítás okáról, tehát a rászorultság megállapításáról vagy annak elutasításáról.

Az ombudsman felhívta Jánosháza Nagyközség Önkormányzata polgármesterének figyelmét, hogy a hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében az önkormányzati hatósági ügyekben mindenkor tartsa be az államigazgatási eljárás szabályait, és erre hívja fel munkatársai figyelmét is. Az érintett a kezdeményezés alapján a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 2552/2001.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha az előállításról készült rendőri jelentés nem tartalmazza a személyi szabadság korlátozása megszűnésének időpontját és a rendőri intézkedés során alkalmazott kényszerítőeszközök alkalmazása szükségességének, jogszerűségének, az arányosság követelménye megtartásának parancsnoki felülvizsgálata megtörténtét, illetve ez utóbbinak az eredményét.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a kényszerítőeszköz alkalmazása és az előállítás foganatosítása, ha az szakszerű és megfelel az arányosság követelményének, továbbá ha a rendőrség rajta kívül álló okból nem haladéktalanul, hanem az őrizetbe vételt követő napon értesíti az őrizetbe vett személy hozzátartozóját a személyes szabadság korlátozásának foganatosításáról.

A Hungária Conkoly Kkt. vezetője sérelmezte, hogy 2001. március 12-én a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság rendőrei a zárat megrongálva bementek a Kkt. irodájába és ott az iratokat szétdobálták, a bútorokat megrongálták, majd öt és munkatársait megbilincselve a kapitányságra előállították. A panaszos kifogásolta azt is, hogy emberi tartózkodásra alkalmatlan előállító helyiségbe helyezték, az intézkedő rendőrök pedig „lecigányozták”, köpködtek, megfenyegették, gyógyszereit nem engedték beszedni, és fogva tartásáról hozzátartozóit nem értesítették.

Felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljárásból, a személyi szabadsághoz, az emberi méltósághoz, az egészséges környezethez való jog, továbbá a megalázó, embertelen bánásmód tilalma sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el, de azt az általános helyettes folytatta le. A vizsgálat során a budapesti rendőrfőkapitányt az eljárás felülvizsgálatra kérte fel.

A főkapitány megállapította, hogy a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság rendelt el nyomozást a panaszos és társai ellen, mert alapos gyanú volt arra, hogy megtevesztéssel megvásárolták egy férfi lakását, majd abból erőszakkal és fenyegetéssel távozásra kényszerítették és vidékre költöztették. A bizonyítási eljárás során a Kkt. két irodájában – házkutatást és lefoglalást elrendelő határozat alapján – házkutatást foganatosítottak 2001. március 12-én. A kényszerintézkedésnél jelen volt a Kkt. egyik résztulajdonosa, akinek azonban csak az egyik irodához volt kulcsa. Ezért a másik irodát a rendőrök lakatos segítségével nyitották ki. A bejárati ajtót azonban a rendőrök ugyanúgy bezárták, ahogy azt találták. A lakatossal ugyanis a házkutatást követően az ajtóba új zárbetétet szereltek be, és visszasereltették az irodaajtó rácsát is. A házkutatás foganatosítását a főkapitány szakszerűnek ítélte meg. Ezt bizonyították a házkutatásokról készült jegyzőkönyvek, melyeket a házkutatást szenvedő aláírt, panaszt nem jelentett be a végrehajtás módja ellen. A házkutatáson egyébként sem készpénzt, sem egyéb értéket, illetve fémkazettát nem foglaltak le. Az iroda berendezési tárgyainban az eljáró rendőrök anyagi kárt nem okoztak, az irodában lévő iratokat a szükségesnél nagyobb mértékben nem rakták szét.

A főkapitány megállapította továbbá, hogy a házkutatás foganatosítása közben az irodában megjelent a Kkt. ügyvezetője és egy másik társtulajdonosa, akik alaposan gyanúsíthatóak voltak az előzőekben már említett bűncselekmény elkövetésével. Ezért őket bilincs használata mellett előállították a IX. kerületi Rendőrkapitányságra. A bilincs használatkor az eljáró rendőrök figyelemmel voltak a Rendőrségről szóló törvényben rögzítettekre. A bilincs használatát ugyanis a rendőrök szökés megakadályozására, valamint arra alapozták, hogy a Kkt. ügyvezetője ellen több rendőri szerv is folytatott büntetőeljárást.

Nem találta megalapozottnak a főkapitány a panasz azon részeit, amelyek szerint a panaszost emberi tartózkodásra alkalmatlan helyiségben helyezték el, a panaszos előállítása ideje alatt nem juthatott gyógyszereihez, továbbá, hogy a panaszossal szemben kultúrátlan magatartást tanúsítottak, és etnikai hovatartozásra utaló kifejezéseket használtak a rendőrök. Az előállító helyiséget ugyanis 1999–2000-ben újították fel, annak műszaki átvételét az arra illetékes szervek végezték, és az előállítottak elhelyezésére alkalmasnak minősítették. A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló BM rendeletben foglaltaknak megfelelt az a rendőri intézkedés is, miszerint a panaszos az előállító helyiségben nem tarthatta magánál gyógyszereit. Ha azonban kérte volna, gyógyszerei bevitelét engedélyezték volna. Ilyen kérelme nem volt, rosszul érezték pedig egyáltalán nem panaszkodott. Ezentúl a bűnügyi őrizetbe vett panaszost orvosi vizsgálatot követően, orvosi vélemény alapján helyezték el rendőrségi fogdában.

A főkapitányi válasz szerint a panaszost őrizetbe vételekor tájékoztatták jogairól és nyilatkoztatták arra is, hogy fogva tartásáról kit kíván értesíteni. A panaszos által megjelölt hozzátartozót a rendőri szerv még az éjszakai órákban megkísérelte értesíteni, de a megadott címen lévő lakóházba nem tudott bejutni. A következő napon viszont okafogyottá vált a kiértesítés, mivel a hozzátartók már a kora reggeli óráktól folyamatosan érdeklődtek a kapitányság ügyeletén az őrizetbe vett személyről.

A helyettes biztos nem állapított meg alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot a kényszerítőeszköz alkalmazásával, az előállítás foganatosításával összefüggésben, mivel az országgyűlési biztosnak nincs módja, sem lehetősége további bizonyítékok beszerzésére, az előállítás körülményei ellen a rendőri intézkedés alá vont személy nem élt jogorvoslati lehetőségével, egyébként pedig a jogszabály lehetővé teszi az előállított személy bilincs használatával történő kísérését. Nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot amiatt sem, hogy a panaszos hozzátartozóit nem értesítették az őrizetbe vételről. Ez ugyanis először a rendőrségen kívül álló ok miatt maradt el, később pedig hozzátartozói érdeklődésre a rendőrök a tájékoztatást megadták. Mellőzte az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítását a panasz azon részeiben, miszerint az előállító helyiség emberi tartózkodásra alkalmatlan volt, a pana-

szossal szemben a rendőrök kulturálatlan magatartást tanúsítottak, végül, hogy a fogva tartott panaszos rosszul léte ellenére nem kapta meg gyógyszereit. Ezen kérdésekben az zárta ki a visszasság megállapítását, hogy a panaszos és a főkapitány álláspontja ellentmondott egymásnak. Hatáskör hiányára hivatkozva – vagyis, mert a házkutatást, lefoglalást elszenvedő személy nem élt a büntetőeljárásról szóló törvényben biztosított jogorvoslati lehetőségével – nem állapított meg alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot a házkutatások és a lefoglalások végrehajtásának módjával összefüggésben sem, de felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy az ebből adódó, jogosnak vélt kárigényét polgári bíróság előtt érvényesítheti.

A jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot sértette, hogy az eljáró rendőrnek a panaszos előállításáról készült jelentése nem tartalmazta a személyi szabadság korlátozása időtartamát. A rendőri jelentésben nem szerepelt az sem, hogy a panaszossal szemben eljáró rendőrök parancsnoka eleget tett-e a Szolgálati Szabályzatban foglalt ellenőrzési kötelezettségének, vagyis hogy felülvizsgálta-e a kényszerítő eszközök alkalmazásának szükségességét, jogszerűségét, az arányosság követelményének megtartását.

Az általános helyettes a feltárt visszasságok ellenére sem tett ajánlást, vagy javaslatot, mert az OBH 1848/2000. sz. jelentésében már javasolta a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy hasonló mulasztások jövőbeni elkerülése érdekében adjon ki belső rendelkezést. A javaslatot a főkapitány közbiztonsági helyettese teljesítette azzal, hogy kiadta a 2/2001. számú körlevelét, melyben felhívta az érintett vezetők figyelmét a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekről készített jelentések formanyomtatványainak jogszerű és szakszerű kitöltésére. Jelen ügyben az ombudsman helyettese felkérte Budapest rendőrfőkapitányát, hogy ismételten és nyomatékosan hívja fel a parancsnoki és a beosztotti állomány figyelmét az előállításról készített rendőri jelentések formanyomtatványainak kitöltésekor követendő eljárás szabályok maradéktalan betartására. A felkérésnek a főkapitány határidőben eleget tett.

OBH 2576/2001.

Az előállítás céljának eléréséhez szükséges időtartamot meghaladó fogva tartás sérti az előállított személyes szabadsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.

A panaszos sérelmezte, hogy a Soproni Rendőrkapitányság járőrei – véleménye szerint megalapozatlanul – csendháborítás miatt, testi kényszer alkalmazásával előállították a rendőrkapitányságra, anélkül, hogy felszólították volna a szabálysértés abbahagyására.

A jogbiztonság, valamint a jó hírnévhez és a személyes szabadsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el és a rendőrkapitányságtól beszerezte az eljárás iratait.

A tényállás szerint a panaszos szomszédja kérte a rendőrség intézkedését, mert a panaszos lakásából áthallatszó zene miatt a gyermekei nem tudtak aludni. Az ügyeletes tiszt által a helyszínre küldött rendőrközvetítő figyelmeztette a panaszost, aki lehalkította a tv-készülékét. Az éjszaka folyamán további két esetben hívták ki a rendőröket, akik végül testi kényszer alkalmazásával előállították a rendőri intézkedésnek ellenszegülő panaszost, és reggel 06 óra 50 percre fogva tartották. A rendőrség csendháborítás szabálysértése miatt feljelentést tett ellene az eljárásra illetékes Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál. A rendelkezésre álló adatok szerint a vizsgált esemény előtt és azután is, a Polgármesteri Hivatal több esetben járt el a panaszos ellen a szomszédja sérelmére elkövetett birtokháborítás miatt.

A panaszos jogellenes fogva tartás miatt feljelentést tett a Győr-Moson-Sopron Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatalnál. A Hivatal büncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást. A határozat ellen benyújtott panaszt a Soproni Városi Ügyészség elutasította.

A szabálysértésekről szóló törvény és a rendőrségi törvény szerint az eljáró hatóság az előállítással a személyi szabadságot csak az előállítás céljának eléréséhez szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. A célhoz kötöttség azt jelenti, hogy az intézkedés a cél érdekében, a cél eléréséig tarthat, azt követően a további szabadságkorlátozás jogszerűsége megszűnik, a fogva tartottat szabadon kell engedni. Az előállítás legális célja csak a szabálysértés megszakítása lehet. Mindezekre tekintettel a személyes szabadság korlátozása csak az intézkedés szorosan vett befejezéséig, az ügyeletes tisztnak való átadásig, illetve legfeljebb az előállításról szóló jelentés és a feljelentés elkészítéséig tarthatott volna. Ezzel szemben a panaszost több mint hat órán keresztül fogva tartották, ami az adott esetben nyilvánvalóan meghaladta az előállítás céljának eléréséhez szükséges időtartamot.

Az előállítás céljának eléréséhez szükséges időtartamot meghaladó fogva tartás sértette a panaszosnak a személyes szabadsághoz való jogát és a rendőrségről szóló törvényben meghatározott szabályok sérelmével összefüggésben a jogállamiság fontos elemét képező jogbiztonságot, valamint a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát is.

Az általános helyettes ajánlotta a Győr-Moson-Sopron megyei rendőrfőkapitánynak, hogy tegye meg a személyes szabadsághoz fűződő alkotmányos jog sérelmének jövőbeni elkerüléséhez szükséges intézkedéseket. A megyei főkapitány az ajánlásnak eleget tett, a parancsnoki és végrehajtó állományt utasította az előállítási szabályok betartására.

OBH 2783/2001.

A fiatalkorú fogva tartott felnőtt korúak között történő elhelyezése sérti a fogva tartásra vonatkozó büntetés-végrehajtási és büntetőeljárási jogszabályokat, továbbá a fiatalkorúak védelmét szolgáló speciális rendelkezéseket, ezáltal a jogbiztonság követelményét; a felügyelet figyelmetlensége miatt a zárkatársaktól elszenvedett bántalmazás az élethez és az emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A panaszos sérelmezte, hogy előzetes letartóztatásba helyezett fiatalkorú gyermekét a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben négy felnőtt zárkatársa többször megverte, ruháit és különböző tárgyait elvették, és mindannyian természet elleni fajtalanságra kényszerítették. A cselekmények következtében a sértett 8 napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett. Panaszolta az emiatt tett feljelentés alapján folytatott nyomozás elhúzódását is. Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el és az ügy körülményeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

Az Intézet parancsnokának feljelentése alapján a BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság nyomozást rendelt el természet elleni erőszakos fajtalanság büntette, kifosztás büntette és aljas indokból elkövetett könnyű testi sértés büntette alapos gyanúja miatt. A nyomozást megszüntették, mert az időközben szabadlábra került gyanúsítottak ismeretlen helyen tartózkodtak. A megszüntető határozatból nem kapott sem a feljelentő, sem a sértett. A megvizsgált iratokból nem tűnt ki, hogy a nyomozás elrendelése és a megszüntetés között eltelt öt hónap alatt a nyomozó hatóság milyen intézkedéseket tett a tényállás tisztázása érdekében, és miért nem került sor az eljárás első felében még fogva lévő elkövetők kihallgatására. A kerületi kapitányság mulasztásai sértették a fiatalkorú és törvényes képviselője jogait a jogorvoslatához való jog tekintetében, az eljárás indokolatlan elhúzódása pedig veszélyeztette a jogbiztonság követelményének érvényesülését.

A Helsinki Bizottság Emberi Jogi Tanácsadó Irodája hivatali visszaélés büntette miatt feljelentést tett az Intézet állományába tartozó bv. alkalmazott ellen. Az ügyész a körülmények tisztázását követően a nyomozást bűncselekmény hiányában megtagadta, mivel a Fővárosi BV Intézetben a telítettség 260% körül mozgott és emiatt a fogva tartottak elkülönítésére vonatkozó szabályokat – így a fiatalkorúak és a felnőttek elkülönítését – nem tudták betartani.

A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben – azzal, hogy a 16 éves terhelt olyan zárkában helyezték el, ahol nála jóval erősebb fizikumú, többségükben felnőtt fogva tartottak voltak, és a súlyos bántalmazások megakadályozása érdekében semmilyen megelőző intézkedést nem tettek – megsértették a fogva tartásra vonatkozó büntetés-végrehajtási és büntetőeljárási jogszabályokat, továbbá a fiatalkorúak védelmét szolgáló speciális rendelkezéseket. A jogszabályok által előírt elkülönítési kötelezettség figyelmen kívül hagyása sértette a jogbiztonság követelményét, továbbá az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az általános helyettes ajánlotta a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a jövőben a fiatalkorúak elkülönítése; jogaik, emberi méltóságuk és testi épségük biztosítása a jogszabályok szerint történjen. Javasolta a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy ellenőriztesse a fiatalkorúak által elkövetett bűncselekményekkel összefüggő nyomozásokban a büntetőeljárási szabályok betartását, és a nyomozó szervek fordítsanak nagyobb figyelmet a nyomozások időszerűségére, a gyermeki jogok megóvására és a hozzátartozók tájékoztatására. Az érintettek az ajánlásokat elfogadták. A budapesti főkapitány megvizsgáltatta a fiatalkorú fogva tartottak ügyeiben folyamatban lévő eljárásokat. A bv. országos parancsnok intézkedett az elhelyezési szabályok betartására.

OBH 2875/2001.

A kínzást és az embertelen, megalázó bánásmódot több nemzetközi egyezmény, a rendőrségről szóló törvény és a büntetőeljárás szabályai is tiltják. Az ilyen cselekmények a büntetőjogi tényállás megvalósítása mellett az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben súlyos visszásságot okoznak.

A Kapuvári Rendőrkapitánysághoz tartozó Beledi Rendőrőrsön a rendőrök betöréssel gyanúsított fiatalkorúakat bántalmaztak. Az állampolgári jogok korábbi országgyűlési biztosa a jogállamiság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt hivatalból vizsgálatot indított, és az ügy körülményeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjétől, valamint az országos rendőrfőkapitánytól.

A tényállás szerint a Kapuvári Rendőrkapitányság nyomozást rendelt el ismeretlen tettesek ellen, akik Kisfalud községben, az általános iskolából készpénzt és műszaki cikkeket, egy üzletből pedig különféle árucikket tulajdonítottak el. A Beledi Rendőrőrsre több fiatalkorút és egy gyermekkorút állítottak elő. A kihallgatásukat végző rendőrök illetve a később érkező rendőrkapitány az előállított fiúkat fenyegették, szidalmazták és ütlegették. A bántalmazás hatására a gyanúsítottak a bűncselekmények elkövetését beismerték. A Kapuvári Rendőrkapitányság – egy sorállományú gyanúsítottra tekintettel – az ügyet áttette a Győri Katonai Ügyészséghez. Az ügyészség a nyomozást bűncselekmény hiányában valamennyi gyanúsítottal szemben megszüntette, mivel időközben a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság nyomozásának eredményeként kézre kerültek a betörések tényleges elkövetői, akiktől az eltulajdonított tárgyak nagy részét lefoglalták.

A hozzátartozók feljelentést tettek a rendőrök ellen. A Györi Városi Ügyészség kényszervallatás büntette miatt vádat emelt a négy rendőr ellen, a bíróság a vádlottak büntetőjogi felelősségét megállapította. Az ügyvel kapcsolatban megjelent újságcikkek hírt adtak arról, hogy a rendőrök elleni feljelentéseket követően gyakoribbá váltak a rendőri intézkedések. Az országos rendőrfőkapitánytól beszerzett adatok az újsághíreket megerősítették. Csaknem háromszorosára nőtt az őrs illetékességi területén kiszabott helyszíni bírságok száma, egyes intézkedések pedig kifejezetten a feljelentők vagy hozzátartozóik ellen irányultak. A zaklatásokra lehetőséget adott, hogy az érintett kapitányságvezetővel szemben csak kb. két és fél hónappal a feljelentéseket követően került sor a fegyelmi eljárás elrendelésére.

A rendőrök cselekménye a büntetőjogi tényállás megvalósítása mellett az élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összefüggésben súlyos visszásságot okozott. A bántalmazást elkövető rendőrök feljelentése után történt indokolatlan intézkedések a jogállamiság alkotmányos alapelvét sértették. Tekintettel arra, hogy az illetékes nyomozó hatóság a büntetőeljárást soron kívül lefolytatta, az elkövetők felelősségét a bíróság is megállapította, továbbá a megyei rendőrfőkapitány a szükséges személyzeti intézkedéseket végrehajtotta, az ügyben ajánlásra nem került sor, de az országgyűlési biztos általános helyettese a jelentést azzal a kérelemmel küldte meg az országos rendőrfőkapitánynak, hogy kísértesse figyelemmel a jogsértő cselekmények bejelentését követő esetleges retorziók előfordulását.

OBH 2881/2001.

A tulajdonhoz fűződő joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz az önkormányzat, ha a környezetszennyező tevékenységgel kapcsolatos sorozatos bejelentésekre nem tesz érdemi intézkedést.

Egy igari panaszos a szomszédságában folyó engedély nélküli környezetszennyező gépkocsi mosást, fényezést, javítási munkálatokat sérelmezte, továbbá azt, hogy az önkormányzat semmilyen hathatós intézkedést nem tesz az ügy megoldása érdekében.

A biztos általános helyettese a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Két helyi lakos 2000 márciusában fordult a képviselő-testülethez azt sérelmezve, hogy az önkormányzat nem intézkedett a szomszédságukban folyó engedély nélküli gépkocsi festés ügyében. A körjegyző felkérte az ÁNTSZ-t, a környezetvédelmi felügyelőséget az illetékes tűzoltó parancsnokságot ellenőrzésre és helyszíni ellenőrzést tartott a polgármesteri hivatal egyik munkatársa is, aki megállapította, hogy a telepen valóban folyik az engedély nélküli autófestés. A tűzoltóság megállapította, hogy a cég nem tartja be a 35/1996. (XII. 29.) BM és a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletébe foglaltakat, de az eljárás jegyzői hatáskörbe tartozik. A környezetvédelmi felügyelőség tájékoztatta a jegyzőt, hogy csak egyszer történt engedély nélküli tevékenység, ezért ismételt helyszíni szemle megtartását nem tartja indokoltnak, de levélben felhívta a céget az esetleg keletkező veszélyes hulladék átvételre engedéllyel rendelkező szervezetnek való leadására.

Az ÁNTSZ-vizsgálat szerint a telep rendezetlen volt, foglalkozás-egészségügyi előírásokat nem tartották be, a védőeszközök hiányoztak, a kézmosó szennyvíze a szabadba távozott, minden tevékenység a szabadtéren folyt. A felügyelőség veszélyes hulladék bírságot szabott ki – melyet a kötelezett megfellebbezett –, valamint „veszélyes hulladék kötelezést” adott ki, majd az ismételt lakossági bejelentésre és a korábbi „veszélyes hulladék kötelezés” tárgyú határozat végrehajtásának ellenőrzése céljából helyszíni ellenőrzést tartott.

A környezetvédelmi felügyelőség „környezetvédelmi szabálysértés” miatt az önkormányzatnál feljelentést tett. A simontornyai jegyző a szabálysértési eljárást lefolytatta, megállapította a környezetvédelmi szabálysértés elkövetését, és figyelmeztetésben részesítette a cég vezetőjét.

A Tolna Megyei Bíróság a kft. fizetésektelenségét megállapította, és felszámolását elrendelte.

A vizsgálat megindulásával egyidejűleg az általános helyettes felkérte a Fejér Megyei Főügyészséget arra, hogy folytasson le törvényességi felügyeleti eljárást az érintett hatóságoknál. A vizsgálat több mulasztást állapított meg. A körjegyző, a panaszos közérdekű bejelentésére indult eljárás folyamán megsértette a 1977. évi I. törvény, és a végrehajtására kiadott 11/1977 MT rendelet több rendelkezését, így: a közérdekű bejelentést nem foglalta írásba, azt 30 napon belül nem bírálta el, nem tájékoztatta a bejelentőket. A körjegyző a hatósági ellenőrzések során feltárt súlyos törvényesértések miatt a szükséges államigazgatási eljárását hivatalból nem indította meg, így a cég képviselőjét nem kötelezte a telepengedélyeztetési eljárás megindítására, valamint nem kötelezte határozatban a jogszabálysértő tevékenység abbahagyására. A cég működési engedélyét viszont a jegyző jogszabályi feltétel hiányában vonta vissza. A körjegyző nem folytatta le a szabálysértési eljárást a környezetvédelmi szabálysértésre, és a tűzvédelmi szabálysértésre sem.

Az ÁNTSZ vezetője a közérdekű bejelentés elbírálását megkezdte, de 30 napon belül nem folytatta le, a munkavédelmi szabálysértés miatt a szabálysértési eljárást nem folytatta le. Az ügyész mindkét szervnél felszólalt. A Ptk. 100. §-a szerint: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.” Ez a rendelkezés a szomszédok jogainak védelmére vonatkozik. A szükségtelen zavarást minden egyes egyedi esetben külön kell elbírálni, mert a zavarás egy bizonyos szintjét mindenki köteles eltűrni. A másokat zavaró tevékenység csak akkor tiltott, ha az

nem szükségszerű. Gyakori, hogy a jegyzők, a környezetvédelmi panaszokat nem tekintik egyben birtokvédelmi eljárás lefolytatása iránti kérelemnek, pedig a beadvány tartalmilag nyilvánvalóan arra irányul. A jegyzőknek a környezetvédelmi panaszok esetén a lényegesen rugalmasabb bizonyítást igénylő birtokvédelmi eljárást kellene lefolytatniuk. Az Áe. értelmében a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Ha valaki a szomszédságában zajló tevékenység zajos, bűzös és környezetet szennyező tevékenységét kifogásolja, akkor a birtokvédelmi eljárás lefolytatható. Az általános helyettes megállapította, hogy a jegyző visszásságot okozott a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggésben azzal, hogy hosszú időn keresztül a helyszíni szemlén kívül érdemi intézkedést nem tett és a panaszos számos beadványából egyikre sem indította meg a birtokvédelmi eljárást.

A továbbiakban kifejtettek a panaszosnak alkotmányos jogokkal kapcsolatos sérelmet nem okoztak, de az általános helyettes felhívta a figyelmet bizonyos hiányosságokra a simontornyai jegyző mint I. fokú szabálysértési hatóság eljárásával összefüggésben. A jegyző megállapította, hogy a feljelentett személy elkövette a szabálysértést és intézkedésként figyelmeztetést alkalmazott. Az elkövetés körülményeire, az elkövető személyi körülményeire tekintettel a hatóság elegendőnek tartotta a figyelmeztetés alkalmazását. Nem fejtette ki azonban, sem az elkövetés, sem az elkövető személyi körülményeit, és azt sem, hogy ezen adatok ismeretéből hogyan jutott arra a következtetésre, hogy a figyelmeztetés kellően visszatartó erejű lehet. Másrészt a figyelmeztetés a szabálysértési törvény szerint a legenyhébb intézkedés. A törvény szerint büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy személyi körülményeire is figyelemmel, a figyelmeztetéstől is kellő visszatartó hatás várható. Az elkövetés ismétlődése vagy folyamatossága kizárják a figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségét. A szabálysértési feljelentésben szerepel az, hogy a feljelentést a hatóság a környezetvédelmi előírások sorozatos megszegése miatt teszi. Az olyan szabálysértési eljárás, amikor a határozat rendelkező része érdemi indokolást nem tartalmaz és egy folyamatosan elkövetett „szabálysértést” figyelmeztetéssel zár le, a hatóság az eljárást látszólagossá teszi, az alkalmazott intézkedés pedig rendkívül enyhének minősíthető. Komoly szakmai hiányosság az, hogy sem a környezetvédelmi felügyelőség, sem pedig a jegyző nem észlelte, hogy a veszélyes hulladék kísérőjegy nélküli elszállítása alapján felmerülhet a „környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése” bűncselekmény elkövetésének gyanúja. Továbbá a felügyelőségnél a talaj fáradt olajjal való szennyezése miatt a „környezetkárosítás” bűncselekmény gyanújának is fel kellett volna merülnie és a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv. rendelkezései alapján büntető feljelentést kellett volna tenni. A biztos általános helyettese felkérte a simontornyai jegyzőt arra, hogy a környezetvédelemmel összefüggő zaj, por, bűz és egyéb behatásokkal kapcsolatos panaszokat körültekintően, tényleges tartalmuk szerint bírálja el, és szükség szerint folytasson le birtokvédelmi eljárást, valamint kérte, hogy tájékoztassa a panaszost levélben a birtokvédelmi eljárás bírósági lehetőségéről. A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3010/2001.

A jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérül, ha a panaszos jogorvoslati kérelme és a hajléktalanszállóra való visszahelyezése között közel kilenc hónap telik el.

A panaszos beadványában a Fővárosi Szociális Központ és Intézményei igazgatójának (a továbbiakban: FSZKI), valamint a Fővárosi Közgyűlés Szociálpolitikai és Lakásügyi Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) eljárását sérelmezte.

A panaszos állami gondozott volt, 1970-ben költözött a Budapest XIII. kerület, Dózsa György út 152. szám alatti Átmeneti Munkásszállóra, mely később a Fővárosi Szociális Központ és Intézményei Hajléktalanok Átmeneti Szállása lett (a továbbiakban: Átmeneti Szálló).

Az Átmeneti Szálló igazgatója 2000. szeptember 18-án előzmény és ügyiratszám nélkül értesítette a panaszost arról, hogy áthelyezi a Budapest X. kerület, Bánya u. 37. szám alatti szállóra. Az intézkedés ellen a panaszos a Bizottsághoz fordult, és kérte helyezze vissza az Átmeneti Szállóra. A beadványra az Átmeneti Szálló igazgatója válaszolt, válaszában a panaszos kérelmét elutasította.

A panaszos ezt követően a Bizottság és a főpolgármester segítségét kérte. A kérelem jogosságát a Bizottság és a főpolgármester egyaránt elismerte, az igazgatót felkérték az eredeti állapot helyreállítására, ennek ellenére a panaszos ügyében 2001. április 20-áig – az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszáig – semmilyen konkrét intézkedés nem történt. Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elve, és a jogorvoslatihoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos 2000. szeptember 20-án benyújtott fellebbezését a Bizottság és az Ügyosztály egyaránt megküldte intézkedés céljából az FSZKI igazgatójának. Az FSZKI igazgatója ugyan a panaszos kérelmének nem adott helyet, de tájékoztatta arról, hogy döntése ellen panasznak van helye. A fenti intézkedések során a panaszos jogorvoslati joga tehát nem sérült.

A panaszos a főpolgármesterhez 2000. november 8-án benyújtott jogorvoslati kérelmére azonban csak közel két hónap múlva – 2001. januárjában – kapott választ. Ekkor kérelme jogosságát elismerték, de korábbi szálláshelyére való visszahelyezéséről az FSZKI igazgatója nem intézkedett, ezért egy hónap múlva a panaszos az FSZKI felügyeleti szervétől ismét segítséget kért. A segítségkérést követően az ügyosztályvezető még kétszer szólította fel az FSZKI igazgatóját arra, hogy a panaszost helyezze vissza az Átmeneti Szállóra. Az igazgató azonban ezt csak azt követően tette meg, amikor tudomást szerzett arról, hogy a panaszos az országgyűlési biztos segítségét kérte. A panaszos jogorvoslati kérel-

me és az Átmeneti Szállásra való visszahelyezése között közel kilenc hónap telt el. Az elhúzódó eljárással sérült a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz fűződő joga. A biztos a jogsértések jövőbeni elkerülése érdekében felkérte a Szociálpolitikai Ügyosztály vezetőjét, hogy ellenőrizze, hogy a felügyelete alatt álló intézmények vezetői a kapott utasításoknak, felkéréseknek az általa meghatározott határidőre eleget tesznek-e. Az ügyosztályvezető az ajánlást elfogadta.

OBH 3042/2001.

Visszásságot okoz a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben a rendőrség eljárása, ha a rendőrségi fogdán fogva tartottak számára nem biztosítják a jogszabályban előírt, napi egy óra szabad levegőn való tartózkodás lehetőségét.

Az országgyűlési biztos a fogva tartottak panasza alapján indított, 2001 júniusában lezárt vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a BRFK – a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 3. § (1) bekezdése ellenére – nem biztosítja a Gyorskocsi utcai fogdán fogva tartottak számára a szabad levegőn való tartózkodás jogát. A hatóság eljárása ennél fogva visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság elvével, és a fogva tartottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben, ezért a biztos kezdeményezte a budapesti rendőrfőkapitánynál, hogy fontolja meg annak a gyakorlatnak a megszüntetését, mely szerint zárkánként, azaz kétfős csoportokban hajtják végre a sétáltatást.

A budapesti rendőrfőkapitány elutasította a kezdeményezést, mert álláspontja szerint a hivatkozott BM rendelet 18. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében a bűnüldözési és nyomozati érdekek maradéktalanul csak úgy biztosíthatók, ha – figyelembe véve a fogdaőrök létszámát és a rendelkezésre álló sétaudvarok méretét is – a sétáltatást zárkánként végzik. Az országgyűlési biztos általános helyettese erre tekintettel felkérte a rendőrfőkapitányt, hogy a kezdeményezést terjessze fel az ORFK-hoz. Az országos rendőrfőkapitány válaszában egyetértett a budapesti rendőrfőkapitánnyal.

Ezt követően az általános helyettes a kezdeményezést módosított formában ajánlasként fenntartva a belügyminiszterhez fordult. Az országgyűlési biztos ugyanis eredeti kezdeményezésében csupán egy megoldási módot javasolt a fennálló alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében. Ezt a megoldást mind a BRFK, mind az ORFK elutasította, de nem tettek más intézkedést a visszásság orvoslására. A belügyminiszter ugyanakkor az együttműködés e formáját elutasította, ezért az általános helyettes a korábbi kezdeményezést visszavonta és 2002 januárjában kiegészítő jelentés keretében ajánlást tett a belügyminiszternek, mint a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének, felkérve, hogy szüntesse meg a változatlanul fennálló, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A belügyminiszter az ajánlást elfogadta, és intézkedett a fogdát érintő felújítási munkálatok gyorsítására, valamint felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a nagyobb létszámú fogva tartott egy részét bv. intézetben helyezték el.

Az általános helyettes megküldte a panaszosnak egy Gyorskocsi utcai fogdán fogva tartott panaszos azonos tárgyú beadványa nyomán, az OBH 6176/2001. sz. ügyben 2002 januárjában kelt kiegészítő jelentését.

OBH 3311/2001.

A hajléktalanszállások és éjjeli menedékhelyek rendszeres éjszakai rendőri ellenőrzése – megfelelő szabályozás hiányában – közvetlenül veszélyezteti a hajléktalanokat is megillető emberi méltósághoz való jog és a szociális gondoskodáshoz való jog érvényesülését.

A Létminimum Alatt Élők Társasága az országgyűlési biztoshoz fordult a Budapest X. ker., Előd utcai hajléktalanszálláson ismétlődően előforduló rendőri ellenőrzések módszere miatt. Beadványuk szerint a rendőrök több esetben az éjszakai órákban felzavarták és a folyosón sorba állították a szálláson lakó hajléktalanokat, majd mindenkit igazoltattak. Az intézkedések során bántalmazás is előfordult. A rászorultak szociális gondoskodáshoz való joga és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és tájékoztatást kért a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól és a hajléktalan szállást kezelő Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei vezetőjétől.

A rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a vizsgált egy hónap alatt a BRFK X. kerületi Rendőrkapitányság rendőrei három alkalommal, öt személlyel szemben intézkedtek az Előd utcai hajléktalan menedékhelyen. Az intézkedésekre a késő esti, illetve a hajnali órákban került sor. Az intézkedésekkel szemben az érintettek nem éltek panasszal. Az előállításokra elfogatóparancs alapján, bűnügyben történő kihallgatás érdekében, illetve a személyazonosság megállapítása miatt került sor. A rendőri vizsgálat során nem merült fel olyan tény, mely alátámasztotta volna, hogy a rendőrök intézkedéseiket megalázó módon végezték.

A menedékhely vezetőjének tájékoztatása szerint a rendőrökkel korrekt kapcsolatot és együttműködést alakítottak ki. A panaszban kifogásolt intézkedésről, bántalmazásról a menedékhely vezetőjének nem volt tudomása.

A helyi rendőri szervek előtt nem volt ismert, hogy az ORFK és a Hajléktalan Kamara együttműködési megállapodást kötött, a főkapitány a 30/1999. (VI. 3.) ORFK Intézkedésben határozta meg a megállapodásból adódó feladatokat. Az ORFK Bűnmegelőzési Osztály vezetőjének állásfoglalása megállapította, hogy „általános bűnmegelőzési célból,

körözött személyek – általános, konkrét információ nélküli – felderítése érdekében fokozott ellenőrzés a hajléktalan szállásokon nem tartható.”

A hajléktalanok átmeneti szállásai és éjjeli menedékhelyei csak abban az esetben felelhetnek meg a rendeltetésüknek, ha képesek ténylegesen megfelelő szintű védelmet, biztonságot nyújtani a rászorulóknak. Hatástalanná teszi a szociális erőfeszítéseket, nehezíti az állam alkotmányos kötelezettségeinek teljesítését, ha a rendőrség ezeket a helyeket a rendőri ellenőrzések állandó célterületeiként kezeli.

Az általános helyettes megállapította, hogy a hajléktalanszállások és éjjeli menedékhelyek rendszeres éjszakai ellenőrzése – megfelelő szabályozás hiányában – közvetlenül veszélyezteti a hajléktalanokat is megillető emberi méltósághoz való jog és a szociális gondoskodáshoz való jog érvényesülését. Ennek alapján javasolta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az alárendelt rendőri szervek megismerjék és intézkedéseik szervezése, és végrehajtása során betartsák az ORFK Bűnmegelőzési Osztály állásfoglalását. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei vezetőjének ajánlotta, hogy a hajléktalanszállásokon naplózzák az intézményben történt rendőri intézkedések időpontját, a rendőri szerv és az intézkedésben érintett személyek adatait. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, az intézkedéseket végrehajtotta, a Szociális Központ vezetője nem válaszolt.

OBH 3731/2001.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az önkormányzat az általános iskolák összevonásával, ha előtte kikéri az érintettek véleményét, és a döntés nem okoz aránytalan terhet a tanulóknak, vagy nem jár az oktatás színvonalának csökkenésével.

A panaszosok a hódmezővásárhelyi József Attila Általános Iskola és a Központi Általános Iskola, valamint a Szent István Általános Iskola és a Halmay Zoltán Testnevelés Tagozatos Általános Iskola összevonásával kapcsolatos önkormányzati döntés miatt fordultak panasszal az Országgyűlési Biztos Hivatalához. Kifogásolták, hogy a képviselő-testület a döntését az éjszakába nyúló ülésén hozta meg, és így a döntés valójában a nyilvánosság kizárásával született. Kifejezték aggodalmukat a magas szintű oktatás csökkenése miatt, illetve az utazási körülmények megnehezülése miatt is. Az önkormányzat tervei szerint az alsó és a felső tagozatos tanulók más-más épületben tanulnának. Ezzel szemben olyan kifogások érkeztek, hogy egy családból a gyerekek nem járhatnak együtt iskolába. Azt is kifogásolták, hogy miért a jól kihasznált iskolákat, és nem a legalacsonyabb létszámmal működő iskolákat zárják be. Az összevonást a várható megtakarítás mértékét figyelembe véve sem tartották indokoltnak.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a művelődéshez való alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste az önkormányzatot. A válasz szerint a képviselő-testület a csökkenő gyermekszám miatt kezdett a városi oktatási intézményrendszer átalakításába. A gyermeklétszám fokozatos csökkenését mutatta, hogy míg 8 évvel korábban 800 gyermek tanult az iskolákban, addig a következő tanévre 400 gyermek beírására várható. A városban felesleges 12 általános iskola fenntartása ilyen létszámadatok mellett. Az önkormányzat az érintett iskolákat értesítette az összevonás tervéről, és e kérdést megvitatták az iskolákban a nevelőtestülettel, az iskolaszékkal, a diákönkormányzattal, a szakszervezettel, és a közalkalmazotti tanáccsal. Az érintettek kérdéseiről, kéréseiről a képviselő-testületet tájékoztatták. A képviselő-testület az iskolák összevonásáról a 2001. április 6-i ülésén hozott határozatot, mely szerint a József Attila Általános Iskola és a Központi Általános Iskola az összevonás után a József Attila Általános Iskola és Központi Tagozat néven, míg a Szent István Általános Iskola és a Halmay Zoltán Testnevelés Tagozatos Általános Iskola összevonásával Szent István Általános Iskola és a Halmay Zoltán Testnevelés Tagozata néven működött tovább 2001. július 1-jétől.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy az önkormányzat a költségvetését a törvényes keretek között szabadon határozza meg, és mint fenntartó nagyfokú önállósággal bír az intézményi struktúra kialakításában, szervezésében. Döntéseit a csökkenő gyermeklétszám miatt összességében alacsony kihasználtságú intézmények gazdaságtalan működése indokolja. Az önkormányzat a kérdést rendező határozatainak meghozatala előtt intézkedett a törvény szabályainak megfelelően az érintettek véleményének kikéréséről valamennyi kérdésben, amelyben a törvény szerint e jogukat gyakorolhatják. Az önkormányzat az iskolák osztályait nem vonta össze, a tagozatos oktatást a teljes egészében átvett nevelőtestület továbbra is biztosította, és nem csupán a korábbi tanítványaik, hanem az iskola valamennyi tanulója számára. Az oktatás minősége ezzel nem csökkent, hanem egyes területeken éppen javult. A közlekedési problémák rendezése érdekében az önkormányzat javaslatot tett a Tisza Volán Rt.-nek a menetrend módosítására. A módosított járatok a jelentősebb problémákat rendezték, mert azzal kapcsolatban nem érkezett további panasz sem az önkormányzathoz, sem az országgyűlési biztos hivatalához.

A csökkenő gyermeklétszám nem arányosan oszlott meg a város iskoláiban, de nem lehetett kizárólagos alapja az iskolák összevonásának az, hogy melyik iskolába járnak kevesebben, mert az iskolák területi elhelyezkedése is befolyásolta a döntést. A költségek csökkenésének csekély voltát felvető panasszal kapcsolatosan elmondható, hogy a megtakarítás valójában csak hosszabb távon érvényesül, az összevonást követően néha inkább többletköltség keletkezik. Annak elodázása azonban csak súlyosbíthatja a problémát, és a megtakarítás is később jelentkezik. A szabad iskolaválasztás

jogát nem lehet kiterjesztően értelmezni, mert az nem biztosítja a gyermekeknek és szüleiknek azt a jogot, hogy a művelődéshez való alapjogra hivatkozással valamely intézmény változatlanul hagyását követeljék, ha azt az ingyenes és kötelező általános iskola biztosításának sérelme nélkül a fenntartó megszüntetésre jelölte ki. Az országgyűlési biztos intézkedését igénylő Alkotmányban biztosított alapjog nem sérült, ezért az általános helyettes a vizsgálatot alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság hiányában megszüntette.

OBH 3768/2001.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti, ha a panaszost nem tájékoztatják, hogy szóban előadott kérelmét az eljárás megindításának tekintik, arról jegyzőkönyvet nem vesznek fel, annak elutasításáról a hatóság nem hoz határozatot.

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.

A Pusztacsehin lakó, de dombóvári állandó bejelentett lakhellyel rendelkező panaszos beadványában sérelmezte, hogy Dombóvár Önkormányzata – arra való hivatkozással, 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. Bejelentkezés hiányában idősebb – iskolakezdés előtt álló – gyermekét nem tudta óvodába, a kisebbet bölcsődébe íratni.

A beadvánnyal kapcsolatban felmerült a tisztességes eljáráshoz, és a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő joga sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított.

A panaszos beadványa szerint szeretett volna Pusztacsehin tartózkodási helyet létesíteni, ezért ment a polgármesteri hivatalba, hogy az ehhez szükséges bejelentőlapot kitöltse. Állítása szerint a polgármesteri hivatalban egyértelműen elutasították a kérelmét. A község polgármesterének telefoni tájékoztatása szerint a panaszos csak szóban „érdeklődött” a bejelentkezés lehetősége iránt, kérelmet nem nyújtott be, ezért annak elutasításáról nem készült határozat sem. A panaszos és a polgármester állításai egymásnak ellentmondottak, ezért a panasz e részének vizsgálatánál a biztos csak a panaszos beadványában foglaltakra és a polgármester tájékoztatására hagyatkozhatott.

Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény előírja, hogy az ügyfél a kérelmét szóban és írásban egyaránt előterjesztheti. A törvény rendelkezik arról is, hogy az eljáró szerveknek a kérelmet tartalmuk szerint kell elbírálniuk, tehát az ügyfél „érdeklődését” nyilvánvalóan bejelentkezési szándéknak kellett volna tekinteni. Az eljáró szerveknek tájékoztatniuk kell az ügyfelet jogairól és kötelezettségeiről. Az általános helyettes a rendelkezésére álló dokumentum és információk szerint a panaszos nem kapott tájékoztatást arról, hogy szóban előadott kérelmét az eljárás megindításának tekintik, arról jegyzőkönyvet nem vettek fel, a kérelem elutasításáról pedig, nem született határozat. Így a panaszos jogorvoslati jogával sem élhetett. Mindezzel sérült a panaszos jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joga.

Dombóvár Város Önkormányzatának a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelet hatályát a város közigazgatási területén lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen ott tartózkodó magyar állampolgárookra (bevándoroltakra, menekültekre) terjeszti ki. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) rendelkezik arról, hogy a kiegészítő családi pótlék folyósításával kapcsolatos eljárásra az a települési önkormányzat illetékes, amelynek a területén a gyermek szülői felügyeletet gyakorló szülőjének, gyámjának, az ügyei vitelében akadályozott, illetőleg a cselekvőképességet érintő gondnokság alatt álló személy gondnokának a lakóhelye van. Az önkormányzati rendelet előírása tehát a törvény rendelkezéseit szűkítően értelmezi. Ez ellentétes a jogalkotásról szóló törvény előírásával. Mindezzért Dombóvár Város Önkormányzatának a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelete jogszabálysértő. A panaszos életvitelszerűen nem tartózkodott Dombóváron, ezért a rendelet szerint megszüntették a gyermekei után járó kiegészítő családi pótlék folyósítását, ami a jövedelem nélküli panaszosnak jelentős anyagi kiesést jelent. A kiegészítő családi pótlék elvesztése miatt sérült a panaszos gyermekeinek a megfelelő testi fejlődésükhöz szükséges alkotmányos joga.

A jogsértések elkerülése érdekében az általános helyettes felkérte Pusztacsehi polgármesterét, hogy a jövőben az ügyfelek szóban előadott kérelmét, „érdeklődését” ne annak formája, hanem tartalma alapján bírálják el, ügyfeleiket jogaikról és kötelezettségükről minden esetben tájékoztassák. Az akár szóban, akár írásban benyújtott kérelem engedélyezéséről, illetőleg elutasításáról hozzanak határozatot. Dombóvár polgármesterét felszólította, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletét hozza összhangba a Gyvt. illetékességi szabályaival. Kérte a polgármestert, hogy saját hatáskörében vizsgálja meg, milyen módon tudná a panaszos családját úgy segíteni, hogy a kiskorúak ellátásából kiesett kiegészítő családi pótlék összegét pótolná.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták. Dombóvár város képviselő-testülete a Gyvt.-t szűkítő rendelkezését hatályon kívül helyezte, a polgármester saját hatáskörében gondoskodott arról, hogy a kiesett családi pótlék összegét a panaszosnak kiutalják.

OBH 3772/2001.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző eljárása, ha a panaszos birtokvédelemre irányuló kérelmét nem határozattal bírálja el. A jogbiztonság elvét sérti a jegyző eljárása, ha az elintézési határidőt túllépi.

A panaszos azt sérelmezte, hogy birtokvédelmi ügyében a jegyző nem hozott döntést. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog, valamint a jogbiztonság követelményének megsértése miatt indított vizsgálatot. A panaszos 2000 augusztusában élt panasszal a helyi önkormányzatnál, mert szomszédja a telkén „ipari hulladéktelepet” létesített. A szomszéd nagy mennyiségű használt mosógépet, autógumit, fémrudakat, különféle műanyag tárgyakat, használt bútorokat, textil- és egyéb azonosíthatatlan hulladékot halmozott fel. Az ingatlan gazos, gondozatlan, kezeletlen. A felhalmozott több teherautónyi hulladék az ingatlan jelentős részét lefedi, a különböző hulladékok miatt fokozott a tűzveszély és a rágcsálók elszaporodásának a lehetősége. E körülmények a panaszos ingatlanának értékét csökkenti, és zavarja az ingatlan békés birtoklásában. A jegyző a 4174/2000. sz. és 2000. augusztus 17-én kelt határozatával kötelezte a panaszolt ingatlan tulajdonosát, „ingatlana hulladékoktól, gyomoktól, valamint rágcsálóktól – 15 napon belül – való megtisztítására, majd az ingatlan tisztán tartására”. A jegyző azonban a határozatban foglalt kötelezés teljesítésének elmaradása ellenére sem rendelte el a határozat végrehajtását. A panaszos ezért 2001. július 9-én kérte az önkormányzatot a haladéktalan intézkedésre. E kérelem azonban válasz nélkül maradt, mint ahogy az említett határozatban foglalt kötelezés teljesítésének elmaradása esetén szükséges végrehajtás elrendelése sem történt meg. Panaszos ezt követően fordult az országgyűlési biztoshoz.

Az országgyűlési biztos az ügyben iratok megküldése és tájékoztatás céljából több alkalommal megkereste a jegyzőt, majd 2002 júliusában a tényállás tisztázása érdekében helyszíni szemlét tartott. Álláspontja szerint a beadványban foglalt panasz alkalmas birtoksértés megállapítására. Mivel a panaszos a kérelmét a birtoksértő cselekmény megvalósítását követő egy éven belül terjesztette elő, a jegyző köteles volt az eljárás 30 napon belül történő lefolytatására és határozathozatalra is. A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző a panaszos és társai által előterjesztett kérelemben foglaltakat nem vizsgálta, s 30 napon belül való határozathozatali kötelezettségét is elmulasztotta, ezáltal eljárása kiszámíthatatlanná vált. A jegyző mulasztásával megsértette a jogbiztonság elvét. Ugyanakkor ez az eljárás veszélyeztette panaszos tulajdonhoz való jogát is. A jegyző mulasztása az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot idézett elő. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a jegyző az országgyűlési biztos által tartott szemlérről kapott tájékoztatást követően 2002. július 4. napján kelt 370-2/2002. sz. határozatában rögzítette, hogy a panaszolt az ingatlanán „hatalmas mennyiségű használt holmit halmozott fel. Minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy panaszolt udvarának látványa a városképet rontja, esztétikailag súlyosan zavaró hatású.” Továbbá, hogy „a felhalmozott használt ipari termékek mennyisége eléri azt a mértéket, amelyre a telepengedélyezésről szóló 80/1989. (VI. 11.) Korm. rendelet értelmében tárolásra és raktározásra való engedélyt kellett volna kérni. A panaszolt pedig, ilyen engedéllyel nem rendelkezik.” A jegyző a panaszoltat a birtokháborítástól eltiltotta, továbbá kötelezte az engedély nélkül tárolt, használt ipari cikkek tárolásának 3 napon belül való megszüntetésére. Panaszolt a határozatban foglalt kötelezésnek nem tett eleget, ezért a jegyző a 370-4/2002. sz. határozatával 20 000 Ft végrehajtási bírság megfizetésére kötelezte.

Az országgyűlési biztos arra is tekintettel, hogy helyszíni szemlét követően a jegyző a visszásságot határozatával megszüntette, nem tett ajánlást, de felhívta a jegyző figyelmét a határidők pontos betartására, és a kötelezést kimondó határozatában foglaltak érvényre juttatására.

OBH 3977/2001.

A hatósági eljárás elhúzódnása az állampolgárok tulajdonhoz, egészséges környezethez, lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, továbbá a jogorvoslathoz való alkotmányos jogával kapcsolatos visszásságot idézhet elő.

Gödi panaszosok fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert a szomszédjukban üzemelő gödi Royal Print Nyomda zajos működését sérelmezték. A nyomdában korábban csak 16.00 óráig végeztek munkát, de új gépeket szereztek be, és azt követően rendszeressé vált az éjszakai műszak. A nyugalmukat zavaró zaj miatt a működés korlátozását és a birtokháborítás megszüntetését kérték. A biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és kért tájékoztatást Göd jegyzőjétől.

A panaszosok első alkalommal 2000. szeptember 15-én jelezték a nyomda működésével kapcsolatos kifogásaikat a jegyzőnek. Sérelmezték a korai munkakezdést, a nyomdai gépek éjszakai pihenésüket rendkívül zavaró zaját, és a nyomda munkarendjének módosítását kérték. A következő hónapokban négy hasonló tartalmú beadványt juttattak el a jegyzőnek, és a 2001. május 15-i levélben már a birtokháborítás megszüntetését kérték.

Az államigazgatási eljárási általános szabályairól szóló törvény (Áe.) előírja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Már a korábbi beadványok tartalmából is következtetni lehetett arra, hogy a kérelem a birtoklást zavaró körülmények megszüntetésére, vagyis birtokvédelemre irányul, a 2001. május 15-i panaszbeadvány azonban már egyértelművé tette azt. A jegyző az első bejelentés alapján a nyomda tulajdonosát az éjszakai munkavégzés tilalmára levélben hívta fel. A polgármesteri hivatal álláspontja az volt, hogy a birtokvédelem iránti kérelem intézése a zajszint-mérés

eredményétől függ. A környezetvédelmi felügyelőség állásfoglalása megerősítette a panasz jogosságát, ezáltal a polgármester a kötelezéseket tartalmazó határozatában a zavarás tényén túl a műszeres vizsgálatok alapján tett megállapításokra is hivatkozhatott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosok beadványai részben a jegyző részben a polgármester hatáskörébe tartoztak. Végül a zavaró zaj megszüntetése érdekében a polgármester tett több intézkedést.

A polgári jogviszonyok megsértése a határértéket el nem érő, de zavarónak minősülő magatartással is megvalósulhat. A polgári jog számára a határérték nem bír ügödöntő jelentőséggel. Ennek alapján a jegyző a zajszintmérés eredményétől függetlenül is eljárhatott volna. Tartalmuk alapján pedig már a korábbi kérelmek is a birtoklást zavaró körülmények megszüntetésére irányultak, és nem lett volna akadálya a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának. A panaszosok 2000. szeptember 15-én kelt első beadványára így csak több mint egy évvel később született határozat. A hatóság által az éjszakai munkavégzés tilalmára vonatkozó levélben kiadott felhívás ellentétes az Áe. előírásaival, mert a szerint a közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozattal dönt. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az eljárás elhúzódnása miatt sérültek a panaszosoknak a vizsgálattal érintett alkotmányos jogai, de a polgármester 2002. február 4-én kelt kötelezéseket tartalmazó határozatára tekintettel nem kívánt kezdeményezéssel élni. Felhívta ugyanakkor a jegyző figyelmét, hogy környezetvédelmi panaszok esetén a Ptk. alapján a lényegesen rugalmasabb bizonyítást igénylő birtokvédelmi eljárás is lefolytatható, amelyben a birtokosnak csak azt kell igazolnia, hogy birtoklásában megzavarták.

OBH 4091/2001.

Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az önkormányzatok nem intézkednek az általuk is ismert, évek óta fennálló zaj- és levegőszennyezés eredményes megoldása érdekében.

A Gellérthegyen kialakult autóbuzos turistaforgalom elviselhetetlen zaj- és levegőszennyezése miatt 46 kerületi lakos fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, aki az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A Gellérthegyen kialakult zaj- és levegőszennyezéssel kapcsolatos panasz tárgyában a vizsgálat megállapította, hogy valamennyi érintett hatóság, a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat évek óta elmulasztotta meghozni azokat a döntéseket, amelyek hathatósan kezelné és lehetőség szerint megszüntetné az egészségre ártalmas zaj- és levegőszennyezést, az ezzel járó épületromlást. Ez az intézkedés lehetővé tenné az ott élők nyugalalmát, éjszakai pihenését.

A turistaforgalommal és a buszközlekedéssel járó sérelmeket az önkormányzatok nem vitatták, de a zavaró körülmények végleges megoldását csak távlatokban vázolták, és még akkor sem elkötelezéssel, hanem csak lehetőségként felvetve – jelezve a vállalkozói megvalósítást – a Tabánból induló sikló megépítését, egybekapcsolva azt a Rácz fürdő felújításával. A közel félszáz érintett panaszos ennél konkrétabb és időben közelebbi eredményt ígérő javaslatokat tett. Ezek egy része önkormányzati intézkedésekkel, más része a forgalomszervezési intézkedések gyakorlati kivitelezésével, a Citadella épületállomány vagyonekezelőjének, a három érintett önkormányzat, azok turisztikai, idegenforgalmi bizottságainak, szükség esetén a Budapest-Közép-Dunavidéki Regionális Idegenforgalmi Bizottság intézkedésével megvalósíthatók.

Ezek a következők: A Gellérthegy zöldterületének, növényzetének megtartása, a lakók egészségi állapotának megvédése, az életfeltételek javítása érdekében a kerületi önkormányzat(ok) döntsenek a területi határok meghatározásával a pihenővezet kialakításáról. A Citadellára irányuló turistaforgalom siklóval vagy más módon történő közlekedés végleges megoldásáig az önkormányzatok intézkedjenek az ideiglenes forgalmkorlátozásról a járművek súlykorlátozásával, az éjszakai nyugalom részleges biztosítása érdekében a forgalom időbeli korlátozásával, kísérleti jelleggel az autóbuzos turistaforgalom megtiltásával és környezetkímélő kisbuszok indításával a Citadellára.

A „Gellérthegy természetvédelmi terület létesítéséről” szóló miniszteri rendelet mindezen intézkedéseket alátámasztja, a környezetvédelmi minisztérium intézkedését is szükségessé teheti. A panaszosok ezért beadványukat a miniszterhez, valamint az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága elnökének is megküldték. A természetvédelmi terület és az idegenforgalom érintettsége miatt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a jelentés megküldésével a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, az országgyűlési szakbizottságot, a természetvédelmi igazgatóságot és a regionális idegenforgalmi bizottságot is tájékoztatta, egyben kérte, hogy Budapest főváros kiemelkedő jellegére tekintettel vizsgálják meg az esetleges segítségnyújtás lehetőségeit.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a részleges intézkedések kiadása ellenére („fekvő rendő”, tempó 30, forgalmi rend) a Gellérthegyen kialakult, az érintett (kerületi és fővárosi) önkormányzatok által is ismert, évek óta fennálló zaj- és levegőszennyezés eredményes megoldására az önkormányzatok nem tettek intézkedést. A sérelmes állapotok érintik a lakók egészségi állapotát, ingatlanuk állagának veszélyeztetését, ezért a megoldás – akár átmenti jellegű is – tovább nem halasztható. Az intézkedés elmulasztása az Alkotmányban deklarált egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Az ombudsman kezdeményezésében felkérte az érintett önkormányzatokat, illetve a képviselőjükben eljáró főpolgármestert, polgármestereket, hogy hatáskörük szerint, összehangolt tevékenységgel, fokozatos lépések bevezetésével – figyelembe véve a lakosság által tett javaslatokat is, az előkészítő munkákba történő bevonással – intézkedjenek a Gellérthegyen kialakult zaj- és levegőszennyezéssel járó autóbusszos turistaforgalom szabályozásáról, a sérelmezett állapotok megszüntetéséről.

A XI. kerületi Önkormányzat közölte, hogy az ügyben nem kívánnak intézkedni. A Fővárosi Önkormányzattól a kezdeményezést elfogadó és megoldást kereső válasz érkezett, melyben a főpolgármester közölte, hogy a 2003. évi turisztikai szezon kezdetére bevezethető buszforgalom korlátozással, és a későbbi sikló beruházás megvalósításával lényegesen javulhat, illetve megoldódhat a jelenlegi sérelmezett állapot. A híradásokból később arról lehetett értesülni, hogy a sikló megépítése elérhető közelségbe került.

OBH 4138/2001.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz, ha a társadalmi viszonyt érintő törvények nincsenek összhangban, mert az egyik törvény a jogosultság megszerzéséhez köti az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt, a másik pedig a megállapított és folyósított ellátáshoz.

Az 1946. november 19-én született, és 1993. november 17. óta rendszeres szociális járadékban részesülő, valamint az 1946. április 28-án született és 1992. február 1. óta rendszeres szociális járadékban részesülő női panaszosok azt sérelmezték, hogy a 2001 februárjában benyújtott átmeneti járadék igényüket a Heves Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Gyöngyösi Kirendeltsége mind első-, mind másodfokon elutasította. Az elutasítás indoka az volt, hogy nem érték el az öregségi korhatárt 5 éven belül, ami az átmeneti járadékra jogosítaná fel őket.

Az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításról szóló, 1996. július 10-től hatályos 1996. évi LIX. törvény (Önyt.) 21. § (7) bekezdése szerint: „Annak a nőnek, aki 1996. december 31-ig előnyugdíjra, korengedményes nyugdíjra, átmeneti járadékra jogosultságot szerzett, illetőleg szerez, az öregségi nyugdíjkorhatára változatlanul 55 év.”

A hasonló ügyekben korábban volt jogalkalmazási bizonytalanságok miatt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által az igazgatási szerveknek kiadott leirat(ok) pedig többek között azt tartalmazták, hogy „átmeneti járadékra jogosultságot szerzett személynek az tekinthető, akinek részére azt megállapították és folyósították”. Ezt 2000. január 1-jétől törvényi szinten is szabályozták, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 101. § (4) bekezdésében.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog és a jogbiztonság elve sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Megállapította, hogy a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okozott az Önyt. 21. § (7) bekezdése, valamint az 1997. évi LXXXI. törvény 101. § (4) bekezdése összhangjának hiánya. Míg az előbbi törvény a jogosultság megszerzéséhez köti az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt, az utóbbi törvény a megállapított és folyósított ellátáshoz. Tekintettel arra, hogy a jogosultság megszerzése és az ellátás folyósítása nem azonos fogalmak, valamint arra is, hogy a jogosultság nem jelent kötelezettséget, alkotmányos visszásságot eredményezett, hogy az új szabályozás azzal szankcionálja a panaszosokat, hogy magasabb korhatár eléréséhez köti az átmeneti járadékra való jogosultságot.

A feltárt alkotmányos jogsérelem orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlásában javasolta a szociális és családgazdasági miniszternek – tekintettel arra, hogy két hatályos törvény összhangjának hiányáról van szó –, hogy rendelje el azok felülvizsgálatát, valamint vizsgálja meg a konkrét panaszok orvoslásának lehetőségét.

Kezdeményezte továbbá az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójánál, hogy vizsgálja felül – különös tekintettel a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban rögzített előírásokra – az igazgatási szerveknek kiadott leiratai jogszerűségét.

A szociális és családgazdasági miniszter az ajánlást nem fogadta el, és a konkrét panaszok orvoslása érdekében kért vizsgálatot is elzárkózott, mivel nem ismerte el a két jogszabály összhangjának hiányát.

Az országgyűlési biztos a miniszter véleményével nem értett egyet, és ajánlását változatlan tartalommal az új egészségügyi, szociális és családgazdasági miniszternek megismételte, további indokkal alátámasztva. Nevezetesen, hogy a fenti álláspont nem veszi figyelembe azt, hogy a jogegyenlőség szenved csorbát, ha előnyben részesül az az állampolgár, aki korábban érvényesítette átmeneti járadék igényét, mint a panaszosok.

Az ajánlás fenntartását az országgyűlési biztos a 43/1995. (VII. 30.) AB határozatban kifejtettekkel is indokolta, mely szerint az állam ugyan széles körű jogosítványokkal rendelkezik a gazdasági viszonyok függvényében az ellátásokkal kapcsolatos változtatásokra, „az egyes változtatások alkotmányossága azonban függ attól is, nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve – ha biztosítási elemet is tartalmazó szolgáltatásról van szó – a tulajdon védelmével”.

Az országgyűlési biztos hivatkozott az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Római Egyezmény 1. sz. kiegészítésében megfogalmazottakra is, mely szerint „minden természetes személynek joga van javai tisztelőben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve ha ezt közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik”. Ezen alapjogok érvényesülésének garan-

ciája az Alkotmány 13. § (1) bekezdése, mely szerint „a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot”. Az állampolgároknak a társadalombiztosítási rendszerben felhalmozott „javai” pedig a Magyar Köztársaságban is alkotmányos tulajdonvédelemben részesülnek.

Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter a megismételt ajánlást és annak indokait sem fogadta el.

Az országgyűlési biztos a miniszter döntését tudomásul vette, de ajánlását nem vonta vissza. Tekintettel azonban arra, hogy az országgyűlési biztos ajánlása, kezdeményezése, javaslata a címzettek számára nem kötelező, az eljárást befejezte és megfontolja a miniszternek tett javaslat Országgyűlés elé terjesztését.

OBH 4195/2001.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség eljárása, ha megsértik az udvariasság elemi szabályait.

A panaszos a III. kerületi Rendőrkapitányság és a BRFK késedelmes és szakszerűtlen eljárását sérelmezte a gépkocsija eltulajdonítása miatt tett feljelentését követően.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A panaszos férje 2001. március 10-én feljelentést tett a III. kerületi Rendőrkapitányságon, mert az Eurocenter parkolójából eltulajdonították a gépjárművét. Az ügyben a BRFK indított nyomozást. A panaszos március 14-én telefonon jelezte, hogy a parkolóban működő ipari kamera rögzíthette az esetet. A rendőrség a március 26-án végzett helyszíni adatgyűjtés során megállapította, hogy a felvételeket legkésőbb március 13-án letörölték, de ezek egyébként sem alkalmasak a gépjárművek vagy személyek egyedi azonosítására. A BRFK május 10-én kelt határozatában megszüntette a nyomozást, mert a rendelkezésre álló adatok alapján nem volt megállapítható az elkövető kiléte, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény. A határozat ellen bejelentett panaszt a II. és III. kerületi Ügyészség elutasította, mert a nyomozó hatóság a lehetséges nyomozati eljárást lefolytatta, és az eredményt a videofelvétel beszerzése sem befolyásolta volna kedvezően.

A III. kerületi Rendőrkapitányság vezetője a sértettnek a rendőri mulasztást kifogásoló panaszát elutasította. A határozatban foglaltak szerint „nem ismeretes az sem, hogy a cselekmény és a bejelentés ideje között miért telt el 1 óra 19 perc, az Eurocenter hatóságomtól még kényelmes séta esetén is maximum 15 perc. Ez mindössze azért lényeges, mert a jármű önkényes elvétele miatti feljelentéseket soron kívül veszi fel hatóságom, amennyiben természetesen a sértett közli a kiemelt bűncselekmény elkövetését.” Az ügyben rendőri mulasztást nem állapítottak meg. A panaszos a beadványában ugyanakkor előadta, hogy vidékiek lévén, nem rendelkeznek helyismerettel a fővárosban, illetve mivel temetésre jöttek, először a közelben lakó rokonaikat keresték fel, továbbá a rendőrségen is várakozniuk kellett, amíg az ügyeletes tiszt fel tudta venni a feljelentésüket.

A BRFK megsemmisítette a III. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének határozatát, mert a panaszt nem a rendőrségről szóló törvény alapján kellett volna elbírálni. A panaszt a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvény alapján levélben tájékoztatták. A budapesti rendőrfőkapitány a rendőri szervek részéről mulasztást nem állapított meg, de felkérte a III. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét, hívja fel az érintett állomány figyelmét, hogy a feljelentések felvételek az esetleges bizonyítékokra akkor is kérdezzenek rá, ha a sértett erről nem tesz említést.

Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a III. kerületi Rendőrkapitányság eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggésben, ennél fogva felhívta a rendőrkapitány figyelmét a minden szempontból körültekintőbb eljárásra. A tisztességes eljárás ugyanis magában foglalja az udvariasság elemi szabályainak megtartását; ezen szabályok megsértése – az országgyűlési biztos gyakorlata szerint – megalapozza a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásságot. A rendőrkapitány határozatában szereplő, fent idézett, az ügy érdemével nem összefüggő kijelentések pedig sértették az udvariasság elemi szabályait. Ugyanakkor a nyomozást megszüntető határozat törvényessége nem vonható kétségbe, így a hatóságok eljárása egyéb tekintetben nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

OBH 4239/2001.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot okoz az építési hatóság eljárása, ha a használatbavételi engedélykérelem ügyében nem jár el, vagy azt nem határozattal bírálja el.

A panaszos azzal fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy a II. kerületi Polgármesteri Hivatalnál „nem megfelelő elbánásban” részesítik. Egy kétlakásos lakóépületet épített „papíron” a telekingatlanban tulajdonostársával, a valószínűleg a saját pénzéből. A hatóság kérése ellenére nem ad végleges használatbavételi engedélyt a házra. Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben a kerület jegyzőjétől kért tájékoztatást és iratokat.

A panaszos beadványában jelezte, hogy az ingatlan ügyeiben több per van folyamatban. Az országgyűlési biztos ezekben a hatásköre hiányát állapította meg. Mivel a használatbavételi engedélyezés ügyét kivéve, valamennyi eljárásban az utolsó kiadott határozat az országgyűlési biztoshoz intézett panasz előtt több mint egy évvel érkezett a panaszos-

hoz, a vizsgálatot az országgyűlési biztos csak a használatbavétel ügyében folytathatta le. Megállapította, hogy a kétlakásos lakóház építési engedélye két építető nevére szól, akik az engedély megkérésének időpontjában a telek tulajdonosai voltak, és közösen kérték a házra az építési engedélyt. (Ezek egyike a panaszos). A lakásokra az építetők ideiglenes használatbavételi engedéllyel rendelkeznek. A végleges használatbavételi engedélyt azonban a házra kell megkérni, és arra a ház építetői egyetemlegesen kötelezettek és jogosultak. Az építési hatóság nem vizsgálhatja a két építető által szabályszerűen aláírt építési engedélykérelem mögöttes polgári jogi tartalmát akkor, ha mindkét építető egyben a beépíteni szándékozott telek ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonosa. A hatóság a végleges használatbavételi engedélyt az építési engedély két jogosítottjának – közös kérelmükre – együtt adhatja meg. Amikor a panaszos végleges használatbavételi engedélyt kért az építési hatóságtól, levélben azt a tájékoztatást kapta, hogy a végleges engedély kiadásának részükről nincs akadálya, de a tulajdonostársak aláírását pótolni szükséges. A levelet követően az eljárás nem folytatódott. A hatóság eljárása a végleges használatbavétel ügyében nem felelt meg a vonatkozó anyagi és eljárási szabályoknak. Ha a kérelem nem teljesíthető, úgy azt határozattal el kell utasítani. Az elutasítás érdemi döntés, azt határozatba kell foglalni, valamennyi érdekelteket arról értesíteni, és ellene jogorvoslatnak van helye.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos állampolgári jogaival kapcsolatban visszásság keletkezett, ezért kezdeményezte, hogy a jegyző a végleges használatbavétel eljárását folytassa le, és határozatban döntsön. Megállapította azt is, hogy a 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet – bár rendkívül részletekbe menően szabályoz – nem rendelkezik arról, hogy van-e – és milyen – eljárásnak helye abban az esetben, ha az épület minden egyes részére van ideiglenes használatbavétel, de az egészére nem kérik meg a végleges engedélyt. Arról rendelkezik, ha nincs használatbavételi engedély: hivatalból kötelezni kell az építetőt annak megkérésére, és meg kell tiltani az építmény használatát. Mi a teendő akkor, ha a részekre van ideiglenes engedély, de az egészre és végleges nincs? Jelezte ezért a belügyminiszternek, hogy a rendelet kiegészítését e kérdésben fontolja meg. A panaszost tájékoztatta, hogy az építkezés finanszírozásával, tulajdonjogával stb. kapcsolatos jogviták polgári peres eljárásban rendezhetők. A jegyző a kezdeményezést elfogadta, az eljárást lefolytatta. A belügyminiszter a jelentést elfogadta és jelezte, hogy a rendelet folyamatban lévő módosításakor a hiányosságot kiküszöböli.

OBH 4315/2001.

A kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalmával, valamint az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a rendőrségi fogdában elhelyezett fogva tartottat a fogdaőr sértő, fenyegető kifejezések használatával fegyelmezi.

Nem keletkezik alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság, ha a mérlegelési jogkörben eljáró fogdaőr a fogva tartott letéti tárgyai között helyezi el a fogva tartottnak érkező csomagból az olyan dolgot, ami láthatóan nem kereskedelemben forgalmazott, hanem házi csomagolású, továbbá az sem, ha – tekintettel a jogszabályi kötelezés hiányára – a rendőrségi fogdában nincs rendszeresített szolgálat ellátásra női fogdaőr.

A Békéscsabai Rendőr-főkapitányság fogdájában előzetes letartóztatásban lévő két panaszos közös beadványban kifogásolta, hogy a fogdaőrök a fogva tartottak részére szánt kenyeret fejpárnának használják, az egyik fogdaőr a fogva tartottak repetáját elfogyasztja, a női fogva tartottakat pedig nem azonos nemű fogdaőr kíséri a WC-be és a zuhanyozóba.

Az egyik panaszos sérelmezte továbbá, hogy egy esetben a fogdáról nem továbbították az ügyvédi beszélőre vonatkozó kérelmét, másik esetben pedig az ügy előadója nem értesítette az ügyvédjét arról, hogy beszélni kíván vele. Elfogadhatatlannak ítélte meg azt is, hogy a leveleket több hét késéssel kapja meg, csomagban kapott szivarját nem adták át neki, többször nem tartózkodhatott szabadlevegőn, az egyik fogdaőr elvette újságait, és azokat olvasta. Ugyan-ez a fogdaőr őt és zárkatársát – a másik panaszost – megfenyegette, azt mondta, hogy „ha nem igyekszünk a cipőnk felvételével, hátba lő”, vagy „hátba vág a gumibottal”.

A másik panaszos külön sérelme az volt, hogy egy fogdaőr azt mondta neki, hogy „szívesen látnám a бүdös hulláját a zárkában lógni”.

A panasz alapján felmerült az emberi méltósághoz, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a kérelem előterjesztéshez, a védelemhez, az egészséges környezethez, a tulajdonhoz való jog, valamint a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalma sérelmének gyanúja. Ezért az ombudsman általános helyettese vizsgálatot rendelt el. Annak során vizsgálatra kérte a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság és a Békés Megyei Főügyészség vezetőjét.

Az általános helyettes nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a panasz azon részében, miszerint az ügyvéddel való kapcsolattartásra vonatkozó kérelmek továbbítása elmaradt.

Nem találta bizonyítottnak az általános helyettes, hogy a fogdában többször nem biztosították a panaszos szabadlevegőn tartózkodáshoz való jogát, hogy a fogva tartotti létszám feletti ételmezt a fogdaőr elfogyasztotta, a fogva tartottak ételmezését szolgáló kenyeret pedig fejpárnának használta, végül azt sem, hogy a panaszos a neki szóló leveleket több hét késéssel kapta meg. A panaszos ezen állításai ugyanis ellentmondtak a főkapitány tájékoztatójában foglaltaknak.

Nem állapított meg alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot a panasz azon részében, ami szerint a csomagban kapott szivart a panaszos nem kapta meg. A szivart ugyanis letéti tárgyak között helyezték el, és szabadulásakor azt megkapta a panaszos. Másrészt a fogdaőrök a fogdák rendjéről szóló, a panaszos fogva tartása idején hatályban volt BM

rendelet szerint jártak el, mivel a fogva tartott részére csak kereskedelemben forgalmazott élelmiszer, ruházati cikk és egyéb – a rendelet mellékletében felsorolt – tárgy továbbítható. A fogda személyzete úgy döntött, hogy a csomagban elhelyezett szivart házi csomagolása miatt nem kaphatja meg a panaszos. Ezen döntés megalapozottságát azért nem vonta kétségbe a helyettes biztos, mivel adott esetben a szolgálatot ellátó fogdaőr és parancsnoka volt abban a helyzetben, hogy megítélje, a szivar kereskedelemben forgalmazott volt-e vagy nem. Nem okozott alkotmányos joggal összefüggő sérelmet az sem, hogy a rendőrségi fogdában nincs rendszeresítve szolgálat ellátásra női fogdaőr, mint ahogy az sem, hogy férfi fogdaőrök kísérik akár a fogdán belül, akár a fogdán kívül a női fogva tartottat.

Nem állt összefüggésben a panaszos semmilyen alkotmányos jogával, így alkotmányos joggal kapcsolatos visszasság sem keletkezett akkor, amikor a szolgálatban lévő fogdaőr magához vette és olvasta a panaszos újságait. Annak ellenére így foglalt állást a helyettes biztos, hogy a fogdaőr elismerte ezen állítások valódiságát, és cselekményével megszegte a szolgálati viszonytal kapcsolatos kötelezettségét. A fogdaőr szóban forgó magatartása ugyanis nem sértette a panaszos még alkotmányos jogokon kívüli érdekeit sem, mivel ez olyankor történt, amikor a fogva tartott a fogdában házi munkát végzett, tehát ő akkor újságot nem olvashatott.

Rámutatott viszont a helyettes ombudsman arra, hogy a fogdaőr megsértette az Alkotmányban rögzített kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalmát, valamint az emberi méltósághoz való jogot akkor, amikor a panaszosnak mint házi munkásnak azt mondta, hogy ha nem siet a vacsora kiosztásával, hátra lövi, vagy gumibottal hátra vágja.

Ugyancsak a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalma, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozta az az eset is, amikor egy fogdaőr olyan kijelentést tett, hogy „szívesen látnám büdös hulláját a zárkában lógni”.

Az alkotmányos joggal összefüggő visszasságok megállapítása ellenére ajánlást nem tett az általános helyettes. Elegendőnek és megfelelőnek tartotta a Békéscsabai Rendőrkapitányság, valamint a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének – saját hatáskörben tett – intézkedését. A kapitány a visszasságot okozó fogdaőrt fegyelmi fenytéssel sújtotta, a főkapitány pedig felhívta a békéscsabai városi kapitányság vezetőjét a fogva tartottakkal való kulturált, emberséges bánásmód követelményeinek maradéktalan betartására.

OBH 4458/2001.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a nyomozó hatóság, ha csak több hét elteltével értesíti a hozzátartozókat a fogva tartott előzetes letartóztatásba helyezéséről.

A panaszos sérelmezte, hogy fia őrizetbe vételt meghaladó tartamú fogva tartásáról, látogatási és csomagküldési jogáról a Debreceni Rendőrkapitányság csak több hét elteltével tájékoztatta. A panasz tartalmazta azt is, hogy gyermekét a rendőrségen bántalmazták, rugdosták, ököllel ütötték és megfenyegették, az emiatt tett feljelentése ügyében pedig a nyomozó hivatal megtagadta a nyomozást. A határozat elleni panaszát a főügyészség elutasította. Végül kifogásolta, hogy a fia által írt leveleket több hetes késéssel vagy egyáltalán nem kapta meg, a rendőrség által folytatott nyomozás elrendelését pedig megalapozatlannak, a bizonyítási eljárást hiányosnak ítélte meg.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalma sérelmének gyanúja. Ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjétől tájékoztatást kért, és vizsgálatra kérte fel.

A helyettes ombudsman hatásköre hiányát állapította meg a beadványban foglaltak azon részeiben, miszerint a panaszos fiát a rendőrök bántalmazták és megfenyegették, az emiatt tett feljelentése tárgyában hozott nyomozást megtagadó határozat, illetve a jogorvoslati kérelmet elutasító határozat megalapozottsága tárgyában. Ugyancsak hatásköre hiánya miatt mellőzte annak kivizsgálását, hogy megalapozott volt-e a panaszos fia ellen a nyomozás elrendelése és a nyomozó hatóság által folytatott bizonyítási eljárás mindenre kiterjedő volt-e, a beszerzett bizonyítékok kétséget kizáróan bizonyították-e, hogy fia bűncselekményt követett el.

Az ombudsmani vizsgálat tárgya volt viszont a panaszos értesítésének elmaradása fia előzetes letartóztatásba helyezéséről, fia gyógyszerrel való ellátása, a fia által írt levelek késedelmes postázása vagy a postázás elmaradása.

A helyettes biztos megállapította, hogy – különös figyelemmel arra is, hogy a panaszosnak jelentős érdeke fűződött ahhoz, hogy mielőbb tudomást szerezzen az őrizetben lévő fia további személyi szabadsága korlátozásáról szóló döntésről – sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga és a jogbiztonság követelménye akkor, amikor a nyomozó hatóság nem értesítette késedelem nélkül – csak mintegy három hét elteltével – fia előzetes letartóztatásba helyezéséről. Az alkotmányos joggal összefüggő visszasságot az idézte elő, hogy a nyomozást folytató Debreceni Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztályán az ügy vizsgálatára kijelölt vizsgáló figyelmen kívül hagyta a büntetőeljárásról szóló azon törvény rendelkezését, hogy „Az előzetes letartóztatás elrendeléséről a nyomozás befejezéséig a nyomozó hatóság, késedelem nélkül értesíti a terhelt által megjelölt hozzátartozót; ennek hiányában a terhelt által megjelölt más személy is értesíthető”. A vizsgáló parancsnoka pedig elmulasztotta a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló BM Utasítás szerinti ellenőrzési kötelezettségét, vagyis a nyomozás törvényességét és szakszerűségét nem ellenőrizte maradéktalanul. A

biztos rámutatott, hogy az eljáró nyomozó akkor járt volna el helyesen, ha a panaszos fiának előzetes letartóztatását elrendelő bírósági végzés alapján – függetlenül attól, hogy a nyomozati iratok visszaérkeztek-e vagy nem a nyomozó hatósághoz, illetve hogy a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés ellen fellebbezett-e a panaszos fia, esetleg védője, vagy nem – nyilatkoztatta volna a fogva tartottat, hogy kéri-e hozzátartozója értesítését vagy nem, és a nyilatkozatnak megfelelően járt volna el. A nyomozó szerv vezetőjének pedig észlelnie kellett volna beosztottja mulasztását, és fel kellett volna hívnia az értesítés pótlására.

Megállapította továbbá, hogy a panaszos fia a rendőrségi fogdában többször részesült orvosi ellátásban, és gyógyszereket is kapott. A panasz ezen részében mulasztás, szakmai szabályszegésre utaló adat, így alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság nem merült fel. A panaszos fia által írt levelek továbbításával összefüggésben kizárta az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítását az, hogy e tárgyban a panaszos közlése és a főkapitányi vizsgálat eredménye egymásnak ellentmondtak.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság miatt a helyettes biztos kezdeményezte a Debreceni Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy – figyelemmel arra, hogy az esetleges fegyelemsértés óta egy év még nem telt el – fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja miatt a büntetőeljárás előadójával szemben vizsgálja meg a fegyelmi eljárás keretében való felelősségre vonás lehetőségét, és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket. Ajánlotta továbbá a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének, hogy hívja fel az irányítása alatt álló illetékes állomány figyelmét a büntetőeljárásról szóló törvény 93. § (2) bekezdésében foglaltak maradéktalan betartására.

A debreceni rendőrkapitányság vezetője nem rendelt el felelősségre vonást. Döntését a biztos tudomásul vette, de fenntartotta a jelentésében kifejtetteket. A kapitányságvezető válaszát azért sem fogadta el, mivel a kezdeményezésre a Hajdú-Bihar megyei főkapitány is válaszolt. A városi kapitány – mint az állomány illetékes parancsnoka – a szóban forgó nyomozás előadóját, valamint annak parancsnokát kioktatta és felhívta figyelmüket a hasonló esetekben megfelelő eljárásra. A főkapitány eleget tett a neki címzett ajánlásnak is. Intézkedett egy olyan rendszer kidolgozására és végrehajtására, miszerint a fogva tartottat a bírói meghallgatásra kísérő rendőri állomány – a letartóztatás elrendelése esetén – egy formanyomtatványon nyilatkoztatja a hozzátartozó értesítésének lehetőségére, és ezen nyilatkozatot haladéktalanul továbbítja a fogva tartott ügyében eljárást folytató nyomozó szervhez a szükséges értesítés elvégzésének érdekében. Tekintettel arra, hogy a főkapitány álláspontja és tett intézkedése megfelelt a neki címzett ajánlás és a városi kapitánynak címzett kezdeményezés teljesítésének, azt a helyettes biztos elfogadta.

OBH 4476/2001.

Önmagában az a tény, hogy a betegnek a vizsgálatot követően a több órát kell – kényelmetlen körülmények között – várakoznia a betegszállításra, nem valósítja meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét.

A panaszos beadványában édesanyjának a SOTE II. sz. Belgyógyászati Klinikájáról az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet Radiológiai Osztályára MR vizsgálatra történt szállítását, illetőleg a vizsgálatról a beteg hosszadalmas visszaszállítását sérelmezte.

A DELTA Országos Katasztrófa Mentő Csoport ügyvezető igazgatója, Semmelweis Egyetem ÁOK II. Belgyógyászati Klinika igazgató főorvosa, valamint az Országos Mentőszolgálat főigazgatója a panaszos által hozzájuk is benyújtott panaszbejelentését kivizsgálta, és ennek eredményéről tájékoztatta az országgyűlési biztost a panaszos értesítése mellett.

A Delta Országos Katasztrófa Mentő Csoport, mint „Kiemelkedően Közhasznú Szervezet” és az OEP között létrejött finanszírozási alapszerződés szerint végzi a szerződésben rögzített módon a térítésmentes betegszállító egészségügyi szolgáltatásait.

A mentőszolgálat ügyvezetője a panasz kivizsgálása érdekében meghallgatta a panaszolt napon érintett szolgálat tagjait, a történetek értékelése során ragaszkodott a rögzített adatokhoz. Az aznapi szolgálatvezető elmondásából és a rendelkezésre álló dokumentumokból az derült ki, hogy a II. sz. Belklinika csak az OPNI-ba történő szállítást rendelte meg a mentőszolgálattól, a visszaszállítást nem. A mentő a panaszos édesanyjának OPNI-ban történt átadása után további ütemezett szállítási feladatainak teljesítése érdekében tovább indult. Időközben 17 óra 45 perckor az OPNI MR laborjának ügyeletes nővére felhívta a DELTA mentőszolgálat telephelyét, és a szolgálatvezetővel beszélve kérte a panaszos édesanyjának visszaszállítását a II. sz. Belklinikára. A szolgálatvezető ekkor jelezte, hogy tekintettel a kapacitás hiányukra, a beteg elszállítását csak 6 órán belül tudnák vállalni. Erre tekintettel a szolgálatvezető javasolta az ügyeletes nővérnek, hogy próbálja meg egyéb betegszállító szolgálatoknál a beteg elszállítását megrendelni. A szolgálatvezető ezek után újraértékelte a kiadott szállítási feladatokat, URH rádióon egyeztetett a szolgálatban lévő gépkocsikkal. Újra csak azt állapíthatta meg, hogy valamennyi szolgálatban lévő gépkocsi esetében a már megkezdett szállítási feladat teljesítése kötötte le a kapacitást. Ezek után 18 óra 15 perckor egyeztetett a Szamaritánus Mentőszolgálattal, ahonnan cca. 18 óra 30 perckor jeleztek vissza, hogy nincs mozgósítható szabad kapacitásuk. A szolgálatvezető ezek után 18 óra 37 perckor az Országos Mentő Szolgálatnál (OMSZ) éppen ügyeletes szolgálatvezetővel egyeztetve a betegszállítási

feladatot átadta. Ezen időközben az OPNI MR labor ügyeletes nővérének hívásakor szolgálatvezető jelezte, hogy a beteg elszállítását az OMSZ fogja elvégezni.

Országos Mentőszolgálat főigazgatója is kivizsgálta a panaszt. Az OMSZ szállította a panaszos édesanyját az OPNI MR laborjából az ott elvégzett vizsgálatot követően a SOTE II. sz. Belgyógyászati Klinikára. A mentődokumentáció tanúsága szerint a betegszállítást kérő első bejelentés 18 óra 40 perckor érkezett az MR laborból. A 21 óra 28 perces kiérkezés nem minősül késedelmesnek, mivel a labor dolgozói a szállítást 3 órán belül kérték. Az eset körülményeire tekintettel a panaszt nem találták megalapozottnak, erről mind a bejelentőt, mind az Egészségügyi Minisztérium Szervezési Irodáját tájékoztatták.

Az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) kettős feladatot lát el. Egyrészt a mentést, másrészt a betegszállítást. Mindkét feladatkört, mint egészségügyi szolgáltatást szabályozza az egészségügyről szóló törvény, e feladatok ellátásának részletes szabályait a mentésről szóló 20/1998. (VI. 3.) NM rendelet, és a betegszállításról szóló 19/1998. (VI. 3.) NM rendelet rögzíti.

Míg a mentés minden esetben az élethez való joggal hozható összefüggésbe, addig a betegszállítással kapcsolatos panaszok a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog körében vizsgálhatók. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben biztosított beteg jogok töltik ki tartalommal. Így az egyik legalapvetőbb betegjog az egészségügyi ellátáshoz való jog. Ez pedig annyit jelent, hogy minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz. A beteg az egészségügyi ellátásokat a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek függvényében jogosult igénybe venni.

Az egészségügyről szóló törvény az egészségügyi ellátások között nevesíti a betegszállítást is, amely főszabályként abban az esetben vehető igénybe, ha az egészségügyi ellátás hozzáférhetősége másként nem biztosítható. A betegszállításról szóló rendelet taxatív felsorolja a sürgősség igénye szerinti hozzáférhetőséget, ennek értelmében a legrövidebb időn belül a „3 órán belüli” hozzáférést megjelölve. A rendelet arra is lehetőséget nyújt a betegszállításra feljogosított szervezeteknek, hogy: „Amennyiben a betegszállítást végző szervezet az adott időben nem rendelkezik valamennyi szállítási feladatának teljesítéséhez szükséges kapacitással, elsősorban a sürgősebb szállítási feladatokat kell teljesíteni”.

A tényállás alapján és a fent kifejtetteket összegezve az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos édesanyjának betegszállításával kapcsolatosan a feladatot ellátó szervezetek feladatukat jogszabályoknak megfelelően látták el. Önmagában az a tény, hogy a panaszos édesanyjának a vizsgálatot követően több órát kellett kényelmetlen körülmények között várakozással töltenie, nem valósítja meg az Alkotmányban biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét. Az adott esetben az orvosok, a labor és a mentőszolgálatok személyzete is kellő gondossággal úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy „a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek” javításával, a szolgáltatás (betegszállítás) kapacitásának, szervezettségének, minőségi színvonalának emelésével ne lehetne és kellene az egészségügyi ellátásokat ezen a területen is fejleszteni. Ez azonban nem jogkérdés, hanem részben a nemzetgazdaság teherbíró képességének, részben a politikai (költségvetési) akaratnak a kérdése.

OBH 4509/2001.

A jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha nem tesz eleget a csapadékvíz-elvezetési, vízrendezési és vízkár-elhárítási kötelezettségének, és a panaszos kárenyhítési támogatás ügyében a határozat meghozatalát elmulasztja.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy Hatvan Város Önkormányzata a rendkívüli esőzések miatt életveszélyessé vált ingatlanának a helyreállításához nem nyújtott támogatást.

A jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult vizsgálat. A panaszos a 2000. június 2-án jegyzőkönyvbe foglalt kérelmében a rendkívüli esőzések miatt életveszélyessé vált ingatlanának helyreállításához az önkormányzat segítségét kérte. Beadványára tájékoztató levélben kapott elutasító választ.

A panasz előterjesztésekor a költségvetés a vis maior támogatásokra jelentős összegeket biztosított az önkormányzatoknak, kormányrendeletben meghatározva a támogatások folyósítását, de alapvetően az önkormányzatok döntésére bízva az összegek elosztását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese vizsgálatában megállapította, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit az ügyben az önkormányzat nem tartotta be. A szabályszerű határozat meghozataláról nem gondoskodott, a jogorvoslati lehetőségről való tájékoztatást elmulasztotta. Az alakszerű határozat mellőzésével adott tájékoztatás nem felel meg a tartalmi követelményeknek. A határozat és annak indokolása azt a célt szolgálja, hogy azokat a releváns tényeket tartalmazza, melyekre a jogalkalmazó szerv a döntését alapozta. A vizsgált esetben a rendelkezésre álló tényállásból az sem derült ki, hogy a panaszos lakhatási

problémája megoldódott-e, és milyen feltételekkel, annak ellenére, hogy az önkormányzat megkeresésre küldött válaszában a lakhatás elemi feltételeinek biztosítását mondta ki elsődleges szempontként.

A mérlegelési jogkörben hozott döntésekből ki kell tűnnie azoknak a preferenciáknak, melyeket a döntés meghozatala során az eljáró hatóság alkalmazott, és annak, hogy a kérelmező mely elvárásoknak nem tett eleget és melyek azok az elvárások, melyeknek eleget téve a későbbiekben eséllyel nyújthatja be kérelmét. A mérlegelési jogkörre hivatkozva, a pontos tényállás felderítése nélkül és a döntés indokolását mellőzve nem lehet a kérelmet elutasítani, mert ez megalapozatlansághoz, sőt önkényes döntésekhez vezethet.

A vizsgált ügyre irányadók az OBH 2852/1999. sz. jelentésben tett megállapítások is. Eszerint 1990-től az önkormányzati törvény az önkormányzatok feladataként határozza meg a vízrendezést és csapadékvíz-elvezetést, a csatornázást. A vízgazdálkodási törvény ugyancsak az önkormányzatok feladatai között említi a csapadékvíz-elvezetést, a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást. Erre vonatkozóan további szabályozást ad a korábban hatályos Országos Építési Szabályzat és a jelenleg hatályos, az építési követelményekről szóló kormányrendelet.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat eljárása a vis maior támogatással kapcsolatban a jogorvoslat-hoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

Az ombudsman felkérte a Hatvan Város Önkormányzat képviselőjében eljáró polgármestert, hogy a panaszos vis maior támogatással összefüggő kérelme ügyében hozzon alakszerű határozatot, szem előtt tartva a vis maior támogatásokkal kapcsolatos kormányrendelet, a szociális törvény, az ezzel kapcsolatos helyi rendeletek és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit. A polgármester elfogadta a kezdeményezést, és meghozta a határozatot.

OBH 4510/2001.

Sérti a panasz előterjesztéséhez való jogot az, ha a panaszbeadványt hatáskör hiányában átteszik másik szervhez, és erről nem értesítik a panasztevőt, valamint az is, ha a beadványt a határidő többszörös túllépése után válaszolják meg anélkül, hogy a késedelmet bármilyen alkotmányos cél indokolta volna.

Nem sérül a tulajdonhoz fűződő jog azáltal, hogy az ingatlan domborzati elhelyezkedése miatt a szennyvízcsatornázást költségszerűbb technológiával kell megoldani, mint a település többi részén és ehhez a társulat és az üzemeltető kedvezményeket ad.

Egy dunaharaszti panaszos fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Dunaharaszti Csatorna-Építő Társulat által épített szennyvízcsatorna-gerincvezeték megépítése nem teszi lehetővé azt, hogy ahhoz gravitációs módszerrel csatlakozzék, hanem csak a nyomott rendszer alkalmazható, melynek üzemeltetése magasabb költséggel jár. Azt is sérelmezte, hogy hiába fordult a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalhoz, az nem válaszolt leveleire.

A biztos a tulajdonhoz fűződő jog és a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A panaszos 1997-ben kötött szerződést a Dunaharaszti Csatorna-Építő Társulattal szennyvízcsatorna kiépítésére.

2000-ben a társulat helyszíni bemérést végzett a gerincvezetékhez való csatlakozás lehetőségének felmérése érdekében és megállapították, hogy csatlakozni csak nyomott rendszerrel lehetséges. A panaszos ragaszkodott a gravitációs rendszerhez lévén, hogy annak üzemeltetése olcsóbb. A probléma megoldása érdekében a panaszos a polgármesterhez, majd a megyei közigazgatási hivatalhoz fordult segítségért. Ugyanezen a napon a társulat a kedvezmények biztosításáról tájékoztatta a panaszost.

Dunaharaszti domborzati viszonyai erősen változóak, ezért bonyolult a szennyvízcsatornázás és egyes pontokon „nyomott csatornát” kell alkalmazni. A D. utcai csatornaszakasz a vízjogi engedélyben foglaltaknak megfelelően épült meg. A vízügyi igazgatóság tájékoztatása alapján ez a megoldás széles körben elterjedt kedvezőtlen domborzati viszonyok esetén. A többletterhet az jelentheti, hogy az automatikus üzemelés ellenére rendszeres ellenőrzést igényel a szivattyú. A szennyvízhálózat megépítésére vonatkozó szerződés nem tartalmaz arra vonatkozóan részleteket, hogy a csatlakozó hálózatnak milyen rendszerűnek kell lennie, mindössze azt tartalmazza, hogy az utcai hálózatot, valamint a telkekre történő ún. beállást biztosítják.

A vizsgált esetben a biztos megállapította, hogy a tulajdonhoz fűződő jog nem sérül azáltal, hogy a panaszos ingatlanának domborzati elhelyezkedése miatt a szennyvízcsatornázást technikailag máshogyan kell megoldani, mint a település többi részén, és ehhez a társulat és az üzemeltető kedvezményeket ad.

A panaszos azt is sérelmezte, hogy a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak a fenti ügyvel kapcsolatban küldött beadványára hónapok óta nem érkezik válasz. A panaszos 2000. szeptember 22-én fordult az I. pontban kifejtett panaszszal a közigazgatási hivatalhoz. Beadványát 2001. február 22-én a közigazgatási hivatal továbbította a jegyzőnek egy elírással. Az elírás szerint a közigazgatási hivatal döntés céljából megküldte a jegyzőnek a beadványt, de a levélben döntsön szó helyett „döntök” szó szerepel, ami félreérthetővé tette a levelet a jegyző számára, aki így nem is intézkedett.

Végül a biztos megkeresésére a közigazgatási hivatal átnézte az ügyet, és a panaszost tájékoztatta arról, hogy nincs az ügyben hatásköre. Erre a válasza a panaszosnak 14 hónapot kellett várnia.

A panasz előterjesztéséhez való jog kizárólag akkor érvényesül maradéktalanul, ha a panasszal megkeresett szerv a beadványban foglaltak kivizsgálására alkalmas cselekményeket elvégzi, a szükségesnek ítélt intézkedéseket megteszi,

és mindezekről, valamint a következtetéseiről és külön vizsgálat nélkül is megválaszolható kérdésekre adandó válaszokról részletesen tájékoztatja azt, aki hozzá fordult. Különös jelentősége van ennek azokban az esetekben, amikor a megkeresett szerv nem ad helyt a beadványban foglaltaknak, vagy éppen hatáskör hiánya miatt más szervhez teszi át a beadványt. A panaszbeadványokban szereplő kifogásokra vonatkozó szakmai szabályokban járatlan bejelentő tévedéseit is csak úgy lehet eloszlatni, ha a megkeresett szerv a fentiekben megjelölt részletes tájékoztatást megadja. Ezt az értelmezést erősíti a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. tv. is, mely szerint az elintézésre hivatott szerv a vizsgálat befejezésekor a tett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről köteles a panasztevőt írásban haladéktalanul értesíteni. Ha az állampolgár nem az elintézésre hivatott szervnél tesz panaszt, 8 napon belül át kell tenni beadványát, és erről értesíteni kell. A panasz törvényben előírt 8 napon belüli áttétel és a 30 napon belüli kivizsgálás nem történt meg.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a közigazgatási hivatal megsértette a panaszosnak a panasz előterjesztéshez való jogát és miután ez a mulasztás semmiféle alkotmányos céllal nem volt igazolható, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okozott.

A biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a hivatalához érkezett panaszokat, a törvényes határidőket szigorúan betartva intézzék. A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4573/2001.

Visszásságot okoz a Magyar Posta Rt. a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ha a nyilvántartott (könyvelt) postai küldeményekre vonatkozó szabályokat nem tartja be.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Magyar Posta Rt. Kecskeméti 1. sz. Hivatalának alkalmazottja 2 tértivevényes küldemény kézbesítését úgy kísérelte meg a részére, hogy azokat egy értesítőn jelölte meg, ezért az egyik küldeményt nem kapta meg, és az „nem kereste” jelzéssel került vissza a feladóhoz, a Bács-Kiskun Megyei Bírósághoz. Ez a kézbesítési szabálytalanság megakadályozta a panaszost abban, hogy jogait a bíróság előtt gyakorolja. Kérte ezért a postahivatal vezetőjét, hogy a szabálytalan kézbesítésről adjon igazolást. Ezt azonban a posta nem teljesítette arra hivatkozással, hogy a mulasztás kétséget kizáróan nem bizonyosodott be, mert az értesítő egyik félnél sem található meg. A panaszos az értesítő megőrzésének mellőzését jogsértőnek tartja. Továbbá a postának a panasz kivizsgálása során követett eljárását is.

Az országgyűlési biztos az ügyvel kapcsolatos hatáskörét illetően rögzítette, azt vizsgálhatja, hogy a közszolgáltató (jelen esetben a posta) eljárása, döntése az állampolgár alkotmányos jogaival összefüggésben okoz-e visszásságot. A konkrét szerződéses jogviszonyból eredő vita (történt-e szerződésszegés) elbírálására azonban a hatásköre nem terjed ki, abban csak a bíróság dönthet. Miután pedig a bíróság szabálytalanul kézbesített iratával kapcsolatban a panaszos igazolási kérelemmel élt a Legfelsőbb Bírósághoz, az országgyűlési biztos ebben a konkrét ügyben sem járhat el. Az igazolási kérelem elbírálása szükségképpen a postai kézbesítés szabályosságáról való döntést is jelenti, az országgyűlési biztos hatásköre viszont nem terjed ki a bíróságnál folyamatban lévő ügyre.

Azt azonban általánosságban megállapította, hogy visszásságot okoz a jogbiztonsággal, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ha a hatósági eljárásban érdekelt fél nem értesül a hatóság intézkedéséről, mert a kézbesítésre vonatkozó szabályokat a posta megszegi. Ezért kell a lehető legnagyobb biztonságra törekedni a hivatalos iratok kézbesítése során. Erre az általánosnál szigorúbb szabályok is vonatkoznak. Az otthon nem talált címzett részére a küldeményről hagyott értesítő hátrahagyását azonban igazoltatni nem kell, arra ugyanis ésszerűen nincs is lehetőség, amint azt egy korábbi ombudsmani jelentés már megállapította. A küldemény postahivatali átvételekor általában leadott értesítőt okiratként nem kell megőrizni, mert az funkcióját betöltötte a levél átadásával. Ha azonban az ilyen hivatali kézbesítéskor az alkalmazott észleli az értesítő szabálytalanságát, akkor a tisztességes eljárás követelménye szerint a hibát korrigálni kell, hogy ezzel a súlyosabb sérelmet meg lehessen előzni.

A panaszban kifogásolt egyik ügyben az országgyűlési biztos a posta szabálytalan eljárását, és ezzel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét megállapította. Miután azonban a posta érintett igazgatósága a megelőzés és a felelőségre vonás iránt intézkedett, ebben az ügyben kezdeményezést a biztos nem tett.

A vizsgált esetek rávilágítottak a visszásság ismétlődésének veszélyére, ezért a biztos felkérte a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálja meg, milyen intézkedéssel csökkenthető ez, és gondoskodjék intézkedésének általános alkalmazásáról. Kezdeményezte továbbá, hogy nyomatékosan hívják fel a kézbesítők figyelmét az értesítőkre vonatkozó szabályok betartására, és fordítsanak nagyobb gondot ennek ellenőrzésére. A vezérigazgató a kezdeményezéssel egyetértett, annak megfelelően intézkedett.

OBH 4594/2001.

Visszásságot okoz a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggésben az önkormányzat, ha a hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott közszolgáltatás kötelező igénybevételének és a lakbérrendeletnek a szabályai nincsenek összhangban.

A panaszos sérelmezte Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal összefüggő hulladékkezelési helyi közszolgáltatással és annak díjával kapcsolatos szabályozását. Kifogásolta, hogy a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal felhívásának megfelelően az önkormányzat a rendeletet nem módosította, és a díj behajtásának megszüntetésével kapcsolatban nem tett intézkedést a szolgáltató Kft-nél.

A vizsgálat a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult. A Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatát érintő ügy vizsgálata során az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzati rendelet gyakorlati alkalmazása alkotmányos visszásságokat eredményezhet. Az önkormányzat a lakbérekről szóló rendeletében a bérlő részére nyújtott külön szolgáltatások körében nem szabályozta a szemétszállítást, de a lakbérhez kapcsolódó, a lakbér összegében foglalt szolgáltatások körében sem utalt erre. A szemétszállítás fizetésére való kötelezettség e rendeletből nem vezethető le, ezért bizonytalanságot eredményez a bérlők körében, annál is inkább, mivel a korábbi szabályozás erre egyértelmű eligazítást adott. A bizonytalanság annak ellenére is megállapítható, hogy a hulladékszállítással kapcsolatos önkormányzati rendelet szempontjából ingatlanulajdonosnak kell tekinteni azt a személyt, akinek a használatában lévő ingatlanon keletkezik hulladék. A szabályozás azonban csak akkor lehet egyértelmű, ha az alkotmánybírói döntéseknek megfelelő, az arányosság elvét követő külön szolgáltatás a lakbérben is megjelenik.

Az ombudsman tájékozódott más önkormányzat erre vonatkozó gyakorlatáról, és megállapította, hogy a vizsgált esettől eltérően a háztartási hulladék elszállítására vonatkozó szolgáltatást a lakbérrendeletben a külön szolgáltatások között sorolták fel, és így az arányosság elvének betartásával történő szabályozás a bérlők esetében nem tette kétséggé, hogy miért és mekkora összeget kell fizetni a külön szolgáltatásért.

Az önkormányzatok az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről és a későbbiekben megjelent hulladékgazdálkodási törvényekben foglalt felhatalmazás alapján nagyfokú önállósággal rendelkeznek a települési szilárd hulladék elszállítási díjának és a díjfizetés alapjának megállapítása során. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok önállósága és mérlegelési jogköre korlátlan. Az önkormányzati rendeleteknek ugyanis összhangban kell lenni az Alkotmányból fakadó követelményekkel. A települési szilárd hulladék közszolgáltatási szerződés keretében való elszállításának szabályozása során az önkormányzatok törvényi felhatalmazás alapján polgári jogi jogviszony elemeit állapítják meg, ezért tiszteletben kell tartaniuk a Polgári Törvénykönyv 1. § (1) bekezdéséből eredő azon követelményt, amely szerint az önkormányzatoknak, a gazdasági szervezeteknek és az állampolgárok személyi viszonyait szabályozó jogszabályokat a törvénykönyvvel összhangban, arra figyelemmel kell értelmezni. [52/1998. (XI. 27.) AB határozat]

A 48/2000. (XII. 18.) AB határozatban arra mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy a lakásonkénti szemétszállítási díj nem minden esetben tükrözi a ténylegesen elvégzett közszolgáltatást, hiszen a lakásonkénti szemétkibocsátás jelentős különbségekhez vezethet. Az alkotmánybírói vizsgálat által kifogásolt önkormányzati rendelet a társasházi és szövetkezeti lakások esetén a kötelezően fizetendő díjat lakásonként határozta meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a díjfizetés átalányjellegű, a szabályozás nem tükrözi a kibocsátott és elszállított szemét mennyiségét, így e rendelkezés nem valósítja meg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás tényleges arányosságát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a vizsgált esetben a hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott közszolgáltatás kötelező igénybevételének szabályai és a lakbérrendelet erre vonatkozó előírásai nincsenek összhangban, és ez az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és tisztességes eljárással összefüggésben visszásságot okoz.

Az ombudsman felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében az összhang megteremtése érdekében vizsgálja meg az önkormányzatnak a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról, valamint a lakásbérlmények lakbérével és a lakbértámogatásokról szóló rendeletét. Ennek keretében vizsgálja meg, hogy mit jelent az önkormányzat gyakorlatában a hulladékszállítási díjhátralék kifizetésére vonatkozó előfeltétel, mivel ez feltételként a lakbértámogatások között és a helyi rendeletben nem szerepel. A korábbi figyelemfelhívás és az Alkotmánybíróság döntései alapján vizsgálja meg, hogy a panaszolt esetben az átalányjellegű díj megfelel-e a közszolgáltatásra vonatkozó jogszabályoknak. Vizsgálja meg a díjak idő előtti megállapítására és behajtására vonatkozó önkormányzati gyakorlatot, és amennyiben szükséges kérte az intézkedés megtételét.

A közigazgatási hivatal az ajánlásban foglaltaknak eleget tett, és mindenre kiterjedően intézkedett.

OBH 4723/2001.

Nem okoz visszásságot az építési hatóság, ha ipari övezetben az évtizedek óta meglévő besorolásnak és tényleges használatnak megfelelő rendeltetésű építmény elhelyezését engedélyezi.

Budapest XVI. és XIV. kerület lakói fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert attól tartottak, hogy a rákospalotai Határ út XV. kerületi oldalán épült raktárbázis „az ingatlanvagyonuk elértéktelenedését vonta magával”. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot, és kikérte az érintett önkormányzatok álláspontját.

A biztos megállapította, hogy a raktárbázis arra kijelölt övezetben, a rá vonatkozó szabályok szerint épült. Az engedélyező határozatot közölték a szomszédos ingatlanok tulajdonosaival, lakóival. A panaszosok valamennyien vagy a raktárbázist határoló utca túloldali, vagy az arra merőleges utcák lakói, a panaszolt ingatlannal közös telekhatáruk nincs. Mivel a tervezett építési munka a településrendezési tervvel és szabályokkal nem ellenkezett; a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelt; a szakhatóságok a hozzájárulásukat megadták; az építési hatóság az engedélyt nem tagadhatta volna meg akkor sem, ha a panaszosok tiltakozásáról az engedélyezés folyamatában értesül.

A raktárbázis építési engedélye 2000. április 11-én kelt, azt már a jegyzőhöz intézett 2001. júliusi első panaszosi beadványra sem lett volna lehetséges módosítani vagy visszavonni, sem fellebbezésnek tekinteni, mivel egy évnél régebben kelt, az építető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait sértette volna, de a panaszos nem is kérte ezeket, és nem terjesztett elő igazolási kérelmet sem a fellebbezési határidő elmulasztása miatt (feltéve, ha fellebbezett volna). Ha előterjesztett volna, azt a hatóságoknak el kellett volna utasítaniuk, mivel az építkezés 2000. november 2-án elkezdődött. Legkésőbb ekkor értesülni kellett a környezetnek az építkezésről. Megállapítható volt, hogy a panasz nem a beépítés módjára, magasságára, tömegére, esetleges árnyékoló hatására, a benapozás vagy a kilátás csökkenésére stb. vonatkozott, hanem a raktárbázis rendeltetésre és az azzal járó forgalomra. Ennek az adott területen való megvalósíthatóságáról nem az építési engedélyben, hanem a területrendezési tervekben és szabályzatokban döntöttek. Az építési engedélyezésben kizárólag annak megállapítására van mód (ebben a kérdésben), hogy a tervezett konkrét építmény és rendeltetése az adott övezetben megengedett-e. Az övezeti besorolást megállapító, jelenleg érvényes fővárosi rendezési terv megalkotását és jóváhagyását – beleértve a lakosság bevonása törvényben előírt kötelezettségének teljesítését – többször vizsgálták az országgyűlési biztosok is, az eljárás törvényességéhez nem fért kétség. A terület rendeltetése egyébként sem változott 1959 óta követhetően, az a főváros mindenkor rendezési terve szerint ipari övezet. 1998. január 1-je óta a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat és a hozzá tartozó Fővárosi Szabályozási Keretterv szerint MZ, jelentős zöldfelületű munkahelyi terület. A mai helyzetet meghatározó döntéseket évtizedekkel korábban hozták meg azzal, hogy működő ipartelep, vasútvonal, ipari vágányok, darupályák stb. szomszédságában lakótelepek építését tették lehetővé. A most beépített terület – valamikor mezőgazdasági rendeltetését követően – mindig is ipari-raktározási használatú volt. A zuglói körvasút és a rákospalotai körvasút mentén terül el, amelyekből iparvágányok sora ágazik el, a területet évtizedek óta ezek kapcsolják össze a vasúttal is. A korábbi ipartelep vasbeton kerítése az út mentén ma is áll. A panaszosok által lakott terület valóban lakóövezet. Beépülése idején azonban a panaszolt terület mindvégig ipari övezet volt, ténylegesen is meglévő iparterülettel és az azt kiszolgáló teherforgalommal. A vizsgálat megállapította, hogy hatóság eljárásából vagy mulasztásából eredő, a panaszosok állampolgári jogait érintő visszásság nem keletkezett. Szomszédságukban évtizedek óta ipari besorolású területen ipari létesítmények helyezkednek el, és ez most sem változott.

A hatóságokhoz intézett beadványokra azok időben, helytálló válaszokat adtak, eljárási szabálytalanságok nem történtek. Az egészséges környezethez való jog tekintetében az Alkotmánybíróság következetesen alkalmazott elveit és gyakorlatát is figyelembe véve az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy a környezet védelmi szintje (állapota, a környezetszennyezés szintje stb.) változott-e. Az eldöntendő kérdés az, hogy az adott jogszabályok (a Fővárosi-kerületi rendezési-szabályozási tervek jóváhagyásáról) és az adott jogalkalmazás, hatósági aktus (az építési engedély) következményeként létrejövő állapot visszalépést jelent-e a korábbi állapothoz képest. Mivel a most beépített terület sem szabályozásában, sem tényleges használatában nem módosult a korábbiakhoz képest, visszalépést, a védettség szintjének csökkenését nem állapította meg, így az egészséges környezethez való joggal összefüggő, hatóság eljárásából vagy mulasztásából eredő visszásságot sem. Ezért a vizsgálatot lezárta, kezdeményezéssel nem élt. Felhívta a panaszosok figyelmét, hogy ha ingatlanuk értékének csökkenését vélelmezik a raktárbázis miatt, káraik polgári peres eljárásban bizonyíthatók és érvényesíthetők.

OBH 5074/2001.

A jogbiztonság követelményével, valamint a művelődéshez és a munkához való joggal összefüggő visszásságot okoz a felsőoktatási intézmény, ha egy adott szakon, egyetemi szintű képzésre szóló engedély nélkül, ilyen oklevél megszerzését helyezi kilátásba, amelyet később nem tud kiadni.

A panaszos azt sérelmezte, hogy bár a tanulmányait az egyetemi követelmények szerint végezte el, mégsem kaphat egyetemi diplomát, és ez az elhelyezkedését, kinevezését is akadályozza.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének megkeresésére az ügyben érintett felsőoktatási intézmény és az oktatási miniszter lényegében egybehangzóan azt közölték, hogy a panaszos által végzett szak csak főiskolai szinten létezik, mert az egyetemi szintű képzés engedélyezése – a Magyar Akkreditációs Bizottság elutasítása alapján – nem történt meg. Önmagában az egyetem szakalapítási szándékára alapozva, a kedvező döntés reményében nem lett volna szabad egyetemi szintű képzést indítani. Ezt a hibát az intézmény elismerte, és úgy próbálta meg orvosolni, hogy a panaszos külföldi intézményben szerezhesse meg ezt a diplomát.

Az általános helyettes megállapította, hogy a felsőoktatási intézmény visszásságot okozott a panaszos fent említett alkotmányos jogaival összefüggésben azzal, hogy olyan szintű diplomát ígért, amelyet jogszerűen nem adhatott.

A visszásság lehetséges orvoslását illetően az általános helyettes ugyanakkor azt rögzítette, hogy a felsőoktatási törvény értelmében kizárólag a felsőoktatási intézmény jogosult oklevelet kiadni a törvényben és a képesítési jogszabályokban meghatározott feltételek szerint. Erre másnak még különleges méltányosságból sincs lehetősége. A bíróság is csak kártérítést állapíthat meg, de az oklevél kiadását nem rendelheti el. Ezekre való tekintettel az általános helyettes – az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megállapítása mellett – azt kérte az egyetem rektorától, hogy a lehetséges módon – szakindítás kezdeményezése, külföldi képzés – segítsen a sérelem orvoslásában.

A rektor a válaszában azt közölte, miután a külföldi képzés nem valósult meg, az egyetem a tévedését úgy kívánja orvosolni, hogy kezdeményezi az egyetemi szintű kiegészítő szak alapítását és indítását, ezt a kérelmet be is nyújtotta. A szakindítás engedélyezése után a korábbi tanulmányokat elismerve a panaszos is rövid időn belül megkaphatja az egyetemi szintű oklevelet. Az általános helyettes az egyetem válaszát és intézkedését elfogadta. Az új információ szerint azonban az engedélyt az egyetem nem kapta meg, ezért tovább kell keresni a megoldás lehetőségét.

OBH 5149/2001.

Visszásságot okoz a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az önkormányzat, ha a birtokvédelemmel kapcsolatos kérelmek ügyében elmulasztja a döntést.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a kaposvári jegyző a birtokvédelemmel kapcsolatos ügyében érdemben nem döntött.

Az országgyűlési biztos a jogorvoslathoz, a tulajdonhoz és a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy a panaszosnak a szomszédos ingatlanon kifogásolt terepfeltöltésre, vízelvezetésre, károkozásra vonatkozó ügyében az önkormányzat nem az államigazgatási eljárás általános szabályai és az ügyben irányadó, a birtokvédelemre vonatkozó szabályok alkalmazásával járt el. A panaszos beadványa ügyében határozattal vagy egyezség jóváhagyásával, és annak határozatba foglalásával nem döntött. Az önkormányzat a panaszos ügyében két ízben, 1998-ban és 2001-ben készített helyszíni jegyzőkönyvet, de a panasz még mindig nem oldódott meg. A második esetben nem is vettek fel jegyzőkönyvet, csupán feljegyzést készítettek. Alakszerű és határidőben meghozott döntés esetén a panaszos nyilatkozhatott volna a panasz rendeződéséről. Nem fogadható el az önkormányzat álláspontja, hogy a panaszos ügyében azért nem született határozat, mert az érintettek az ereszcatornákat a saját telkükre visszafordították.

Az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat a panaszos birtokvédelmi kérelme ügyében a döntést elmulasztotta, és ezzel a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A biztos felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos birtokháborítási kérelme ügyében érdemben döntsön, és erről az érdekelteket értesítse. A jegyző a határozatot meghozta, melyben a panaszos kérelmének helyt adott, és a panaszoltakat kötelezte a vízelvezetés megoldására.

OBH 5150/2001.

A jogbiztonság követelményével és azzal az alkotmányos elvvel összefüggésben, mely szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, visszásságot okoz az önkormányzat, ha a rendeletében megállapított hulladékszállítási díj nem felel meg a magasabb szintű jogszabályban előírt arányosság követelményének, és a díjfizetési kötelezettség elmulasztásának következményét is a hulladékgazdálkodási törvény előírásaitól eltérően szabályozza.

A jogállamiság követelményével és a helyi önkormányzathoz való joggal, valamint a kérelemhez és helyi önkormányzathoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot az önkormányzat, ha huzamosabb időn át nem gondoskodik a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló önkormányzati rendelet megalkotásáról, és a népi kezdeményezés iránt benyújtott kérelmet nem tartalma szerint bírálja el, és nem gondoskodik annak a hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételéről.

A panaszos Gyál Önkormányzatának eljárását sérelmezte, mert az önkormányzat új szolgáltatót bízott meg a hulladék elszállításával, és a szemétszállítási díjak 150–200%-kal megemelkedtek. A panaszos úgy ítélte meg, hogy az elszállított hulladék mennyisége és a kiszámlázott díj nem állnak egymással arányban, ezért népi kezdeményezést nyújtottak be az önkormányzathoz a rendelet újratárgyalása érdekében. A képviselő-testület azonban ülésén nem az aránytalan szolgáltatási díjat, hanem a szociálisan rászorultak díjcsökkenését tárgyalta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese egyrészt az önkormányzatnak a népi kezdeményezés iránt benyújtott kérelemmel kapcsolatos eljárását vizsgálta, másrészt a gyáli Önkormányzatnak a települési szilárd hulladéokra vonatkozó helyi közszolgáltatásokról szóló rendeletét.

A panaszos és több mint 2000 más gyáli választópolgár beadvánnyal éltek a polgármesteri hivatalhoz, mely tartalma szerint egyértelműen népi kezdeményezés kiírására irányult. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. A polgármesteri hivatalnak a beadvány áttekintését követően meg kellett volna állapítania, hogy az adott ügyben nincs hatásköre, és gondoskodnia kellett volna annak áttételéről a hatáskörrel rendelkező helyi választási irodához. Az általános helyettes megállapította, hogy az önkormányzat alkotmányos visszásságot okozott azzal, hogy a beadványt nem tartalma szerint bírálta el, és nem gondoskodott annak a hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételéről, és a kérelmezők tájékoztatásáról.

Az önkormányzat több éven keresztül elmulasztott rendeletet alkotni a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában kimondta, hogy a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjog. A helyi népszavazással kapcsolatban pedig megállapította, hogy „a helyi önkormányzathoz való alapjog megvalósításának egyik alakzata és ezért alkotmányellenes az a jogi szabályozás, amely korlátozza, illetve megghiúsítja az önkormányzatsnak a népszavazás útján történő gyakorlását”. Az önkormányzat a jogalkotási mulasztással visszásságot okozott, de az általános helyettes ezzel összefüggésben nem tett ajánlást, mert a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében már felhívta mulasztásának pótlására a képviselő-testületet.

A rendelet vizsgálata feltárta, hogy alkotmányos visszásságot okoz az olyan szabályozás, amely a 110 és a 120 literes hulladékgyűjtő edény heti egyszeri ürítési díját azonos összegben határozza meg, mert az ellentétes az arányosság követelményével. A rendelet alkotmányos visszásságot okozott azzal is, hogy a díjfizetési kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén keletkező díjhátralékot nem adók módjára behajtható köztartozásként rendeli végrehajtani.

A helyettes biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja meg a rendeletnek a hulladékszállítási díj megállapítására és a díjfizetés elmulasztása esetén alkalmazott eljárásra vonatkozó szabályait.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és törvényességi észrevételt nyújtott be a képviselő-testülethez. A képviselő-testület azt azonban csak részben fogadta el, ezért a hivatalvezető ismételten törvényességi észrevételt tett. Az újabb észrevételnek a képviselő-testület eleget tett, és 2002. december 19-én új rendeletet alkotott a hulladékszállításról.

OBH 5216/2001.

Nem állapítható meg a tulajdonhoz fűződő és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság, ha a jegyző a telepengedélyezési eljárás során a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása nélkül nem hoz határozatot a számára előírt ügyintézési határidőn belül.

A panaszos azt sérelmezte, hogy budapesti lakóháza mellett 20 éve üzemel egy kovácsműhely, amelynek üzemelése által okozott zaj és rezgés a környék lakóit évek óta zavarja. A panaszos kifogásolta azt is, hogy több ízben fordult az illetékes hatóságokhoz, de bejelentései eredménytelenek maradtak, így problémája jelenleg is fennáll. Kifogásolta továbbá azt is, hogy időközben a jogszabály-módosítás miatt megindult telepengedélyezési eljárás felfüggesztéséről nem kapott értesítést.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz fűződő és a jogorvoslathoz való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, melynek során tájékoztatást kért a Budapest X. kerületi jegyzőtől és a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőségtől.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kovácsműhelyt befogadó épületek ideiglenes jellegűek, erről az építészeti hatóság nem tájékoztatta a telepengedélyezési eljárást folytató hatóságot. Megállapította továbbá, hogy az elhúzó eljárás elsődlegesen a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának hiánya okozta.

Az országgyűlési biztos, figyelemmel arra, hogy a szakhatósági állásfoglalás bevárása kifejezetten a panaszos és a telep környezetében lakók érdekében áll, a jegyző eljárásával szemben nem állapított meg a vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot. Ugyanakkor felkérte a jegyzőt építészeti szakhatósági állásfoglalása saját hatáskörében történő felülvizsgálatára az ideiglenességre tekintettel, továbbá a környezetvédelmi hatóságot a szakhatósági állásfoglalás mielőbbi megadása érdekében.

A jegyző a szakhatósági állásfoglalások megérkezését követően kiadta a telepengedélyt a vállalkozó részére. Az építészeti szakhatósági állásfoglalásban rámutatott arra, hogy az ideiglenes jellegű építmények a szabályozási terv elfogadását követően véglegesíthetők lesznek. A jegyző panaszos beadványára indult eljárást elutasító határozattal zárta le, és felhívta a figyelmét a jogorvoslat lehetőségére.

A környezetvédelmi hatóság az országgyűlési biztost tájékoztatta, hogy a szakhatósági véleményét megküldte a jegyző részére. A megkeresett hatóságok válaszait és intézkedéseit az országgyűlési biztos tudomásul vette, az ügyet lezárta.

OBH 5249/2001.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszasságot okoz, ha a jogalkalmazók ellentmondóan értelmezik az alkalmazandó jogszabályt, és a jogorvoslathoz való jog sérül, ha csak egyetlen társadalmi szervezet jogosult az ügy elbírálására, mert a sérelmet szenvedett panaszos számára a jogszabály nem nyújt jogorvoslati lehetőséget.

A panaszos kifogásolta, hogy lakása akadálymentesítéséhez szükséges kérelme elutasításának az volt az oka, hogy felesége 1997-ben már saját jogán részesült fűtéskorszerűsítés címén az említett támogatási formában. Egyidejűleg az ügygel kapcsolatban Mozgáskorlátozottak Tiszazugi Egyesületének elnöke is beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, mert helytelen jogszabályi értelmezésből adódóan a panaszos számára hátrányos döntés született. A panaszosok beadványukhoz csatolták az ügyben keletkezett teljes dokumentációt.

A panaszos 2000-ben nyújtotta be a lakás akadálymentesítési támogatás iránti kérelmét a lakóhelye szerint illetékes mozgássérültek egyesületéhez. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Egyesület a kérelmet a szükséges mellékletekkel együtt továbbította a Mozgáskorlátozottak Egyesülete Országos Szövetségéhez (MEOSZ), és javasolta a támogatás megítélését. A MEOSZ nem javasolta a támogatás nyújtását, mivel a meglévő lakás akadálymentesítése céljából lakásonként 150 000 Ft támogatás adható és a panaszos házastársa ezt az összeget már 1997-ben magkapta.

A Tiszazugi Egyesület elnöke ezt követően Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészséghez fordult. Állásfoglalásuk szerint a MEOSZ eljárása ellentétes a kormányrendeletben foglaltakkal. Mivel az országos társadalmi szervek (azok szövetségei) tekintetében a törvényességi felügyeletet a Legfőbb Ügyészség látja el, ezért a MEOSZ által készített nyilatkozatokat a szükséges ügyészi intézkedés megtétele céljából a főügyészséghez felterjesztette.

A Megyei Főügyészség felterjesztését követően a Legfőbb Ügyészség Magánjogi és Közigazgatási Jogi Főosztály Polgári Jogi Osztálya válaszában kifejtette, hogy a rendelet a támogatást valóban nem az ingatlanhoz, hanem a mozgáskorlátozott személyhez köti, de a jogosultság feltétele a lakás akadálymentesítése is. Általában az akadálymentesítés a lakásban lakó és azt használó minden mozgássérült számára akadálymentesítést jelent. Ezért a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége által készített és rendszeresített igénylési formanyomtatványt sem a rendelettel ellentétesnek, sem diszkriminatív jellegű tartalmúnak nem lehet minősíteni. A kivételes és egyedi eltérések csak külön kérelem benyújtásával és elbírálásával oldhatók meg. Ezért a Tiszazugi Egyesület elnöke ismét a MEOSZ-hoz fordult, de a kérelmet ismét elutasították.

Ezt követően a kérelmező „fellebbezés” címén fordult ismét a MEOSZ-hoz, azonban a Szövetség továbbra sem javasolta a támogatás megítélését.

Legfőbb Ügyészség a panaszos ismételt kérelmére már az alábbiakról értesítette: egy lakáson végzett akadálymentesítéshez legfeljebb 150 000 Ft akadálymentesítési támogatás nyújtható, ezért nincs jogi lehetőség arra, hogy az újabb támogatási összeget megkapja. A hivatkozott rendelet nem egy személyre, hanem egy lakásra vonatkozóan mondja ki a korlátozást.

Az országgyűlési biztos a jogszabályokból megállapította, hogy a korábbi 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet, valamint a többször módosított 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet akadálymentesítési támogatásról szóló rendelkezései tartalmilag megegyeznek. A jogszabályok szerint az akadálymentesítésre adható összeg egy személyre tekintettel csak egyszer vehető igénybe, amelynek mértékét mindkét jogszabály az ingatlan típusától függően szabályozza. Az állami támogatás a Mozgáskorlátozottak Egyesülete Országos Szövetségének javaslata alapján folyósítja az erre felhatalmazott pénzügyintézet, elutasítás esetén fellebbezésre a jogszabály nem ad lehetőséget.

A rendelet 9. §-a szabályozza az akadálymentesítési támogatást, amelynek (1) bekezdése a támogatni kívánt célt nevesíti, a (2) bekezdése a támogatás mértékét szabályozza. A (4) bekezdés második fordulata állítja fel azt a személyhez kötött jogszabályi korlátot, hogy „Egy személyre tekintettel állami támogatás csak egy alkalommal vehető igénybe.” Ez pedig annyit jelent, hogy egy mozgáskorlátozott személyre tekintettel, csak egyszer vehető fel a (2) bekezdésben meghatározott lakásnak megfelelő mértékű támogatás. A jogszabályból nem olvasható ki az a jogalkotói szándék, amivel a panaszos kérelmét elutasították, nevezetesen az, hogy a juttatás „nem egy személyre, hanem egy lakásra vonatkozóan mondja ki a korlátozást”.

A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a beadványban előadottak alátámasztják azt a helyzetet, hogy a különböző szintű jogalkalmazók egymásnak ellentmondóan értelmezik az alkalmazandó jogszabályt, és mivel az ügy elbírálására csak egyetlen társadalmi szervezet (MEOSZ) jogosult, a sérelmet szenvedett panaszosnak a jogszabály jogorvoslati lehetőséget sem nyújt. A rendelkezésre álló iratokból kitűnik, hogy az ügyben a mozgáskorlátozottak helyi, valamint országos egyesülete, továbbá a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség, valamint a Legfőbb Ügyészség eltérő állásponton van. A fent kifejtettek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszost a jogbiztonság elvével, valamint a jogorvoslathoz való jogával összefüggésben sérelem érte.

A biztos a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte a Kormányt, hogy tekintse át a 12/2001. (I. 21.) Korm. rendeletnek a mozgáskorlátozottak lakásának akadálymentesítését célzó rendelkezésének szövegét, és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 54. §-a alapján adjon ki elvi állásfoglalást annak érdekében, hogy a jelentésben feltárt eltérő jogértelmezésből és joggyakorlatból adódóan senki ne kerüljön hátrányos helyzetbe.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az ajánlást határidőben elfogadta, és a szükséges intézkedést megtette.

OBH 5284/2001.

A tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá az emberi méltósághoz való jogból fakadó kegyeleti joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármesteri hivatal, ha nem ad pontos tájékoztatást a sírhely megváltását és a rátemetést illetően. A panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz a közigazgatási hivatal mulasztása, ha a polgármesteri hivatal intézkedését panaszoló levélre késedelmesen válaszol.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az egyházasdenegelei önkormányzat nem engedélyezte elhunyt édesanyjának az édesapja sírhelyére történő rátemetését. A panaszos 2001. július 10-én fordult levélben a Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűléséhez a panasz vizsgálását kérve. A főjegyző a beadványt áttette a közigazgatási hivatal vezetőjéhez, ahonnan a panaszos semminemű tájékoztatást nem kapott. Ezért kérte az önkormányzat és a közigazgatási hivatal eljárásának vizsgálását.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált, jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz való jog, az emberi méltósághoz való jogból következő kegyeleti jog és a panasz előterjesztéséhez való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megkereste a közigazgatási hivatal vezetőjét és Egyházasdenegeleg jegyzőjét. A beszerzett információk alapján állapította meg a tényállást. A panaszos édesapja 1994-ben hunyt el, és panaszos szülei még életükben úgy határoztak, hogy egy sírban akarnak nyugodni, ezért a sírköre mindkét szülő nevét felírták az aktuális adatokkal. A sírhely felett az önkormányzatnak volt rendelkezési joga. 2001. januárjától vált kötelezővé a sírhelymegváltás. 2001. június 30-án a panaszos édesanyja is elhunyt. Amikor panaszos a temetést intézni felkereste a Polgármesteri Hivatalt, az ügyintéző tájékoztatta, hogy a sírhely megváltása kötelező, a megváltás 25 évre szól, és csak ennek letelte után lehet szó a rátemetésről. A panaszos rögtön elmondta, hogy ő érdeklődött a rátemetés lehetőségeiről Budapesten a Fővárosi Temetkezési Intézetnél, és ott azt a felvilágosítást kapta, hogy 25 éven belül bármikor lehet rátemetni azzal a feltétellel, hogy a sírban csak két koporsó lehet. Az elmondottakat az ügyintéző nem vette figyelembe. Az elhunyt ekkor már a temető hűtőjében feküdt, ezért a panaszos nem akarta későbbre halasztani a temetést, így édesanyját június 3-án egy külön sírba eltemették.

A panaszos csatolta a sírhely megváltásról szóló számlát, a temetkezési szolgáltatás számláját és a kőfaragó mester átvételi elismervényét 117 420 forintról, amely az új sírkő állításának és a régi kijavításának a díja volt. A panaszosnak e magas költséget azért kellett kifizetnie, mert édesanyja rátemetését az önkormányzat nem engedélyezte. Az édesapja nyughelyeül szolgáló síron korábban már egyszer állíttatott sírkövet.

A közigazgatási hivatal vezetője az országgyűlési biztos megkeresésére a vizsgálatot lefolytatta, és megállapította, hogy a polgármesteri hivatal ügyintézője a rátemetéssel kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel ellentétesen tájékoztatta az ügyfelet. Megállapította azt is, hogy a közigazgatási hivatal az ügyben nem kellő körültekintéssel járt el, mert nem győződött meg arról, hogy a válaszlevelet a panaszosnak elküldték. A közigazgatási hivatal az ügyintézőt ezért figyelmeztetésben részesítette, a jegyzőt pedig, azzal kereste meg, hogy intézkedjen a panasszal kapcsolatban.

A jegyző az országgyűlési biztos megkeresésére a történeteket azzal indokolta, hogy a panaszos olyan sírhely felnyitását kérte, amely felett nem rendelkezett, mivel azt nem váltotta meg.

Nem rendelkezett továbbá az illetékes intézet sírnyitási engedélyével sem. Véleménye szerint méltányosan járt el az önkormányzat, amikor nem a sorban következő temetkezési helyet, hanem a panaszos édesapjának sírja mellett közvetlenül fekvő üres sírhelyet ajánlotta fel megváltásra. Hozzáfűzte még, hogy az önkormányzat a temető rendelet megalkotásával szeretné elérni a rendezett és esztétikus temetőképet, az eddig kialakult temetkezési gyakorlat, a sírhelyek közötti foghíjak megszüntetését.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a polgármesteri hivatal ügyintézője akkor járt volna el helyesen, ha tájékoztatja a panaszost, hogy édesapja sírhelyét megválthatja, és miután édesanyját is oda temette, a rátemetéstől számított 25 évig megilleti őt a sírhely feletti rendelkezési jog. Így teljesülhetett volna a panaszos szüleinek végakarata, és a sírkő állításával, illetve javításával kapcsolatos költségeket sem kellett volna kifizetni. A sírnyitáshoz szükséges engedélyt a panaszos – a jogszabályban rögzített feltételek mellett – rövid időn belül megkapta volna. Nem fogadható el a jegyzőnek a rendezett és esztétikus temetőképre való hivatkozása, hiszen már egy meglévő sírhely felnyitására került volna sor, és ez nem jár a temetőkép megváltoztatásával.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos mind a polgármesteri hivatal, mind a közigazgatási hivatal mulasztását megállapította az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben. A vizsgálat ideje alatt a mulasztást a közigazgatási hivatal vezetője pótolta, ezért ezzel kapcsolatban ajánlást nem tett.

A panaszos a vizsgálat ideje alatt személyesen is megjelent és az Országgyűlési Biztos Hivatalában előadta, hogy nem kívánja már édesanyjának a másik sírba történő áthelyezését, de az önkormányzat mulasztása folytán keletkezett többletköltségeinek megtérítésére igényt tart.

Az országgyűlési biztos az önkormányzat mulasztásával kapcsolatban kezdeményezte, hogy a jegyző intézkedjen annak érdekében, hogy a polgármesteri hivatal munkatársai a temetkezési törvényben, és végrehajtási rendeletében, valamint az önkormányzat rendeletében foglaltak szerint járjanak el, és az elhunytak hozzátartozóinak megfelelő tájékoztatást adjanak. Terjedjen ki az intézkedés arra is, hogy amennyiben a hozzátartozók rátemetéssel kívánják az elhunytat eltemetni, de a sírhely felett nincs rendelkezési joguk, azt – az önkormányzat temetkezési rendeletében foglaltak szerint – megváltással megszerezhessek.

A kezdeményezéssel az új jegyző egyetértett, a felhívásnak megfelelően intézkedett, és a panaszos költségeinek megtérítése iránti kérelmét újra megvizsgálták. Az országgyűlési biztos a jegyző válaszát elfogadta, és az ügyet lezárta.

OBH 5354/2001.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot okoz az okmányiroda, ha a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatokat előzetes egyeztetés, és a megoldás keresése nélkül évekre visszamenőlegesen változtatja meg.

A panaszos és 57 társa fordult az országgyűlési biztosához, melyben lakcímváltozás, illetve települési határ megváltoztatása miatt különböző hatóságok intézkedését kifogásolta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljárásához való jog megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A Budapest II., Nagykovácsi út 27/A; 27/B; 27/C. számú épületek 1952-ben, 1970-ben és 1978-ban épültek, tulajdonosa a Magyar Állam, kezelője a Határőrség (BM Központi Gazdasági Igazgatósága). A lakások bérlőinek módja lenne a lakások megvásárlására. Ezen eljárás során azt közölték a lakókkal, hogy lakcímük – több évtizede – csupán tévedésből szerepel budapesti lakcímként, az valójában Nagykovácsihoz tartozik. Ingatlanai azonban Nagykovácsi településtől, illetve az önkormányzat elérhető szolgáltatásaitól 6 km-re fekszenek. Úgy vélik, hogy e változással ügyeik intézése (különbféle banki és egyéb szolgáltatások) több időt vesz igénybe, nehezebbé válik majd. Az ügyben újabb problémaként jelentkezik, hogy az önkormányzati választásokon Remeteszőlös elnevezéssel – Nagykovácsi községhez tartozó területek részeiből – új település alakult. Az új település gyakorlatilag a kérdéses lakóépületek és Nagykovácsi település között fekszik. Ezért az esetlegesen végrehajtandó adatváltoztatási adminisztráció befejezését követően, szinte azonnal újabb intézkedésekre kerülhet sor, tekintve, hogy az érintett épületekhez most már Remeteszőlös község esik a legközelebb, de az is jelentős távolságra.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatában megállapította, hogy a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatoknak az előzetes egyeztetés, a megoldás keresése nélkül történő megváltoztatása érintette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljárásához való jogot, és azzal összefüggésben visszásságot okozott, mert évekre visszamenőlegesen változtatta meg a panaszosok lakcímét.

Az általános helyettes felkérte a fővárosi és a Pest megyei közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy vizsgálják ki, a végrehajtott lakcímrendezést mi tette lehetővé, az érintettek hogyan lettek visszamenőleg nagykovácsi lakosok. Kérte a hivatalvezetőket, hogy az ügyben hozott valamennyi lakcímrendezési határozatot vizsgálják felül.

A hivatalvezetők egybehangzóan megállapították, hogy a lakcím-adatok megváltoztatásával kapcsolatos intézkedés törvényt sértett, mert meghozatalakor az érintett állampolgárok budapesti lakcímmel rendelkeztek, hosszú időszakra vonatkozóan. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény szerint nem lehet a határozatot módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal ezért felügyeleti jogkörben megsemmisítette a Budakeszi Város Önkormányzat Okmányirodájának a lakcímváltozást érintő hatósági intézkedéseit. A közigazgatási hivatal felhívta a Budakeszi Okmányirodát, hogy a Bp., II. kerületi Okmányiroda közreműködésével intézkedjen a lakosok fővárosi lakcímének visszaállítása iránt. A közigazgatási hivatalvezetők arra az álláspontra helyezkedtek, hogy végleges megoldás az lehet, ha területszervezési intézkedéssel a lakott terület rész a fővároshoz kerül.

OBH 5409/2001.

A közigazgatási hivatal indokolatlanul elhúzódozó eljárása, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság részét képező tisztességes eljárás követelményét és a panaszos törvényes érdekeit egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz.

A panaszos Budapest Kőbányai Önkormányzata Polgármesteri Hivatala Pénzügyi Irodájának gépjárműadó kivetésével kapcsolatos eljárását sérelmezte. Állítása szerint az Iroda nem vette figyelembe, hogy személygépjárműve az adókivetés évében már nem volt a tulajdonában. Kifogásolta továbbá, hogy a Fővárosi Közigazgatási Hivatal a hozzá benyújtott fellebbezésére, a rendelkezésére álló törvényes határidőn belül nem hozott másodfokú, jogerős és érdemi határozatot.

A jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülésével, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indult a vizsgálat, és abban az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy a gépjárműadó a társadalmi közkiadásokhoz való arányos hozzájárulás mellett elsődlegesen az úthasználat indokolja. Ezért szükséges szüneteltetni az adófizetési kötelezettséget arra az időre, amíg a gépjármű a használt gépjárművek forgalmazásával foglalkozó vállalkozó birtokában van, és így a forgalomban rendeltetésszerűen nem vesz részt. Erre az időre nem szükséges a forgalmazót sem adófizetésre kötelezni, mert nála a gépjármű üzleti forgalom tárgya. Ezért jogszerűen járt el a Pénzügyi Iroda akkor, amikor törölte a panaszost 1997. január hónapban terhelő gépjárműadó összeget. A panaszos 1999. április 30-án fellebbezést nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási Hivatalhoz a Pénzügyi Iroda 1999. április 15-én kelt fizetési felhívása ellen. Tekintettel azonban arra, hogy a fizetési felhívás nem minősül hatósági határozatnak, hanem csupán az ügyfél tájékoztatására szolgál, ellene jogorvoslati kérelem benyújtásának nincs helye. Az eljárásra irányadó jogszabály szerint a panaszos az elsőfokú adóhatóságnál csak – az adóigazgatási eljárás alapjául szolgáló – észrevételt tehet, illetve méltányosságból az adó elengedését, mérséklését vagy részletekben történő megfizetését kérheti. A Fővárosi Közigazgatási Hivatal azonban minderről nem tájékoztatta a panaszost. Csak az országgyűlési biztos általános helyettesének fellépését követően, 2002. június 17-én vizsgálta meg a felterjesztett iratokat és adott a panaszosnak – jóllehet részletes és kielégítő, de kétségtől eltekintve – tájékoztatást. A késedelmet a hivatalvezető a helyi adó és illeték ügykörökben évek alatt felgyülemlett jelentős mennyiségű hátralékkal magyarázta. Azonban mindezek ismeretében is fontosnak tartotta az általános helyettes, hogy rámutasson arra, aligha képzelhető el a hatóság és az ügyfelek iránti bizalom és az ezen alapuló együttműködés nélkül hatékony közigazgatás. Az együttműködés pedig nem csupán formai kérdés, hanem annak számos tartalmi megnyilvánulása van. Egyebek mellett ilyen, ha az ügyfél bízhat abban, hogy a hatósághoz intézett beadványaira választ kap. Vizsgálata során megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási Hivatal elhúzódó eljárásával, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság részét képező tisztességes eljárás követelményét és a panaszos törvényes érdekeit egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos ügyében döntés született ajánlást nem tett, de kezdeményezte a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjénél, hogy a hivatalához mint másodfokú hatósághoz érkező jogorvoslati kérelmek, panaszok, bejelentések határidőben történő kivizsgálása érdekében tett általános és konkrét intézkedéseikről folyamatosan számoltassa be a belső szervezeti egységek vezetőit. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 5430/2001.

Visszásságot okoz a jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ha a katasztrófavédelmi igazgatóság kizárólag a panaszos nyilatkozatára alapítva elutasítja a kérelmet anélkül, hogy őt a jogairól megfelelően tájékoztatná.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, mert sérelmezte, hogy bár a 2001. évi tavaszi árvíz során károsodott az ingatlana, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságtól nem kapott kárenyhítési támogatást.

A vizsgálat a jogorvoslathoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

A vizsgálat megállapította, hogy az árvíz okozta kárról készült kárfelmérő adatlapon rögzített károsodás ténye és a helyreállítás megsült értéke nincs összhangban azzal a feljegyzéssel, mely szerint a panaszos házáat az árvíz nem érte el. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság által készített feljegyzés önmagában is ellentmondást tartalmaz, mert megállapítja a házban bekövetkezett repedéseket, felvizesedéseket, de ezt követően azt írja, hogy a tulajdonos kijelentette, hogy őket nem érte a tavaszi ár.

Az eljáró katasztrófavédelmi igazgatóság képviselője nem tett eleget kioktatási kötelezettségének, és nem tájékoztatta a panaszost, hogy a házban bekövetkezett repedések, felvizesedések akkor is az árvízzel függenek össze, ha a víz nem az ablakon ömlött be az ingatlanba, hanem a kertben, az udvaron és talajban felgyülemlett nagy mennyiségű víz okozta a károsodást, amit a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság képviselője meg is állapított.

Az OBH 3857/2001. sz., a 2001. évi tiszai árvízzel összefüggő vizsgálatában a biztos általános helyettese már megállapította, hogy a törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófavédelem milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. A jogalkalmazási bizonytalanságot fokozza, hogy kormányhatározat rendelkezik állampolgárok jogairól és kötelezéseiről, tekintettel arra, hogy költségvetési pénzből használt lakás vásárlására, új lakás építésére, a megrongálódott épület felújítására stb. jogosultak a károsultak, melynek fejében jelzálogjog bejegyzése történik a kérdéses ingatlanra. A kormányhatározattal történő szabályozás következménye, hogy amennyiben az árvíz károsult nem tud egyetérteni a rá vonatkozó, a lakhatási lehetőséget biztosító döntéssel, úgy nincs számára jogszabályban biztosított lehetőség más megoldás kezdeményezésére, lévén, hogy határozattal való döntés hiányában jogorvoslati lehetősége nincs.

A vizsgált tarpai ügyben nem fogadható el a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság azon indokolása, hogy a helyreállítási kérelmet a panaszos nyilatkozatára utasították el, mert ezzel ellentétben áll a

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság munkatársának helyszíni tapasztalata. Az iratok tanúsága szerint meg sem kísérelték a panaszos kioktatását, melyet az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény a következőképpen határoz meg: Az ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, köteles viszont legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Mindezek érdekében az eljáró szerv az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatja.

A vizsgálat megállapította, hogy a kormány a károsultakat megillető jogoknak és kötelezettségeknek kormányhatározattal történő szabályozásával, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság kizárólag a kérelemnek a panaszos nyilatkozatára alapított elutasításával az Alkotmányban deklarált jogorvoslathoz való joggal és a jogalkotás rendjével kapcsolatos szabályozással összefüggésben visszásságot okozott.

A jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos visszásság megállapításán túl sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog követelménye is, mivel az eljáró szerv az ügyfelet jogairól nem megfelelően tájékoztatta.

Az ombudsman felkérte a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatóját, hogy a panaszos ügyét ismételten tekintse át, és ennek megfelelően vizsgálja felül korábbi álláspontját annak érdekében, hogy a panaszos – hasonlóan a többi károsulthoz – kárenyhítésben részesülhessen.

A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság válaszában közölte, hogy a panaszos kára úgynevezett másodlagos, járulékos árvízkárnak minősül, melyre vonatkozóan az előzetes felméréseket a települési önkormányzatok végezték. A tarpai felmérésben a panaszos is szerepel, de a járulékos károk rendezésére intézkedést még nem kaptak. Az ombudsman ennek alapján további vizsgálatot folytat.

OBH 5581/2001.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Kormány, ha az ingatlan használati jogának szabályozására vonatkozó jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz a Kormány, ha az egyes szervezetek ingatlan használati jogának biztosítására irányuló eljárása kiszámíthatatlanná válik.

A TIT Budapesti Ismeretterjesztő Társulat (Kossuth Klub) igazgatója sérelmezte, hogy a TIT-nek nem sikerült elismertetnie a Budapest VIII., Múzeum u. 7. sz. alatti ingatlanra vonatkozó tulajdonjogát, annak ellenére, hogy az épületet 1954 óta folyamatosan és kizárólagosan használja, és az ingatlan bejegyzett korábbi tulajdonosa – a Magyar Honvédelmi Szövetség (MHSZ) – a tulajdonosi jogait nem gyakorolta, az ingatlant nem birtokolta, nem használta. A TIT viszont az épülethez hozzáépített, végezte az ingatlan felújításával, karbantartásával, üzemeltetésével járó munkálatokat, viselte annak költségeit, az ingatlant érintő közterheket, s a tulajdonost terhelő kötelezettségeket. Az MHSZ tulajdonában volt ingatlan ingyenesen, az MHSZ „utódszervezetei” (a Magyar Repülőszövetség és a Magyar Technikai és Tömegsportklubok Szövetsége) tulajdonába került, mely utódszervezetek jelentős összegű bérleti díj igényével léptek fel az ingatlant ténylegesen használó, nem nyereségérdekeltségű Kossuth Klubbal szemben. Az utódszervezetek az ingatlan kiürítése iránt pert indítottak, mely per jelenleg is folyamatban van. A panaszos megítélése szerint, ha a TIT-et elmarasztaló, az ingatlanra bejegyzett utódszervezeteknek való átadásra kötelező ítélet születik, az esetben – az alapvető közművelődési értékeket közvetítő Kossuth Klub megszűnik, és – súlyosan sérülnek a közéleti, kulturális örökség fennmaradásához fűződő állampolgári jogok is. Az országgyűlési biztos az ügyben a tulajdonhoz való jog, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jog megsértése miatt indított vizsgálatot.

Az ingatlan tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba 1939. december 7. napján gróf Hadik-Barkóczy Endre javára jegyezték be, 1949. december 28-án pedig „juttatás” jogcímén került az ingatlan a Magyar Szabadságharcos Szövetség tulajdonába. Ezt követően egy 1974. III. 12-én kelt bejegyzés szerint az ingatlan tulajdonjoga ugyancsak „juttatás” jogcímén az MHSZ javára került bejegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba. Az ingatlant 1950 közepétől a Magyar Nők Demokratikus Szövetsége (MNDSZ) használta, mely hamarosan távozott az ingatlanból. Ezt követően került az ingatlanba a TIT jogelődje a Társadalmi és Természettudományi Ismeretterjesztő Társulat, mely 1956-ban engedélyt kért az épület belső átalakítására. Ebben a kérelemben a társulat az ingatlan tulajdonosaként jelölte meg magát. A Budapest VIII. kerületi Tanács VB Építési Osztálya 1956. július 23-án kelt határozatával az építési engedélyt megadta.

A VIII. kerületi Tanács VB Pénzügyi Osztályának képviselője és a TIT vezetői 1958. július 1-jén jegyzőkönyvet írtak alá, melynek tárgya, hogy a VIII. ker. Tanács átadja az ingatlant a társulatnak. A jegyzőkönyv rögzíti, hogy „A 331-610/1954. PM számú utasítás alapján, valamint annak figyelembevételével, hogy a Múzeum u. 7. szám alatti épületet 1954. november hónaptól fogva a társulat kezeli, a VIII. ker. Tanács VB Pénzügyi Osztálya a VIII. ker. Múzeum u. 7. szám alatti felépítményes ingatlant a társulat részére átadja azzal, hogy az ingatlan kezeléséről továbbra is gondoskodni köteles. Az említett napon a jegyzőkönyv mellékleteként készült egy állóeszköz kimutatás is, mely az átadott ingatlan értékét 1 286 910 Ft-ban tünteti fel. A Fővárosi Kerületek Földhivatalánál nincs nyoma annak, hogy a jegyzőkönyv szerinti ingatlan kezelői jogának a TIT részére való átadásáról a hatóság a földhivatalt értesítette volna.

A TIT több esetben (1959–60., 1963–64.) megkísérelte az ingatlanra vonatkozó jogának a rendezését. Kéréssel fordult a telekkönyvi hatósághoz kezelői jogának a telekkönyvbe való bejegyzése iránt. A Magyar Honvédelmi Szövet-

ség ugyanis hozzájárulását adta ahhoz, hogy a TIT-et az ingatlan kezelőjeként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezzék, de tulajdonjogáról nem mondott le. A telekkönyvi hatóság a TIT bejegyzés iránti kérelmét két esetben is elutasította. A TIT az ingatlan elbirtoklása iránt is pert indított, ez azonban eredménnyel nem járt. Ugyancsak eredménytelen volt az ingatlan tulajdonjogának az MHSZ utódszervezetek részére történő bejegyzését sérelmező ügyészséghez intézett panasz is.

A jelenlegi tulajdoni helyzet 1990. november 26-a óta áll fenn, amikor is „átszállás” jogcímén 1/2-1/2 arányban a Magyar Repülőszövetség és a Magyar Technikai és Tömegsportklubok Szövetsége tulajdonjogát jegyezték be. Ez utóbbi bejegyzés alapja az MHSZ ügyvezető főtitkárának 1990. szeptember 14-én kelt nyilatkozata, mellyel az MHSZ Országos Központ képviselőjében az 1022/1990. (II. 14.) MT határozata (H₁) rendelkezéseinek végrehajtásaként hozzájárult, hogy az ingatlan tulajdonjogát 50–50%-os arányban a már említett utódszervezetek javára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezzék. Az MHSZ vagyonának rendezése – közte az ingatlan tulajdonjogának átruházása – a H₁ végrehajtása során történt. A honvédelmi miniszter a Kormánynak tett előterjesztésében külön hangsúllyal emelte ki, hogy az MHSZ ügyvezető főtitkára a szövetségi vagyont a társadalmilag hasznos MHSZ tevékenységet folytató jogutód társadalmi szervezetek tulajdonába adta úgy, hogy minden utódszervezet csak az általa végzett tevékenységet közvetlenül szolgáló – és szövetségi tulajdont képező ingatlan-vagyont kapta meg. A Kormány 1990. október 4. napján a 3388/1990. számú (H₂) határozatával a honvédelmi miniszter előterjesztését tudomásul vette. Ezt követően 1990. november 20. napján nyilatkoztak az utódszervezetek, hogy az „ingatlan ingyenes átruházását” tudomásul veszik, s csak ezt követően, 1990. november 26. napján nyújtották be a tulajdonjog változásának bejegyzéséhez szükséges iratokat a földhivatalhoz. Ez utóbbi időpontot megelőzően 1990. IX. 18. napján lépett hatályba az elmúlt rendszerhez kötődő társadalmi szervezetek vagyonelszámolásáról szóló 1990. évi LXXIII. törvény, mely az MHSZ-t is – értékhatárra tekintet nélkül minden ingatlan-vagyonára kiterjedően – vagyonelszámolásra kötelezte, s ugyanakkor arról is rendelkezett, hogy az elszámolásra kötelezett a törvény hatályba lépésének napjától az Országgyűlés további intézkedéséig a törvényben megjelölt vagyon-tárgyait nem idegenítheti el.

Ugyancsak 1990. IX. 18. napján lépett hatályba az 1990. évi LXX. törvény is, mely a társadalmi szervezetek kezelő jogának megszüntetéséről rendelkezett. E törvény egyebek mellett kimondta, hogy a társadalmi szervezetet ingyenes használati jog illeti meg arra az ingatlanra, melyre vonatkozó kezelői jog e törvény folytán szűnik meg. Az 1997. évi CXLII. törvény, mely a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről szól, egyebek mellett rögzíti: e törvénynek a jogosultra vonatkozó szabályait alkalmazni kell arra az oktatási, kulturális (művészeti, közművelődési), tudományos, egészségügyi, szociális és ifjúsági célú egyesületre és alapítványra is, amely a Tv. 4. §-ában meghatározott harmadik személyként vagy ... az ingatlant ténylegesen használja (a továbbiakban: üzemeltető). Az üzemeltető tulajdonszerzési igénye kizárja a jogosult vagy a tagszervezet tulajdonszerzési igényét.

A vizsgálat feltárta, hogy a H₁ nem rendelkezett arról, hogy mi lesz a sorsa a megszüntetés alatt álló MHSZ tulajdonában lévő – de az MHSZ kezelésében, továbbá a használatában nem álló ingatlanok. A H₁ arra nézve sem tartalmaz rendelkezést, hogy ha a megszünés alatt lévő MHSZ tulajdonában lévő ingatlanok nem az MHSZ a használója, hanem harmadik személy (TIT), akkor a harmadik személy az általa használt ingatlanra nézve milyen jogosultságokkal rendelkezik. Ugyanis az MHSZ tulajdonában álló ingatlan telekkönyvileg bejegyzett tulajdonosa az MHSZ, azonban ezt az ingatlant 1954 óta a TIT használja. Az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonelszámoltatásáról szóló 1990. évi LXIII. törvény (Tv.), melyet az Országgyűlés 1990. szeptember 10. napján fogadott el, s amely törvény 1990. szeptember 18-án lépett hatályba, úgy rendelkezik, hogy az MHSZ a vagyonával köteles elszámolni. Az MHSZ elszámolási kötelezettsége – egyebek mellett – értékhatár nélkül kiterjedt valamennyi ingatlanára, azaz a H₁-ben foglaltaktól eltérően nemcsak a kezelésében, valamint a használatában álló, hanem a tulajdonában lévő valamennyi ingatlanra is, függetlenül attól, hogy az ingatlanok ki a használója. A Tv. 8. §-a pedig kimondja, hogy a 2. § a), b), c) és a d) pontjában foglalt vagyontárgyakat a törvény hatályba lépésétől az Országgyűlés további intézkedéséig tilos elidegeníteni vagy megterhelni.

A vizsgálat szerint az ingatlan tulajdonjogának az utódszervezetek részére történő átadásában közreműködők a Kormány is. Az ingatlan átadásának időpontját azonosították az MHSZ ügyvezető főtitkára által a vagyonátadásra 1990. szeptember 14-én aláírt nyilatkozat időpontjával, miáltal az ingatlant úgy tekintették, hogy az nem tartozik a már hivatkozott 1990. szeptember 18-án hatályba lépett törvény hatálya alá. Az ugyanezen a napon hatályba lépett 1990. évi LXX. törvény hatálya alá pedig, azért nem tartozik, mert az MHSZ tulajdonában álló ingatlanok a TIT kezelői jogának elismertetésére nem volt lehetőség annak ellenére, hogy az ingatlant a TIT évtizedeken keresztül ténylegesen és kizárólagosan használta, és jelenleg is használja.

A tények és a H₁ rendelkezéseinek összevetéséből kitűnik, hogy az MHSZ tulajdonú ingatlan tulajdonjogának az utódszervezetek tulajdonba adása nem felel meg a miniszteri jelentésben kifejtett rendezési elveknek. Ugyanis a rendelkezésre álló iratokból egyértelműen megállapítható, hogy a Múzeum utcai ingatlan, amelyet 1954 óta – bár tisztázatlan jogcímen – folyamatosan a TIT használt, az átadáskor sem volt, s jelenleg sem minősíthető olyan „szövetségi tulajdont képező ingatlanvagyonnak”, mely a tulajdonjogot szerzett utódszervezetek, a Magyar Repülőszövetség és a Magyar

Technikai és Tömegsportklubok Szövetsége tevékenységét „közvetlenül” szolgálná. Maga az MHSZ sem minősítette az ingatlant a tevékenységét „közvetlenül” szolgáló vagyonnak, hiszen 1988-ban a TIT-tel kötendő bérleti szerződés, illetőleg tulajdon-átruházás útján kívánta az ingatlan használati, illetőleg tulajdonosi kérdéseit rendezni. Tény, hogy az utódszervezetek által – az ingatlan kiürítése iránt – indított per jelenleg is folyamatban van. A pártállam idejére is viszszanyúló, a tényleges helyzet jogi rendezésére vonatkozó szabályozás hiánya miatt a TIT ingatlannal kapcsolatos jogainak biztosítása nem vezetett eredményre. Tény, hogy a TIT az ingatlant évtizedek óta, s jelenleg is alapszabályszerű működéséhez szükséges célra ténylegesen és folyamatosan használja, az épületet üzemelteti, viseli a karbantartással, felújítással járó költségeket, a közterheket, az ingatlan tulajdonosát terhelő kötelezettségeket. Az épület rendeltetészerű használhatósága érdekében az épületre nagy összegű ráfordítást eszközölt. Többször megkísérelte az ingatlannal kapcsolatos jogainak rendezését, azonban ez önhibáján kívül nem járt eredménnyel.

Az MHSZ utódszervezeteknek való tulajdonátadás tudomásulvétele a Kormány részéről azonban nem járt együtt azzal, hogy a Kormány az ingatlant 1954 óta ténylegesen és jelenleg is használó TIT-nek az ingatlanra vonatkozó jogait is rendezte volna, mint ahogy az 1997. évi CXLI. törvény rendelkezett az ingatlant ténylegesen használónak a jogairól. Az említett intézkedés elmaradása a Kormány mulasztásának a következménye. E mulasztás a jogállamiságból fakadó jobbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő. Ugyanakkor az intézkedés hiánya következtében sérült a kiemelten közhasznú szervezet tulajdonhoz való joga is. Az országgyűlési biztos az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében kezdeményezte a Kormánytól olyan intézkedés megtételét, mely a TIT-et – mint az ingatlan tényleges használóját – olyan helyzetbe hozza, mintha a meghozatalának időpontjában (1990. október 4.) az ingatlan tényleges használati viszonyait is figyelembe vevő döntés született volna. Az országgyűlési biztos a jelentést megküldte intézkedés céljából a miniszterelnöknek, továbbá – tájékoztatás és támogatás céljából – a nemzeti kulturális örökség miniszterének. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter – az országgyűlési biztos kezdeményezésére adott válaszában – kifejtette, hogy „... ez ügyben a Kormány jogi intézkedést nem tesz, a határozatok kiegészítése a javasolt módon nem lehetséges”.

Az országgyűlési biztos – a kezdeményezésre adott válasza reagálva – a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert arról tájékoztatta, hogy „levelében foglalt válaszából eltérően kezdeményezésem nem a H₁, vagy a H₂-vel jelölt határozatok kiegészítésének módját indítványozta, hanem a Kossuth Klub, illetőleg az épületet ténylegesen használó Budapesti TIT jogi helyzetének rendezését”. ... Az említett ingatlannal kapcsolatos kezelői (?) használói (?) jogok rendezése sem 1954-ben, sem azóta nem történt meg, tehát ezek rendezését kezdeményezte. Ezért megállapításait és kezdeményezéseit – miniszter úr válaszában tudomásul vétele mellett – változatlan formában fenntartotta. Megemlítette, hogy az alkotmányosság szellemében lehetőséget látott az ingatlan védetté nyilvánítására (2001. évi LXIV. tv. 7. § 6–7. pont, 29–33. §) kisajátítására (2001. évi LXIV. tv. 87. §), továbbá a kérdés megállapodás alapján (szerződéses úton) való rendezésére is, mely a számba jöhető megoldások lehetőségét gyarapítja. A leírtakra, valamint az ügy társadalmi jelentőségére tekintettel kezdeményezése ismételt megfontolását javasolta.

Az országgyűlési biztos a nemzeti kulturális örökség miniszterének tájékoztatás céljából megküldte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter ajánlásra válaszoló levelére reagáló levelét, és kérte, vizsgálja meg esetleges közreműködésének lehetőségét a probléma megoldásában. A nemzeti kulturális örökség miniszterétől a megkeresésekre válasz nem érkezett.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a kezdeményezésére adott válasza reagáló levelében foglaltak alkotmányos visszásságként való minősítését továbbra sem tartja megalapozottnak, ugyanakkor az országgyűlési biztos levelét annak közérdekű tartalma miatt a lehetséges állami támogatás indokoltságának megfontolása érdekében a nemzeti kulturális örökség miniszteréhez tette át. Az országgyűlési biztos az új Kormány hivatalba lépését követően a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert az ügyben azzal kereste meg, hogy elődje álláspontját erősítse meg, s hogy az ügy jelenlegi állásáról adjon tájékoztatást; a nemzeti kulturális örökség miniszterét pedig a célból, hogy a már hivatkozott áttevő levélben lehetségesnek tartott intézkedés megtörténtéről a miniszter adjon tájékoztatást. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára arról értesítette az országgyűlési biztost, hogy a Kossuth Klub működési feltételeinek javítása ügyében írt levelét megkapták, s hogy e levelet illetékességből megküldték a nemzeti kulturális örökség miniszterének.

A nemzeti kulturális örökség minisztere tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a minisztérium államtitkári hivatalában az Országgyűlési Biztosok Hivatalának képviselőivel és a Kossuth Klub igazgatójának részvételével tartott egyeztető megbeszélésen elhangzottak figyelembevételével kezdeményezte a Múzeum u. 7. szám alatti épület műemlékké nyilvánítására irányuló vizsgálat megindítását. E mellett áttekintette az ingatlan kisajátításra vonatkozó lehetőségeket, megkereste az ÁPV Rt. és a KVI vezetőit csereingatlan rendelkezésre bocsátása céljából, mert álláspontja szerint a csereingatlanral való kártalanítás minden érintett fél számára megnyugtató megoldást jelentene. Ez esetben az ingatlan állami tulajdonba kerülne, s egyúttal az állam a Kossuth Klub kezelésébe adná azt, melynek következtében a hosszú ideje folyó kiürítési per is lezárható lenne. A 24/2002. (XII. 25.) NKÖM rendelet 2. §-a – mely 2003. január 3. napján hatályba lépett – a Múzeum u. 7. szám alatti ingatlant védetté nyilvánította, s rögzítette, hogy a magyar államot elővásárlási jog illeti meg. A minisztérium tájékoztatása szerint: az ingatlan kiemelt műemlékek közé sorolásához kezdemé-

nyezik a szükséges törvénymódosítást, továbbá a Múzeum utcai ingatlanok csereingatlan fejében az állam javára történő megszerzéséhez a miniszterelnök segítségét kérték.

OBH 5583/2001.

A tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz a Vízmű gyakorlata, ha a fogyasztóváltozás bejelentése során a szolgáltató elfogadja a főmérő átírására vonatkozó átvállalási nyilatkozatot úgy, hogy az átadó és az átvevő személy nincsenek együttesen jelen, valamint az is, hogy a főmérőt kezelő személynek tekintik azt a személyt, aki az elköltöző korábbi közös képviselő helyére költözik.

Egy panaszos a Debreceni Vízmű Rt. fogyasztói változás bejelentésével kapcsolatos eljárását sérelmezte. A vízművek anélkül írta át a főmérőt a panaszos nevére, hogy az társasházi közös képviselő lenne. A főmérő átírása során a formanyomtatványon bár a panaszos neve aláírásként szerepel, ő annak valódiságát megkérdőjelezte, a főmérőt átadó személy aláírása pedig hiányzik. A vízművek a főmérős számlát 2000 augusztusától a panaszos nevére állítja ki. A panaszos többször visszaküldte a számlát azzal, hogy azt tévesen postázzák.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszolt 8 lakásos sorház-társasház fő vízfogyasztás-mérője a volt közös képviselő lakása előtt található. A panaszos ezt a lakást vásárolta meg. A közös képviselő a társasház egy másik épületében lakik. Az ingatlan megvásárlás idejétől számítva a panaszos a társasház főmérőjének számláját is kapja a mellékmérős számláin kívül. Először a panaszos visszaküldte a számlát anélkül, hogy kifizette volna, majd megtekintette azt a formanyomtatványt is, amely szerint a nevére átírták a főmérőórát, de az több szempontból is hiányos volt. A panaszos ezek után levélben kifejtette, hogy főmérős fogyasztás fizetését nem vállalta át, miután nem közös képviselője a társasháznak és nem írta alá az ehhez szükséges formanyomtatványt sem. Ennek ellenére a panaszos folyamatosan kapta a felszólító leveleket a vízművektől a főmérős tartozás rendezésére vonatkozóan. A biztos vizsgálatának megindulása után a vízművek levélben kérte a lakókat arra, hogy a közös képviselő személyét jelentsék be, melyre a vizsgálat lezárásig nem került sor.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet alapján: a fogyasztó, illetőleg az elkülönített vízhasználó személyében beállott változást a régi és új fogyasztó, illetőleg elkülönített vízhasználó együttesen köteles a vízmérőállás megjelölésével a változástól számított 30 napon belül a szolgáltatónak bejelenteni. A bejelentés elmulasztása esetén az abból eredő károkért az elköltöző fogyasztó és az új fogyasztó, illetőleg az elkülönített vízhasználó egyetemlegesen felel. A szabályozástól eltérően a vízmű elfogadta a főmérő kezelőjének átírását úgy, hogy az átadó személy nem volt jelen az átíráskor. A szolgáltató levéléből kiderül az, hogy társasház esetén összemossa a közös képviselő és az ingatlan tulajdonosa, vagy más jogcímen használója fogalmát. A vizsgálat esetében a panaszos az utóbb megvásárolt lakással – amelyben korábban a közös képviselő lakott – közös képviselői pozíciót is „vásárolt”. A szolgáltató a szolgáltatott vízmennyiség számláját oly módon bocsátja ki, hogy az egyes lakásokban leolvasott vízmennyiség díját bekötési mérőkön mért teljes díjból levonja és a különbözetet a társasház közös képviselőjének terhére számlázza ki.

A társasházakról szóló 1997. évi CLVII tv. (Ttv.) szerint a közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy az alapító okiratban, illetve szervezeti és működési szabályzatban – ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű kezesség szabályai szerint. Miután a vízmű szolgáltatást nyújtott a Ptk. alapján, azért ellenszolgáltatás jár, amit a társasházközösség köteles megtéríteni. Közös fogyasztás esetén értelemszerűen a társasház közösség és nem a közös képviselő a fogyasztó, de ennek ellenére ő rendezi harmadik személyek felé a társasházi kötelezettségeket.

A közösség egészét terhelő követelés esetében valamennyi tulajdonostárs köteles a tulajdoni hányadához igazodó részt teljesíteni függetlenül a közösségen belüli esetleges eltérő elszámolási szabálytól, vagy a közös költséghez történő hozzájárulás hátralékától. Ez azonban azt is jelenti, hogy a közös képviselő szerepe kifelé, harmadik személy részéről felmerült követelés esetén odáig terjed, hogy a rendelkezésére álló közös költségből a követelést kielégítse, de amennyiben ilyen nem áll a rendelkezésére, az anyagi jellegű kötelezettségeket nem neki kell viselnie. A közös képviselő csak képvisel, de nem felel az egyének tartozásaiért, és így nem felel a közüzemi hátralékért sem.

A biztos megállapította, hogy a vízművek a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot okozott akkor, amikor a fogyasztóváltozás bejelentése során elfogadta az átvállalási nyilatkozatot úgy, hogy az átadó és az átvevő személy nem voltak együttesen jelen, valamint azzal a gyakorlattal, hogy a főmérőt kezelő személynek tekintik azt a személyt, aki az elköltöző korábbi lakó – jelen esetben egyben a közös képviselő – helyére költözik.

A biztos módosított kezdeményezésében felkérte a vezérigazgatót arra, hogy a főmérős számlát ne a panaszos nevére, hanem a társasház címére küldje meg, azzal a tájékoztatással, hogy amíg a közös képviselő nevét nem jelölik meg, bármelyikük rendezheti a főmérős szereplő fogyasztáshoz kapcsolódó számlát. Ezen kívül a biztos arra is felkérte a vezérigazgatót, hogy tájékoztassa a lakókat arról, hogy ha nem tudnak a közös képviselő személyében megállapodni,

úgy lehetőségük van minden egyes lakáshoz önálló bekötési mérő felszerelésére saját költségen. A vezérigazgató a módosított kezdeményezést elfogadta.

OBH 5593/2001.

Alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz a szabálysértési hatóság, ha a panaszos által indított eljárásban a hatáskörének hiányát megállapítva, nem továbbítja a birtokában lévő dokumentumokat az eljárásra illetékes szervnek.

A panaszos azért fordult kérelemmel az Országgyűlési Biztos Hivatalához, mert Süllyás Nagyközség Önkormányzatának polgármesteri hivatala a szabálysértési feljelentése ügyében nem járt el.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított, és megkereste az önkormányzatot. A panaszos évtizedek óta vitában állt a szomszédjával, mert az a házának a panaszos telke felé néző homlokzatán két ablakot létesített. Az átlátás a '60-as évek óta vissza-visszatérő problémát okozott, attól függően, hogy éppen ki lakott a két ablakos szobában. A panaszos a '70-es években szóbeli megállapodással elérte, hogy az ablakokba katedrál-(nem átlátszó)üveget helyeztek, és azt napközben nem nyitják ki. A vita 1997-ben kiújult, mert az ablakok nyáron napközben is nyitva voltak. A vitát a szomszédok egymás között nem tudták rendezni, ezért a panaszos 1999-ben az önkormányzat előtt birtokvédelmi eljárást indított. A jegyző 2000 májusában kötelezte a szomszédot, hogy építsen az ablakok elé olyan palánszerkezetet, amely korlátozza az átlátást. A kötelezés végrehajtása azonban elhúzódtott, és a panaszos bírósági eljárást indított. A panaszos a bírói helyszíni szemle során elhangzottak alapján úgy érezte, hogy a bíróság sem támogatja, ezért indulatból az épület nyitott ablakán keresztül tömlővel vizet locsolt a szomszéd szobájába. A panaszost és családját ezt követően a szomszéd család egyes tagjai sértegették és megfenyegették. A panaszos 2001. július 2-án megjelent az önkormányzat hivatalos helyiségében, és jegyzőkönyvbe mondta, hogy szabálysértési feljelentést kíván tenni a megnevezett szomszédok ellen. A cselekmény leírásából a becsületsértés és a veszélyes fenyegetés szabálysértés alapos gyanújára lehet következtetni. A panaszos kifogásolta, hogy a jegyzőkönyv felvételekor megkérdezték, hogy „*Szabálysértési eljárást folytassanak az ügyben, vagy küldjék a bíróságnak?*” Kérte, hogy a beadványát küldjék a bíróságnak. Érdeklődésére szeptemberben a bíróságon közölték, hogy oda nem érkezett meg a feljelentése. Az önkormányzat ügyintézője ekkor arról tájékoztatta, hogy az önkormányzatnál a jegyzőkönyvből nem maradt egyetlen példány sem, azt a panaszos kapta meg, hogy azt saját maga juttathassa el a bíróságra.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot csak a szabálysértési eljárás ügyében folytatott, és feltárta, hogy a panaszosnak a szomszédja ellen szóban előadott, és jegyzőkönyvbe foglalt feljelentését az önkormányzatnál nem iktatták, és ezért nem is továbbították a bírósághoz. A jegyzőkönyvből nem állapítható meg, hogy az abban foglalt tényállás alapján az eljárás a bíróságra tartozik, és azt a bíróság előtti szabálysértési eljárás megindításához készítették. A panaszos a jegyzőkönyv felvételét követően azonban tudomást szerzett arról, hogy az önkormányzat a feljelentést nem tudja a bírósághoz továbbítani, és azt a panaszos maga is megteheti. A vizsgálat megállapította, hogy a feljelentésben foglalt tényállás minősítése hibás volt, mert abból nem csak a veszélyes fenyegetés, de a becsületsértés alapos gyanújára is lehet következtetni, amelyben a jegyző köteles eljárni. Az elzárással büntethető szabálysértések ügyében a bíróság járhat el, de a törvény értelmében a szabálysértési eljárás a feljelentéssel indul, és az ügyfél a feljelentését bármelyik hatóságnál megteheti. Az eljáró hatóság, ha a hatásköre hiányát észleli a feljelentést, és annak mellékleteit átteszi az eljárásra illetékes szervhez. Az adott ügyben az önkormányzat jegyzője – illetve kijelölt munkatársa – a jogszabályt helytelenül értelmezte, és a panaszos feljelentéséről készített jegyzőkönyvet iktatás nélkül átadta a feljelentőnek. Ellentmondás volt a panaszos állítása és a hatóság nyilatkozata között abban a tekintetben, hogy a panaszost tájékoztatták-e arról, hogy a jegyzőkönyvet az önkormányzat nem továbbítja az eljárásra illetékes bírósághoz. A vitatott kérdésben a hatóság védekezése nem fogadható el, mert eleve törvényi kötelezettségének nem tett eleget a feljelentés továbbításának elmulasztásával, de erről a jegyzőkönyvben sem tett említést. Ezen írásos nyilatkozat hiányában a panaszos alappal gondolhatott arra, hogy a feljelentését az eljárásra illetékes szervhez továbbították, és a becsületsértés miatt tett feljelentése ügyében is indul eljárás.

Az önkormányzat mulasztásával a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével kapcsolatos visszásságot okozott. Mivel a panaszos a mulasztásról még megfelelő időben tudomást szerzett és a feljelentést maga is eljuttathatta a bírósághoz, ezért további alkotmányos joga nem sérült. Az országgyűlési biztos a vizsgálatot ajánlás nélkül megszüntette, de felhívta a jegyző figyelmét, hogy a jövőben a szabálysértési törvény előírásait fokozott figyelemmel tartsa, és tartassa be. A jegyző a felhívást tudomásul vette.

OBH 5638/2001.

A menekültként elismert külföldieknek a befogadó állomásra, illetve a más településeken működő intézményekbe költöztetésének elrendelése a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot eredményez. Nem okoz azonban ilyen visszásságot az intézkedés, ha az egy befogadott jogállású és a menedékjogot kérelmező külföldi esetében történik.

A menekültként elismert személyek, a kérelmezők, továbbá a befogadottaknak a menedékjogról szóló törvényben szabályozott szabad mozgáshoz való jogának szóbeli döntésen, illetve szolgálati titkot képező utasítás alapján elrendelt további korlátozása a jogállamiságból eredő jobbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.

Rendkívüli állapot, szükségállapot, illetve vészhelyzet hiányában, az országban jogszerűen tartózkodó külföldieket a hatályos jogszabályok alapján megillető mozgásszabadság korlátozása az alapvető jogok védelméhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az országban jogszerűen tartózkodó külföldieknek a legsúlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazását is kilátásba helyező körülmények közötti járműre szállítása, illetve utaztatása a jogállamisághoz, illetve az alapvető jogok védelméhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A több család közös, illetve az egyedülálló nőknek a velük semmilyen rokoni kapcsolatban nem álló családokkal közös hálólhelyiségben való elhelyezése az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a befogadó állomás lakói 3 napon keresztül nem kapnak meleg ételt.

A szállásépületek, különösen a vizes helyiségek leromlott technikai és higiénés állapota a legmagasabb szintű testi egészséghez, a muzulmán vallási előírásoknak megfelelő illemhely hiánya szintén visszásságot okoz.

Az ÁNTSZ által előírt közegészségügyi célú intézkedések végrehajtása hatósági kényszer útján való kikényszerítésének elmulasztása a jobbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz és veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

A jogszabályban előírt közegészségügyi elkülönítés hiánya a jobbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz és veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

A gyermekpszichiátriai szakrendelés minimális feltételeinek hiánya veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

Az orvosi vizsgálatok során a gyermekkorú tolmács közreműködése az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A pszichiátriai betegeket megillető költőpénznek az egyéni igények figyelmen kívül hagyásával, illetve a személyre szóló nyilvántartás nélküli felhasználása, veszélyezteti a tulajdonhoz való jog érvényesülését.

A befogadottak gondnokság alá helyezésére vonatkozó jogszabályok hiánya az alapvető jogok védelméhez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz és veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

A Magyar Helsinki Bizottság elnökének panaszja, illetve a Magyar Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság elnökének felkérésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese átfogó vizsgálat keretében foglalkozott a Debreceni Menekülteket Befogadó Állomáson (a továbbiakban: befogadó állomás) tartózkodó nem afgán állampolgárokat más menekültügyi intézményekbe, illetve a többi befogadó állomáson élő valamennyi afgán állampolgár Debrecenbe költöztetésével. A vizsgálat a költöztetés elrendelését, végrehajtásának módját, továbbá a befogadó állomáson élő külföldiek elhelyezési körülményeit is áttekintette.

Az afgán állampolgárok 2001. szeptember 23-i befogadó állomásra költöztetésének közvetlen előzményeként a belügyminiszter az „Amerikai Egyesült Államokat ért terrorcselekmények miatt indokolttá vált további biztonsági intézkedések bevezetése” és azok végrehajtása érdekében kiadott utasítása 4. pontjában elrendelte, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató) „intézkedjen a veszélyeztetett külföldi állampolgárok biztonsága, illetve az esetlegesen bekövetkező események miatt kialakuló káros következmények megelőzése érdekében”. A BM utasítás idézett rendelkezésének végrehajtására adta ki a főigazgató azt a 2010. december 31-ig szolgálati titokká minősített intézkedést, amelynek értelmében valamennyi menedékjogi eljárás alatt álló, befogadó állomáson vagy szerződéses szálláshelyen elhelyezett, magát afgán állampolgárnak valló személyt a befogadó állomásra kellett költöztetni. A vizsgálatnak a BM utasításban megjelölt, a költöztetés indokául szolgáló veszélyhelyzetet nem sikerült tényszerűsíteni.

A költöztetéssel érintett külföldiek jogállásukat tekintve három csoportba tartoztak. A menedékjogi törvény mind a befogadott, mind a menedékjogot kérelmező tartózkodási helyének szabad megválasztásához való jogát korlátozta, hiszen a menekültügyi hatóság döntésétől függően – életvitelszerűen – valamely befogadó állomáson, illetve más az említett hatóság által kijelölt szálláshelyen kellett tartózkodniuk. Ezért az említett külföldieknek a befogadó állomásra, illetve a más településeken működő intézményekbe költöztetéséről szóló döntés a tartózkodási hely szabad megválasztásához való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A menekültként elismert külföldieket a menedékjogi törvény 17. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárokra vonatkozó jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. A menedékjogi törvény idézett rendelkezésére figyelemmel a menekültek költöztetésének főigazgatói körlevélben történő elrendelése a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot eredményezett.

A költöztetésekor a menekülteket befogadó állomáson tartózkodó kérelmezők és a befogadottak legfontosabb kötelezettsége az volt, hogy a kijelölt szálláshelyen érvényes magatartási szabályokat megtartsák. A befogadó állomáson élő külföldi az életvitelszerű tartózkodás szabályait akkor szegte meg, ha onnan 24 órát meghaladóan úgy távozott el, hogy azt a szálláshely vezetőjének önhibájából nem jelentette be. A költöztetés előkészítéseként a főigazgató 2001. szeptember 22-én szóban elrendelte, hogy a magyarországi befogadó állomásokon és a szerződéses szálláshelyen élő külföldiek nem hagyhatták el a szálláshelyüket. A szálláshely elhagyási tilalom a debreceni befogadó állomáson egészen 2002. október 4-ig volt érvényben, a többi intézményt szeptember 24-étől a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően hagyhatták el a külföldiek. Az Alkotmánybíróság 22/1991. (IV. 26.) határozatában kimondta, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 17. §-a alapján az állampolgárok jogaira és kötelezettségeire közvetlen kihatással bíró rendelkezéseket kizárólag jogszabályban – törvényben vagy rendeletben – lehet rögzíteni. A főigazgató a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő súlyos visszásságot okozott azzal, hogy szóban, majd – a belügyminiszter utasítására – szolgálati titkot képező utasításban rendelte el a menekültként elismert személyek, a kérelmezők, továbbá a befogadottaknak a menedékjogról szóló törvényben meghatározott szabad mozgáshoz való jogának további korlátozását.

Az országgyűlési biztos általános helyettese nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 8. § (4) bekezdése értelmében, az országban jogszerűen tartózkodó külföldiek szálláshely elhagyásához való jogát csak rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején lehet a hatályos jogszabályokban meghatározott eseteken és mértéken túlmenően korlátozni. A költözésekor sem rendkívüli állapot, sem szükségállapot de még veszélyhelyzet sem volt érvényben, így a szálláshely elhagyási tilalom elrendelésével és foganatosításával a menekültügyi hatóság nem tett az alapvető jogok védelmezésére és tiszteletben tartására vonatkozó alkotmányos kötelezettségének.

A külföldiek, köztük kisgyermekes családok járműre szállítása, illetve utaztatása nagy létszámú rendőri, illetve határőri jelenlét mellett zajlott. A költöztetés módja, így például a rendőri jelenlét, az autóbuszokon tartózkodó határőröknél lévő könnygáz spray, gumibot, bilincs, továbbá a konvojokat kísérő gépkarabéllyal és éles löszerezrel felszerelt, kutyás járőrök mind azt a benyomást keltették, mintha olyan, súlyos szabadságkorlátozás alatt álló személyekre felügyelnének, akik esetében a legsúlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazása is indokolt lehet. Az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsődleges kötelezettsége, amit az érintett állami szerveknek az országban jogszerűen tartózkodó kérelmezők és befogadottak szállítási körülményeinek tervezésekor külön jogszabályi rendelkezés hiányában is szem előtt kellett volna tartaniuk. A 36/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint az „államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét”. A költöztetéssel érintett külföldiek járműre szállításának, illetve utaztatásának módja, különösen az intézkedésben közreműködő állománynak a legsúlyosabb kényszerítő eszközök alkalmazásának is kilátásba helyező eszközökkel történő felszerelése a jogállamisághoz, illetve az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Debrecenben a befogadó állomásra érkező afgán állampolgárok, köztük kisgyermekes családok számára újabb megpróbáltatást jelentett, hogy az ismeretlen helyen maguknak kellett szabad férőhelyet keresniük. A későn érkezők, különösen azok, akiknek olyan rokonaik vagy ismerőseik sem voltak, akik valamelyik hálólhelyiségbe hajlandók voltak befogadni őket, kénytelenek voltak máshol hálólhelyet találni maguknak. Így történt, hogy néhányan az óvoda, mások egy-egy ablaktalan tároló helyiség ajtajának feltörését követően, az említett helyiségekbe költöztek be, ahol a földre dobott matracokon aludtak. A befogadó állomásra érkező külföldiek elhelyezésének szervezetlensége nem minden esetben okozott olyan sérelmet, ami az érintett külföldit megillető bármely alkotmányos joggal összefüggésbe hozható. Alkotmányos joggal összefüggő visszásság hiányában is elfogadhatatlan azonban, hogy egy jogszabályban előírt ellátást nyújtó állami intézménybe érkező személyeknek maguknak kelljen szabad hálólhelyet keresniük. A befogadó állomáson két-három család kényszerül közös hálólhelyiségben élni, ami feszültségekhez, vitákhoz vezetett. A közös életterében a családok úgy próbáltak szeparálódni, hogy a hálólhelyiségeket szekrényekkel, lepedőkkel részekre osztották. A helyszíni bejárásokról körülbelül 40-45 család élt a befogadó állomáson, családanként átlagosan 3 gyermekkel. Az egyedülálló nőket általában a kifejezetten erre a célra kijelölt közös, esetleg valamelyik család által kizárólagosan használt hálólhelyiségben szokták elszállásolni. A több család közös hálólhelyiségben, illetve az egyedülálló nőknek a velük semmilyen rokoni kapcsolatot nem álló családokkal közös hálólhelyiségben való elhelyezése olyan helyzetet teremt, ami az érintett személyeknek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A főigazgató azon utasítása következtében, amelynek értelmében valamennyi, Debrecenben élő nem afgán állampolgárt az ország más településein működő intézményekbe kellett költöztetni, 41 – az UNHCR pénzügyi támogatásával – a befogadó állomáson foglalkoztatott külföldinek kellett távoznia. Közülük 15 személyt konyhai kisegítőként, a

többieket a befogadó állomás takarításával összefüggő feladatok ellátására alkalmazták. A konyhai kiségitők távozása azt eredményezte, hogy a debreceni befogadó állomás lakói – mintegy 900 ember – a 2001. szeptember 23. és 25. közötti napokon nem kaptak meleg ételt, ami a többi befogadó állomás és az átmeneti szálláshely lakóinak ellátásához képest a diszkriminációmentes elbánás tilalmával összefüggő visszásságot okozott. Az említett napokon a napi háromszori étkezés keretében járó ételmet napjában egyszer, hideg élelmiszer-csomag formájában osztották ki a befogadó állomás lakóinak. A rendelkezésre álló étlapok, illetve a helyszíni bejárásakor osztott étel szemrevételezése alapján annak mennyiségét és minőségét a vizsgálat résztvevői megfelelőnek találták, alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltek.

Az intézmény vezetése által elmulasztott karbantartási, állagmegóvási munkák hiánya nagyban hozzájárult a szállásépületek olyan mértékű leromlásához, hogy a szállásépületek, különösen a vizes helyiségek olyan leromlott technikai és higiénés állapotban voltak, ami a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot eredményezett. A muzulmán vallási előírásoknak megfelelő illemhely hiánya ugyancsak visszásságot okozott. A helyszíni bejárásakor felújítás alatt álló szállásépületet időközben átadták.

Az ÁNTSZ Debrecen Városi Intézete 1995 óta folyamatosan, azaz gyakorlatilag havi rendszerességgel tart közegészségügyi ellenőrzést a befogadó állomáson. Az ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvek szerint az ÁNTSZ munkatársai gyakorlatilag minden alkalommal megállapították, hogy a szállásépületekben uralkodó állapotok nem felelnek meg a közegészségügyi előírásoknak, sőt az elvégzendő feladatokat is meghatározták. Miután éveken keresztül semmiféle változás nem történt, sőt a helyzet egyre rosszabb lett végül az ÁNTSZ 1999. május 6-án határozattal kötelezte a befogadó állomás vezetőjét a helyzet javítására. A helyszíni bejárás tapasztalatai, illetve a közegészségügyi ellenőrzések megállapításaira figyelemmel érthetetlen, hogy az ÁNTSZ miért nem tett semmit annak érdekében, hogy az általa előírt feladatok elvégzése céljából hatósági kényszerrel alkalmazzon. Az Alkotmánybíróság 72/1995. (XII. 15.) AB határozata szerint a közigazgatásnak alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörét gyakorolja, ami kiterjed arra is, hogy a közigazgatási szerv az általa előírt kötelezettség teljesítését akár hatósági kényszer útján, a rendelkezésre álló szankciók alkalmazásával is biztosítsa. A hatósági kényszer mellőzésével az ÁNTSZ Debrecen Városi Intézete a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, továbbá veszélyeztette mind a befogadó állomáson élő külföldiek, mind Debrecen város lakóinak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését.

A befogadó állomásra érkező kérelmező először a menedékgogi törvény 16. § c) pontjában előírt, és a 24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésében felsorolt AIDS, tbc, lepra megbetegedések, akut fertőző betegség, továbbá tetvesség, rühösség, valamint a felsoroltak tekintetében fennálló fertőzőképesség, illetve kórokozó-hordozói minőség feltárására irányuló szűrővizsgálatok elvégzésekor került kapcsolatba a hazai egészségüggyel. A 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése értelmében a szűrővizsgálatok – 2002. január 1-jétől – a felsorolt fertőzőseken túl, a lues, tífusz, paratífusz megbetegedésekre is kiterjednek. Mind a vizsgálat idején, mind a 2002. január 1-jétől hatályos jogszabályok értelmében a szűrővizsgálatra kötelezett külföldit addig el kellett különíteni, amíg az ÁNTSZ igazolta, hogy a felsorolt betegségekben nem szenved, nem fertőzőképes és nem kórokozó-hordozó. A befogadó állomáson belüli elkülönítés azonban 2001. júniusától már nem működött. Egészségügyi elkülönítés hiányában az újonnan érkezők bekerültek a szűrővizsgálaton már átesett külföldiek közé, vagyis bárkit megfertőzhettek. Az intézményen belüli egészségügyi elkülönítés hiányában a szűrővizsgálaton még át nem esett külföldiek egyáltalán nem hagyhatták el a befogadó állomást. A befogadó állomáson, illetve a szerződéses szálláshelyen tartózkodó kérelmező elkülönítése az említett személy mozgásszabadságának olyan mértékű korlátozását nem eredményezheti, amelynek következtében a külföldi nem hagyhatja el az intézményt. Az intézmény lakóinak száma, a hálólhelyiségek mérete, illetve a helyszíni bejárás során tapasztalt zsúfoltság ismeretében a jogszabályban előírt egészségügyi elkülönítés hiánya súlyosan veszélyeztette mind a befogadó állomás lakóinak, mind dolgozóinak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga érvényesülését, továbbá a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Heti egy alkalommal 2 órában gyermekpszichiáter is rendelt a befogadó állomáson, de elmondása szerint működése – tolmácsolás hiányában – mindössze a gyerekekkel való közös játékra korlátozódott. A gyermekpszichiátriai rendelés körülményei még megközelítőleg sem tesznek eleget a Pszichiátriai Szakkollégium által kiadott, a pszichoterápiás szakrendelés optimális körülményeiről szóló állásfoglalásban rögzített feltételeknek, ami veszélyeztetette a gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését.

Az egészségügyi részleg dolgozóinak elmondása szerint él egy nyolc éves afgán kisfiú a befogadó állomáson, akit a szülei a szerződéses szálláshelyről költöztettek Debrecenbe. Miután a kisfiú Vésén a község általános iskolájában tanult, és beszélt magyarul, többször is előfordult, hogy az orvosi rendelésen tolmácsként használták. A kisfiú leginkább olyan honfitársai esetében tolmácsolt, akik nem beszéltek angolul, így még közvetítő nyelv útján, a szolgálatban lévő tolmács közreműködésével sem tudtak az egészségügyi részleg munkatársaival kommunikálni. Ezt a gyakorlatot egyrészt a gyermekpszichiáter elfogadhatatlannak tartotta, másrészt mind az afgán kisfiúnak, mind az általa tolmácsolt személyek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A felnőtt korú betegeket ápoló pszichiátriai részleg az orvosi rendelőknek helyet adó emeleti részén működött, ahol a helyszíni bejárás idején 28 személy – férfiak és nők vegyesen – élt. Miután itt nincs tolmácsolás és nem is volt soha, a magyar ápolószemélyzet és a betegek évek óta csak gesztikuláció útján kommunikáltak. Szakszerű foglalkoztatás hiányában, és a szegényes nyelvi kommunikáció következtében a betegek súlyosan hospitalizálódtak, izolálódtak, szellemi állapotuk leépült. Anyagi fedezet hiányában a pszichiátriai betegek további foglalkoztatására nincs lehetőség. Azzal, hogy az ápolószemélyzet a cselekvőképességet érintő gondnokság alatt nem álló betegeknek járó költőpénzt az egyéni igények figyelembevétele, illetve a pénz felhasználásának személyre szóló nyilvántartása nélkül költötte el, a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

A vizsgálat résztvevőinek megfigyelései szerint a befogadó állomáson dolgozó szociális munkások a külföldiek személyes problémáinak kezelése, a menekültek társadalmi beilleszkedésének segítése helyett leginkább a szűrővizsgálatok, illetve a havi költőpénzre jogosult személyek adminisztrációjával foglalkoztak. Személyes kapcsolatok hiányában több száz külföldi úgy élt, hogy a befogadó állomás alkalmazottjainak fogalmuk sem volt arról, hogy ki melyik épületben, melyik hálóhelyiségben milyen körülmények között lakik, kikkel érintkezik, a gyerekek óvodába vagy iskolába járnak-e. Így fordulhatott elő, hogy 2001. október 4-én csak a mintegy 150–200 külföldit érintő, rendőri beavatkozást igénylő konfliktushelyzetben derült ki, hogy az idegenrendészeti intézkedéssel érintett afgán állampolgár közeli rokonai is az intézményben tartózkodtak. A vizsgálat résztvevőinek tapasztalatai megerősítették az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Irodájának azt a megállapítását, amely szerint a szállásépületek bizonyos részeit a befogadó állomás egyes lakói „ellenőrzésük” alatt tartják. Miután az említett információ a befogadó állomás munkatársai is megerősítették, érthetetlen, hogy a nem kívánatos jelenséget miért tűrték, annak megszüntetésére miért nem tettek semmit.

A vizsgálat során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetésére, illetve jövőbeni megelőzésére az országgyűlési biztos általános helyettese az 1993. évi LIX. tv. (a továbbiakban: Obtv.) 25. §-ában biztosított jogkörében eljárva javasolta, hogy a belügyminiszter kezdeményezze a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 12. §-ának a menekültként elismerését kérők közegészségügyi célú elkülönítésének körülményeire és végrehajtásának módjára vonatkozó szabályokkal történő kiegészítését. A belügyminiszter intézkedését kérte a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló 25/1998. (II. 18.) Korm. rendeletnek a befogadó állomások vagy annak megfelelő más szálláshelyek létesítésének minimális feltételeire vonatkozó szabályokkal történő kiegészítését. A hiányzó feltételek között szabályozni szükséges az egy személyre jutó légtér, illetve mozgástér nagyságát. A minimális feltételek között biztosítani kell az egymással rokoni kapcsolatban nem álló személyek nemenkénti, illetve a családok szeparált elhelyezését, a hideg-meleg folyóvízzel ellátott mosóhelyiséget és a nemenként elkülönített mosdó és zuhanyzó, illetve WC helyiségeket, továbbá a havi költőpénz átvételének elmulasztása esetén alkalmazandó szabályokkal történő kiegészítését.

Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a jövőbeni jogsértések megelőzése érdekében ajánlotta, hogy a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója intézkedései kiadásakor a fokozott figyelmet fordítson az alapvető jogok védelmére vonatkozó kötelezettségére, különösen az alkotmányos jogok felfüggesztésének és korlátozásának garanciáira. Az általános helyettes felhívta a Határőrség országos parancsnokának figyelmét, hogy a kísérői, illetve személyszállítási feladatok esetén a végrehajtás körülményeinek, különösen a közreműködő állomány felszerelésének tervezésekor fokozott figyelmet fordítson az alapvető jogok védelmére. Az általános helyettes kérte az országos tiszti főorvostól, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Hajdú-Bihar Megyei és a Debrecen Városi Intézete akár hatósági kényszer igénybevételével is biztosítsák a közegészségügyi szabályok betartását a befogadó állomáson.

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján az általános helyettes azt ajánlotta, hogy a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója vizsgálta meg a pszichiátriai elkülönítő lakói hontalanná nyilvánításának feltételeit és kezdeményezze a gondnokság alá helyezésüket, továbbá intézkedjen annak érdekében, hogy a befogadó állomás felújításakor a muzulmán vallási előírásoknak megfelelő illemhelyeket is alakítsanak ki az intézményben.

Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján az általános helyettes kezdeményezte, hogy Debreceni Menekülteket Befogadó Állomás igazgatója intézkedjen az intézménybe érkező külföldiek szervezett elszállásolásáról és számolja fel a szállásépületek egyes részeit „ellenőrzés” alatt tartó külföldiek tevékenységét, mentesítse a szociális munkásokat az adminisztrációs technikai feladatok elvégzése alól, tiltsa meg a jelentésben említett gyermek tolmácsként való használatát, vizsgálja meg, hogy miként lehetne a gyermekpszichiátriai rendelés minimális feltételeit és a pszichiátriai elkülönítő lakói szakszerű foglalkoztatásának lehetőségeit megteremteni. Az általános helyettes kezdeményezte, hogy az igazgató biztosítsa a pszichiátriai részleg lakóit megillető költőpénz, illetve pénzküldemények áttekinthető, személyre szólóan nyilvántartott felhasználását, továbbá gondoskodjon arról, hogy az elszállásolt külföldiek számának megfelelő mennyiségű és felszereltségű melegítő konyhát alakítsanak ki a szállásépületekben, végül biztosítsa a kéthetenkénti ágyneműcserét.

A vizsgálattal érintett szervek vezetőinek többsége az általános helyettes ajánlásait elfogadta, illetve azok többségét időközben végrehajtották.

A BM Bevándorlási és állampolgársági Hivatal főigazgatója nem fogadta el az általános helyettes azon ajánlását, amelyben, a pszichiátriai betegek hontalaná nyilvánítása feltételeit, illetve gondnokság alá helyezésük lehetőségének vizsgálatát kérte. A főigazgató álláspontja szerint a pszichiátriai részleg lakói nem hontalanok. A pszichiátriai betegek azért nem térhettek még haza, mert a származási országuk nem rendelkezik az egészségi állapotuknak megfelelő elhelyezést biztosító intézménnyel. Az ajánlás kézhezvételét követően a befogadó állomás igazgatója a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal Megyei Gyámhivatalának vezetőjéhez fordult, akitől vagyongazdálkodási eseti gondnok kirendelését kérte a betegek számára. A Gyámhivatal joghatóság hiányára, továbbá arra hivatkozva utasította el a kezdeményezést, hogy esetükben a magyar–jugoszláv kölcsönös jogsegélyről szóló szerződés 25. Cikkében megjelölt „halasztást nem tűrő” helyzet nem áll fenn. Az ajánlást az országgyűlési biztos visszavonta.

Kiegészítő jelentésében az általános helyettes rámutatott arra, hogy miután a vizsgálat idején a pszichiátriai betegek érvényes úti okmánnyal nem rendelkeztek, az eljáró munkatársaknak az állampolgárságukat nem állt módjukban ellenőrizni. Amennyiben a pszichiátriai részlegben betegek állampolgársága tisztázott, érthetetlen, hogy a magyar menekültügyi hatóság miért nem kezdeményezte Bosznia-Hercegovina Köztársaság illetékes szerveinél a személyi azonosságuk és állampolgárságuk igazolására alkalmas okmányok kiadását. A pszichiátriai betegek befogadottként, humanitárius tartózkodási engedéllyel élnek a Magyar Köztársaság területén. A befogadott jogállású személy a hazájába „átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja”. Tény, hogy a magyar–jugoszláv kölcsönös jogsegélyről szóló szerződés értelmében a „gyámság és gondnokság tekintetében – amennyiben e Szerződés másképpen nem rendelkezik – annak a Szerződő Félnek a hatósága jár el, amelynek a gyámság vagy gondnokság alá helyezendő személy állampolgára”. Annak a gondnokság alá helyezendő külföldinek az esetében azonban, aki hazájában halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, az állampolgársága szerinti állam illetékes hatóságának eljárására nem lehet számítani. Ez a megállapítás azonban nemcsak az egykori jugoszláv állampolgárok, hanem – állampolgárságától függetlenül – valamennyi befogadott jogállású külföldi esetében igaz. Az alapvető alkotmányos jogok természetesen az olyan személyeket – köztük a külföldieket – is megilletik, akiknek az ügyeik viteléhez szükséges belátási képességük – pszichés állapotuk vagy szellemi fogyatkozásuk miatt – hiányzik. Helyettük azonban gondnok jár el, aki jogaikat és érdekeiket képviseli, kezeli vagyontárgyaikat és nevükben, illetve helyettük megteszi azokat a jognyilatkozatokat –, így például az orvosi beavatkozáshoz szükséges nyilatkozatokat aláírja – amelyre ők nem képesek. A befogadott jogállású külföldiek gondnokság alá helyezésére vonatkozó jogszabályok hiánya az alapvető jogok védelméhez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz és veszélyezteti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

Az alkotmányos jogokkal összefüggésben feltárt visszasság megszüntetésére az általános helyettes ajánlást tett a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, amelyben kérte, hogy kezdeményezzék olyan jogszabály megalkotását, amelynek alapján a befogadottak gondnokság alá helyezése ügyében a magyar hatóságok eljárhatnak.

Az ajánlást a belügyminiszter határidőben elfogadta. Az igazságügy-miniszter álláspontja kialakítására haladékat kapott.

OBH 5867/2001.

A művelődéshez való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz a felsőoktatási intézmény, ha az általa nyújtott képzés hiányos szabályozása miatt nem állapítható meg egyértelműen a képzésben résztvevők jogi helyzete, ennek következtében a jogai sem.

A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz a felsőoktatási intézmény, ha a képzésére jelentkezőnek vagy az abban résztvevőnek helytelen, pontatlan vagy hiányos információt nyújt.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszasságot a felsőoktatási intézmény, ha a jogszabályban a felsőoktatási intézmény hallgatói számára adott kedvezményt a nem hallgatói jogviszonyban állónak nem biztosítja.

A panaszos a beadványában azt sérelmezte, hogy bár gyermekei után gyermeknevelési támogatást kap, a Semmelweis Egyetem – ahol szakpszichológus szakképzésben vesz részt – a költségterítést nem engedte el.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálata során megállapította, hogy az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 144/1996. (IX. 17.) Korm. rendeletnek (Tr.) a panaszos által hivatkozott 147/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelettel megállapított 22. § (4) bekezdése valóban úgy szól, hogy „Az államilag nem finanszírozott, költségterítéses képzésben részt vevő, az adott félév első napján terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy gyermekgondozási díjban részesülő hallgatótól költségterítési díj nem szedhető összesen a képesítési követelményekben meghatározott képzési időt meghaladó legfeljebb két félév időtartamon keresztül.” Ez a jogszabály azonban csak a felsőoktatási intézmények hallgatóira vonatkozik, és a klinikai szakpszichológus szakképzésben résztvevők nem hallgatók.

A vizsgált esetben ugyanis nem a felsőoktatási törvény hatálya alá tartozó felsőfokú szakképzésről, továbbképzésről, hanem az egészségügyi törvényben meghatározott szakirányú szakképzésről van szó, amelynek során a „jelölt”

a választott szaknak megfelelő szakterületen munkát végezve sajátítja el a szükséges ismereteket (munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony keretében). A nem egészségügyi felsőfokú végzettségűek, a pszichológus oklevéllel rendelkezők esetében (mint a panaszos is) e képzéssel új felsőfokú szakképesítés szerezhető meg. Azonban a képzés részeként ebben az esetben is munkát, szakgyakorlatot kell végezni. Bár az egyetem által nyújtott szakképzésért térítési díjat fizet a jelölt, ez nem azonos az ún. költségtérítéssel. A hallgatói jogviszonytól eltérő tartalom, jellemzők miatt a más csoportba sorolás nem önkényes, ezért az eltérő szabályozás nem ütközik a diszkrimináció tilalmába.

Ugyanakkor felmerült az a kérdés, hogy a klinikai pszichológusképzés miért nem tartozik az egészségügyi szakképzésben tipikus központi gyakornoki (ún. rezidens) rendszerbe, amelynek költségei nem a képzésben résztvevőt, hanem a költségvetést terhelik. Ezzel kapcsolatban az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter az országgyűlési biztos általános helyettesének a megkeresésére azt közölte, hogy e valós probléma megoldására a jogszabály előkészítése folyamatban van.

Az általános helyettes tehát a konkrét ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az egyetem a panaszos esetében nem sértett jogszabályt, amikor nem alkalmazta a hallgatókra vonatkozó kedvezményt, és e döntése nem okozott visszasságot a panaszosnak a művelődéshez való alkotmányos jogával összefüggésben sem. A konkrét, sajátos jogviszony hiányos szabályozása azonban a jogbiztonságot sértve már visszasságot okozott az előbb említett alkotmányos jog tekintetében. A jogszabály [66/1999. (XII. 25.) EüM. r.] ugyanis nem rendelkezik a jogviszony jellegéről, a térítési díjra vonatkozó szabályokról, csak arról, hogy azt az intézmény határozza meg. Minthogy pedig a Tr. rendelkezései (pl. a költségtérítés emelésének korlátai) erre a képzésre nem terjednek ki, a Klinikai Pszichológiai Tanszékkel kötött tanulmányi megállapodásra csak a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alkalmazhatók. Ez pl. annyit jelentene, hogy a térítési díj emelésére a másik fél hozzájárulása esetén lenne lehetőség.

Miután az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter a vizsgálódása során tapasztaltakat összegezve arra a következtetésre jutott, hogy e képzésre vonatkozó jogszabályokat – a szükséges módosítások érdekében – felül kell vizsgálni, és ez iránt intézkedett is, a jogszabály-alkotással kapcsolatban az általános helyettes ajánlást nem tett, hanem csak a tervezett rendezés megvalósításáról kért tájékoztatást.

A panasz alapját az képezte, hogy a panaszos úgy vélte, ő és a többi, képzésben részt vevő pszichológus hallgatónak minősül. E tévedésre az egyetem okot adott akkor, amikor a tanulmányi megállapodásban és a képzésben részt vevőkhöz szóló iratokban következetesen hallgatóknak nevezte őket. A jogszabályok ezt nem teszik, mert a „jelölt” meghatározást használják. (A jelentkezők részére készített tájékoztató azt közli, hogy a pszichológusokra a rezidensi rendszer nem vonatkozik, de azt nem, hogy ugyanakkor ők nem is az intézmény hallgatói.) A jogszabályoknak megfelelő, pontos tájékoztatás a közszolgáltatást nyújtó intézmény kötelessége. Az ezzel kapcsolatos mulasztás a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okozott.

Az általános helyettes felkérte az egyetem rektorát, szíveskedjék intézkedni annak érdekében, hogy a félreértésre okot adó „hallgató” fogalmat a hivatalos iratokban mellőzzék, továbbá hogy a képzésre jelentkezőknek kellő időben adjanak tájékoztatást a jogállásukról. A rektor a kezdeményezést elfogadta, intézkedett a visszasság megszüntetésére.

OBH 5897/2001.

A magánlakás sérthetlenségéhez való joggal összefüggő visszasságot okoz a rendőrség, ha indokolatlanul avatkozik be az állampolgárok birtokvitáiba. Nem állapítható meg alkotmányos joggal összefüggő visszasság, ha a jegyző határozata megfelel az Áe. tartalmi és formai követelményeinek.

A panaszos nő a III. kerületi Rendőrkapitányság eljárását sérelmezte, mely során az intézkedő rendőrök arra kötelezték, hogy volt élettársát – aki bűncselekmény elkövetése útján jelentkezett be a lakcímére – engedje vissza az általa korábban használt, de a panaszos tulajdonában levő ingatlanon található lakrészbe. A panaszos édesanyja – mint haszonélvező – a birtokvédelmi ügyben hozott önkormányzati határozatot kifogásolta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a magánlakás sérthetlenségéhez való jogot érintő visszasság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint a panaszos volt élettársa jogi képviselőjével megjelent a III. kerületi Rendőrkapitányságon, karhatalmi segítséget kérve ahhoz, hogy a kérdéses ingatlanba – ahol állandó bejelentett lakcímmel is rendelkezik – bejuthasson. A panaszos kezdeményezte ugyan a kényszerkijelentését az önkormányzatnál, de az eljárást felfüggesztették. Az erről szóló határozatot a volt élettárs bemutatta az ügyeletes tisztnak, aki közölte vele, hogy joga van bemenni a lakrészbe. A helyszínen megjelent rendőrrádjör, valamint két hatósági tanú jelenlétében, lakatos közreműködésével erre sor is került. A kapitányságvezető a tulajdonosi panaszt elutasította, mert „az ügyeletes tiszt jogszerűen tájékoztatta a panaszos volt élettársát arról, hogy a bíróság jogerős döntéséig jogosan használja az ingatlanrészt.” A bíróság időközben jogerősen megállapította, hogy a panaszos volt élettársa közokirat-hamisítás révén jelentkezett be az adott lakcímre. Az 1993. évi LXVI. 26. § (4) törvény értelmében a lakcím bejelentésével a bejelentő nem szerez jogot az ingatlan birtoklására. A kényszerkijelentési eljárás felfüggesztéséről szóló határozat így semmiképp sem szolgálhatott volna a birtokláshoz való jog vélelmezésének alapjául.

Az országgyűlési biztos az OBH 1783/1998. jelentésében már megállapította, hogy az ingatlanl kapcsolatos, a tulajdonos és a lakó közötti polgári jogi jogvita eldöntése nem tartozik a rendőrség hatáskörébe. A birtokháborítás megszüntetése, ill. a birtokvédelem biztosítása a Ptk. szerint a jegyző, valamint a bíróság feladata. A rendőrség – hatósági kényszert alkalmazva – csak a jogerős határozatok végrehajtásánál működhet közre. Az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 24. § (1) alapján a magánérdekek védelmében a rendőrség csak kivételesen járhat el. Mindezekre tekintettel az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a rendőrség eljárása súlyos visszásságot okozott a magánlakás sérthetetlenségéhez való joggal összefüggésben, ezért ajánlást tett a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy vizsgálta felül az irányítása alá tartozó rendőri szervek intézkedési gyakorlatát. A rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, és megtette a szükséges intézkedéseket a hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében.

A panaszos édesanyja ugyanakkor birtokvédelemért fordult a III. kerületi Önkormányzat jegyzőjéhez, mert az ingatlanba visszaköltözött férfi lecseréltette a zárat, így ő a hasznélvezői jogait nem tudta gyakorolni. Az ügyben tárgyalást tartottak, melyen a panaszos ügyfél – betegsége miatt – nem tudott megjeleni. A jegyző a kérelmet a formai követelményeknek megfelelő határozatban elutasította. Az 1957. évi IV. törvény (Áe.) nem rendelkezik a tárgyalás elhalasztásának szabályairól; az ügyfél pedig – ha nem tud személyesen megjeleni – képviseltheti magát a tárgyaláson. A döntéssel szembeni tartalmi kifogás esetén – a határozatban megjelölt módon – keresetet lehetett volna indítani a bíróságon. Az általános helyettes ennél fogva megállapította, hogy a polgármesteri hivatal eljárása nem okozott visszásságot a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

OBH 5921/2001.

A tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelmi ügyben hozott határozata végrehajtására irányuló intézkedést elmulasztja.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a szomszédos ingatlanon lévő – és egyben a telekhatáron húzódó – vízelvezető árok kikövezése még nem történt meg, holott az önkormányzat jegyzője a birtokvédelmi ügyben hozott határozatában ezt előírta. A birtokvédelmi eljárást azért kezdeményezte, mert az árokban felgyülemlt víz az ő ingatlanában nedvesedést okoz. Azt is kifogásolta, hogy a jegyző őt és a szomszédját a munkálatok elvégzésére egyetemlegesen kötelezte.

A tulajdonhoz való alkotmányos jog és a jogállamiság elvéhez szorosan kötődő jogbiztonság elve sérelmének alapos gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

Az önkormányzat jegyzőjétől kapott tájékoztatás és a megküldött iratok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos ingatlana és a szomszédos ingatlan közvetlen telekhatárán egy vizesárok (folyóka) húzódik, amelyben a szomszédos telken eredő rétegvíz folyik el. Ennek a vízhozama változó, a nyári és az őszi időszakban jelentéktelen, míg a tavaszi időszakban ennél magasabb szintet ér el. A vizesárok évtizedeken át az ingatlanok telekhatárát jelentette, majd a zárt deszkakerítés létesítését követően került ki a panaszos használatából (megközelítése csak a szomszédos ingatlanról lehetséges).

A panaszos kérelmére az önkormányzat jegyzője a birtokvédelmi eljárást folytatott le, és határozatában a panaszost (és tulajdonostársait), valamint a szomszédos ingatlan tulajdonosait egyetemlegesen arra kötelezte, hogy a közös telekhatáron húzódó időszakos vízfolyás medrét burkolják ki. A jegyző a munkák elvégzésére a határozat jogerőre emelkedésétől számított 60 napos határidőt állapított meg. A panaszos a határozat ellen keresetet terjesztett elő a városi bíróságnál, amelyet a bíróság elutasított. A panaszos az önkormányzat jegyzőjéhez intézett kérelmében az államigazgatási határozat végrehajtását kérte, mivel a szomszédos ingatlan tulajdonosaival való megegyezés hiányában a vizesárok kikövezése nem történt meg.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az adott ingatlanok esetében a vízfolyás azok természetes határa, amely egyben a telkek jogi határa is. A vizesárok (folyóka) a sövényvel vagy mezsgyével esik egy tekintet alá. Ezek használatáról és a fenntartásukkal járó terhekről a Ptk. 103. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a földeket kerítés (sövény) vagy mezsgye választja el egymástól, ennek használatára a szomszédok közösen jogosultak, és a fenntartással járó költség a szomszédokat olyan arányban terheli, amilyen arányban őket a jogszabály a kerítés létesítésére kötelezi. Ennek hiányában a költségek őket a határolt földhosszúság arányában terhelik.

A fenti szabályok megfelelő alkalmazásával a jegyző helyesen kötelezte egyetemlegesen a tulajdonosokat a vizesárok fenntartásával járó munkálatok elvégzésére. Ugyanakkor a biztos megállapította, hogy a határozata végrehajtásáról a jegyző nem gondoskodott, holott ez törvényi kötelezettsége lett volna. Mulasztása a munkálatok elmaradását eredményezte, ami a panaszos ingatlanának állagát veszélyeztető helyzetet fenn tartotta.

Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző mulasztása miatt sérült a panaszosnak az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz fűződő joga, továbbá a jogbiztonság követelménye is. Ezért felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos végrehajtási kérelme alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta. Válaszában közölte, hogy a végrehajtási intézkedés megtétele szükségtelessé vált, mivel az érintett tulajdonosok a közigazgatási határozatnak megfelelően önként teljesítettek.

OBH 6062/2001.

A jogbiztonság elvével és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog gyakorlásával összefüggő visszásságot okozó távközlési szolgáltató, ha erre vonatkozó jogszabály hiányában mérlegelési jogkörében dönthet a telefonszolgáltatás szünetelésének idejére az elsősegélyhívások más telefonszámokra való átirányíthatóságáról, illetőleg átirányításáról.

Az Országos Mentőszolgálat Főigazgatósága azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Bakonytel Rt. 2001. november 8. napján fax útján értesítette az Országos Mentőszolgálat Veszprém Megyei Mentőszervezetét arról, hogy 2001. november 8-ról 9-re virradó éjszaka 02 és 03 óra között Veszprém- és vonzáskörzetében a telefonszolgáltatás kb. 40 percre szünetelni fog. Az Országos Mentőszolgálat Főigazgatósága sérelmezte, hogy a Bakonytel Rt. az elsősegélyhívó számok hívhatóságát a várható szolgáltatásszüneteltetés időtartamára egyéb formában nem biztosította.

Az Országos Mentőszolgálat Főigazgatósága, a Veszprém Megyei Mentőszervezet, a Hírközlési Főfelügyelet és a Nyugat-Magyarországi Hírközlési Felügyelet az országgyűlési biztos vizsgálatához tájékoztatást nyújtottak, illetőleg a kért vizsgálatokat lefolytatták.

2001. november 8. napján a Bakonytel Rt. (a továbbiakban: telefonszolgáltató) faxon Országos Mentőszolgálat Veszprém Megyei Mentőszervezetéhez (a továbbiakban: megyei mentőszervezet) arról tájékoztatta a megyei mentőszervezetet, hogy 2001. november 8-ról 9-re virradó éjszaka 02 és 03 óra között Veszprém- és vonzáskörzetében a telefonos kommunikáció lehetősége kb. 40 percre szünetel. A szünetelés szoftverfrissítés miatt volt szükséges. A megyei mentőszervezet főorvosa az ugyancsak faxon küldött válaszlevelében arról értesítette a telefonszolgáltatót, hogy a tervezett munkálatok elvégzéséhez szükséges szüneteltetéshez csak abban az esetben tud hozzájárulni, ha a telefonszolgáltató az elsősegélyhívó számok hívhatóságát a szünetelés idejére is biztosítani tudja egyéb úton. Megoldási lehetőségként a megyei mentőszervezet a levélben megjelölt két mobiltelefonszámra vagy egyéb mentőállomások telefonszámaira való átirányíthatóságot ajánlott fel. A segélyhívószámok átirányíthatóságának kérdéséről zajló további szóbeli konzultációk szükségessége miatt a telefonszolgáltatást a telefonszolgáltató végül nem 2001. november 8-ról 9-re virradó éjszaka, hanem 2001. november 16-ról 17-re virradó éjjel 02:44 órától 03:15 óráig szüneteltette. A szünetelés időtartamára a megyei mentőszervezet által megjelölt két mobiltelefonszámra irányították át a segélyhívásokat.

Mint azt az országgyűlési biztosok a korábbi eljárásaik során már megállapították, az állam kizárólagos hatáskörébe utalt egyik tevékenységét, a közcélú távbeszélő-szolgáltatásnyújtást, állami feladatként koncessziós szerződés útján koncessziós társaságok látják el, melyek a biztosok vizsgálata szempontjából közszolgáltatónak minősülnek. Jelen esetben a koncessziós szerződés útján közcélú távbeszélő szolgáltatást nyújtó Bakonytel Rt. eljárása képezte vizsgálat tárgyát.

Az ügy összes körülményét figyelembe véve azonban azért volt indokolt a hivatalból történő eljárás megindítása és lefolytatása, mert a sérelem, vagy annak veszélye több személyt érintett (a Bakonytel Rt. illetékességi területén a telefonszolgáltatás igénybevevőit), és megismétlődése (megfelelő szabályozás hiányában) alapos okkal várható volt.

A Bakonytel Rt. 2001. november 8. napján úgy jelentette be a 2001. november 8-ról 9-re virradó éjjelre tervezett telefonszolgáltatás szünetelését, hogy sem alternatív elsősegély-hívószámokat, sem pedig az elsősegélyhívó számok átirányításának lehetőségét nem biztosította. Az a tény, hogy a Bakonytel Rt. illetékességi területén a szolgáltatás előfizetői a végül 2001. november 16-ról 17-re virradó éjjel 02:44 óra és 03:15 óra közötti telefonszolgáltatás szünetelésének idején a segélyhívások lebonyolítására igénybe tudták venni a telefonvonalat, csupán a telefonszolgáltató és a megyei mentőszolgálat megfelelő egyeztetésén és együttműködési készségén múlt.

Az egészségügyről szóló törvény 7. § (1) bekezdése alapján minden betegnek joga van az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz. Folyamatosan hozzáférhető az ellátás, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak igénybevehetőségét.

Szükségszerű, hogy a Magyar Köztársaság területén mindenkit egyenlően megillető egészségügyi szolgáltatáshoz jutáshoz (így a mentéshez is) folyamatosan elérhető és igénybe vehető kommunikációs eszköz álljon a lakosság rendelkezésére. A lefolytatott vizsgálat eredményeképpen az országgyűlési biztos megállapította, hogy a telefonszolgáltatás bármilyen oknál fogva tartó szünetelésének idejére az elsősegélyhívó számok hívhatóságáról sem a vonatkozó jogszabályok, sem pedig a Bakonytel Rt. Üzletszabályzata nem rendelkezik. A szabályozás hiánya azonban azt eredményezi, hogy a telefonszolgáltatás biztosítására koncessziós szerződést kötő egyes szolgáltatók mérlegelésén múlik, hogy az esetleges szüneteltetések idejére az elsősegélyhívásokat átirányítják-e más számokra vagy nem. Ez azonban lehetetlenné teszi a Magyar Köztársaság területén a mindenkit egyenlő eséllyel megillető egészségügyi szolgáltatáshoz, a mentéshez való hozzáférést, és ezáltal a szolgáltató illetékességi területén élők legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának Alkotmányt sértő korlátozása veszélyét idézi elő. Megfelelő szabályozás hiányában bizonytalanságot eredményez, és önkényes eljárásokhoz vezethet a jelenlegi állapot.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogbiztonsághoz való jog és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, ha a távközlési szolgáltató erre vonatkozó jogszabály hiányában mérlegelési jogkörében dönthet a telefonszolgáltatás szünetelésének idejére az elsősegélyhívások más telefon-

számokra való átirányíthatóságáról, illetőleg átirányításáról. Az országgyűlési biztos felkérte a miniszterelnököt, hogy a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében a telefonszolgáltatás átmeneti szüneteltetésének idejére az elsősegélyhívások kötelező átirányításának szabályozásáról gondoskodjon. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az ideiglenes elérhetőség biztosítása már nem csupán a szolgáltató jóindulatán, hanem jogszabályban előírt kötelezettségen alapul. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, és az ajánlását a továbbiakban nem tartotta fenn.

OBH 6147/2001.

A nyomozó hatóság átlépi a mérlegelési jogkör alkotmányos korlátait és megsérti a Be. szabályait, a jogbiztonságot és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokat, amikor a lefoglalt gépkocsi kiadásánál nem veszi figyelembe a tulajdonjogát okiratokkal igazoló tulajdonos nyilatkozatait és bizonyítékait.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztosokhoz, mert a gépkocsiját egy büntetőeljárás során lefoglalták, és bejelentett igénye ellenére a nyomozó hatóság egy harmadik személy részére adta ki a lefoglalás megszüntetésekor. A jogbiztonság, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és a Kecskeméti Rendőrkapitányságtól beszerezte az eljárás iratait.

A panaszos egy gépkocsi-kereskedővel megbízási szerződést kötött a gépkocsi eladására. A gépkocsit – annak eladhatatlanságára hivatkozva – a Kft.-vel tisztázatlan kapcsolatban lévő személyek a tulajdonos tudta nélkül a telephelyről elvitték, a tudakozódni próbáló tulajdonosnak a gépkocsi hollétéről félrevezető tájékoztatásokat adtak. Az autót feketepiaci kereskedelemmel foglalkozó „nepperek” cserélgették egymás között, a csereüzletek sorába közbeiktatva legális autókereskedő céget is. A gépkocsi legalizálására hamis szerződéseket használtak. Az autó végül A. Tibor kecskeméti lakoshoz került, akitől azt ellopták. A Kecskeméti Rendőrkapitányság néhány nap alatt megtalálta és lefoglalta a gépkocsit, majd a lefoglalást megszüntette és a gépkocsit A. Tibornak kiadta.

A panaszos a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányságon feljelentést tett a Kft. ellen. A gépkocsi kiadásáról rendelkező határozat ellen panasszal élt, amelyet a Kecskeméti Városi Ügyészség elutasított. Az ismételt panaszt a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség is elutasította. A panaszos a Legfőbb Ügyészséghez fordult. A Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Osztálya megállapította, hogy a nyomozó hatóság idő előtt, az összes szükséges információ hiányában döntött a lefoglalás megszüntetéséről, de az ügyben született határozatokat nem változtatta meg.

A panaszos az ellopott BMW tulajdonosa volt, amelyet kétséget kizáróan igazoltak a nevére kiállított törzskönyv és a forgalmi engedély adatai. A Be. 102. § (2) bekezdése alapján a lefoglalás megszüntetésekor a lefoglalt dolgot annak kell kiadni, aki a bűncselekmény elkövetésekor a dolog tulajdonosa volt, és ezt kétséget kizáró módon igazolni tudja. A tulajdonjog igazolására elsősorban a gépkocsi okmányai, a törzskönyv, illetve a törzskönyv kiadásáig a hatályos jogszabályban felsorolt egyéb okiratok szolgálnak. A nyomozó hatóság határozata nem adott magyarázatot arra, hogy a panaszos igényével szemben, milyen adatok alapján állapította meg a hatóság kétséget kizáróan A. Tibor tulajdonjogát.

A vizsgálat során feltárt adatok arra utaltak, hogy a nyomozó hatóság átlépte a mérlegelési jogkör alkotmányos korlátait, amikor a panaszos nyilatkozatait és bizonyítékait nem vette figyelembe, míg A. Tibor érdekeit még kétség esetén is messzemenően támogatta. A Kecskeméti Rendőrkapitányság eljárása sértette a Be. szabályait; a jogbiztonság sérelmével, illetve a panaszos tulajdonjogának megsértésével összefüggésben alkotmányos visszasságot okozott.

Az általános helyettes javasolta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy az érintett rendőrkapitányságon vizsgálta meg a részrehajló intézkedések okait és tegye meg az alkotmányos jogok sérelmét eredményező eljárásai gyakorlat jövőbeni elkerüléséhez szükséges intézkedéseket. A panaszos sérelmének orvoslására, a gépkocsi ismételt lefoglalására már nem volt lehetőség, ezért a legfőbb ügyész felkérte, hogy intézkedjen a törvényességi felügyeletet gyakorló, illetékes ügyészi szervek fokozottabb figyelmének felhívására. A legfőbb ügyész a kérésnek eleget tett, a főkapitány még nem válaszolt.

OBH 6166/2001.

Az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzat, ha a hulladék-gazdálkodással kapcsolatos feladatkörében nem hajtja végre az illetékes hatóság előírásait.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordulva Nyírájkó Önkormányzatának a községi szeméttelleppel kapcsolatos eljárását sérelmezte. Az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult vizsgálat.

A panaszos ügyében 2001. október 29-én kiadott jelentésben az országgyűlési biztos már folytatott vizsgálatot, melynek során megállapította azt, hogy az önkormányzatnak a szigorított feltételek kialakítására nyitva álló idő alatt is gondoskodnia kell a közegészségügy védelmének megfelelően a hulladéklerakó működtetéséről. Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett önkormányzatot az illetékes ÁNTSZ kötelezte a szeméttlerakó egészségügyi szempontból való rendezésére, a hatóságok eljárásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszasságot az ombudsman nem állapított meg, ezért az eljárást 2001. október 29-én lezárta.

A panaszos ezt követően ismételt beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, mert nem fogadta el a vizsgálat megállapításait és ismételt panaszában továbbra is kifogásolta a nyírjákói szeméttelen uralkodó állapotokat. Álláspontja szerint rendszeresen a szeméttelenre hordják a szennyvizet, az ott guberálók a szeméttelenet felgyűjtják, mások illegálisan állati tetemetek helyeznek el, melytől állandó patkányinvázió van.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos kérelmére az önkormányzat nem tett meg minden intézkedést annak érdekében, hogy a hulladék-lerakóhely a jogszabályi előírásoknak mindenben megfeleljen, és ezt a kötelezettségét akkor sem teljesítette, amikor a közegészségügyi hatóság erre határozatban felszólította. Az országgyűlési biztos vizsgálatát tehát az önkormányzat mulasztása alapozta meg.

A korábbi vizsgálat rámutatott, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény értelmében azokon a településeken, ahol a törvény hatálybalépésekor nem működik települési szilárd hulladék-kezelési közszolgáltatás, ott ezt 2000 fő és a fölötti állandó lakos esetén 2002. január 1. napjáig, 2000 fő állandó lakos alatt 2003. január 1. napjáig kell megszervezni. Az alapvizsgálat azt is megállapította, hogy a vizsgált esetben az önkormányzatnak a hulladéklerakó biztonságos és a közegészségügyi szabályokat betartó működtetése akkor is kötelessége, ha a panaszos tudta, hogy milyen környezetbe költözik. A hulladéklerakóval kapcsolatban az ÁNTSZ Nyíregyházi Városi Intézete meghatározott intézkedéseket írt elő a szeméttelen közegészségügyi hiányosságainak megszüntetésére (a települési szilárd hulladék takarásáról gondoskodni kell, a hulladék szél által történő széthordását meg kell akadályozni; rovar- és rágcsálóirtásról gondoskodni kell; állati hullákat a szeméttelenben elhelyezni nem lehet). Az önkormányzatnak a szigorított feltételek kialakítására nyitva álló idő alatt is gondoskodnia kell a közegészségügy védelmének megfelelően a hulladéklerakó működtetéséről. Ha csak egy család egészséges környezethez való joga veszélyeztetésének lehetősége is felmerül, a veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni kell. Ennek módjáról határozott az ÁNTSZ Városi Intézete megfelelő határidő biztosításával.

Az országgyűlési biztos az utóvizsgálat során az ÁNTSZ tájékoztatása alapján megállapította, hogy az önkormányzat nem tett eleget a határozatban előírt kötelezettségeknek, és az eljárás során olyan hozzáállást tanúsított, amelyből az ÁNTSZ arra a következtetésre jutott, hogy szankció alkalmazása után sem fogja teljesíteni az előírtakat.

A környezethez való jog alkotmányjogi természetét az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta, melynek során kimondta, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választja meg.

Az Európai Emberi Jogi Egyezményhez az első jegyzőkönyv fűzte hozzá a „javak békés élvezetéhez” való jogot. Ez a megfogalmazás szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonnál. A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. Egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlanulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás „közérdekségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára), mint pl. a városrendezés, földreformok, bérlővédelem számos esetében.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatkörében nem hajtotta végre az illetékes hatóság előírásait, ezáltal az Alkotmányban deklarált egészséges környezethez és tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

Felkérte az ÁNTSZ Nyíregyháza Városi Intézet tisztí főorvosát, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és az időközben hatályba lépett, a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 22/2001. (X. 10.) KöM rendelet alapján a kifogásolt szeméttelleppel kapcsolatban, annak egészségügyi szempontból való rendezése érdekében ismételten folytasson eljárást és szükség esetén határozatának – a rendelkezésre álló eszközök útján – szerezzen érvényt.

Felkérte a Felső-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség Igazgatóját, hogy a nyírjákói szeméttelenkel kapcsolatos körülményeket a jelentésben feltárt állapotokra tekintettel vizsgálja meg, és amennyiben a hulladékgazdálkodásról szóló törvény alapján intézkedési lehetőséget lát, azt hivatalból tegye meg.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták és válaszukban közölték, hogy 2003-ban (a hulladékgazdálkodással kapcsolatban a településre vonatkozó határidőt követően) a megfelelő ellenőrzéseket elvégzik, és hatósági eljárásokat lefolytatják.

OBH 6246/2001.

A panaszhoz, továbbá a jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot sérti, ha a másodfokon eljáró hatóság a fellebbezésben foglalt kérelmet nem vizsgálja, csupán az első fokon határozatot hozó szerv eljárásának jogszerűségét.

A Menhely Alapítvány szociális munkása hajléktalan ügyfele nevében az országgyűlési biztos segítségét kérte. Beadványában leírta, hogy ügyfele rendszeres szociális járadék iránti kérelemmel fordult Budapest Főváros Önkor-

mányzata Főpolgármesteri Hivatalához. Kérelmét az első fokon eljáró hatóság elutasította. A panaszos a határozatot megfellebbezte, fellebbezésében újabb orvosi vizsgálat elrendelését kérte. Másodfokon Budapest Főváros Közyűlése járt el, és az első fokon hozott határozatot újabb orvosi vizsgálat elrendelése nélkül helybenhagyta.

A vizsgálat az Alkotmányban rögzített demokratikus jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő, és a panaszhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult.

A panaszost Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal Igazgatási és Hatósági Ügyosztálya elküldte orvosszakértői vizsgálatra. Az orvosszakértői vélemény szerint azonban a panaszos egészségi állapota nem romlott olyan mértékben, amely a rendszeres szociális segély folyósítását lehetővé tette volna számára. Az Ügyosztálya a szakvélemény alapján nem tehet mást, mint elutasította a panaszos kérelmét, eljárása jogszerű volt.

A panaszos a határozat jogszerűségét nem is vitatta, fellebbezést a határozat ellen azért nyújtott be, mert véleménye szerint egészségi állapota rosszabb volt, mint ahogy azt a szakértői vélemény megállapította. Ennek az állításnak a valódiságát csak egy újabb orvosi vizsgálat bizonyíthatta, vagy cáfolhatta volna. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 66. § (3) bekezdése szerint: „a felettes szerv, ha az érdemi határozat hozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a határozat megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja, vagy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedik.” A Közyűlés azonban csak az Ügyosztálya határozatának jogszerűségét vizsgálta, a fellebbezésben foglalt kérelemnek nem tett eleget, ezzel valójában kizárta a panaszos panaszhoz való jogát, és megsértette a demokratikus jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát is.

Az országgyűlési biztos felkérte a főpolgármestert, hogy a jövőben – amennyiben az ügyfél a fellebbezésében egészségromlása mértékét vitatja – minden esetben rendeljék el az ügyfél II. fokú orvosszakértői vizsgálatát.

OBH 6375/2001.

Időseket ellátó otthonban gondozott személy látogatásának korlátozása – az önkényességet kizáró garanciális jelentőségű szabályozás hiányában – visszásságot idéz elő a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvével, valamint az érintettek emberi méltóságához fűződő alkotmányos jogával összefüggésben.

A panaszos – egyebek mellett – azt kifogásolta, hogy Pécs MJ Város Integrált Szociális Intézményének igazgatója megtiltotta számára, hogy volt élettársát az intézetben meglátogassa. A vizsgálat a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, és a diszkrimináció tilalma alkotmányos elveinek, valamint az emberi méltóságához fűződő alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indult.

A rendelkezésére álló dokumentumok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált intézmény igazgatója 2001. augusztus 29-i hatállyal megtiltotta a panaszos számára, hogy volt élettársát meglátogassa. A látogatástól eltiltást tartalmazó levelében arra hivatkozott, hogy a nyolcvanadik életévét betöltött panaszos volt élettársa személyiségi jogait sértő tevékenységet folytat, az intézet dolgozóit inzultálja, és esetenként megsérti a házirendet. Megállapította azt is, hogy az intézet vezetője a panaszost nem tájékoztatta arról, hogy amennyiben a döntés jogszerűségét vitatja, kérheti annak felülvizsgálatát. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság működése során többször foglalkozott már a diszkrimináció tilalma kérdéskörével. Ennek során – egyebek mellett – megállapította, hogy „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (...) „Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csak a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható (...). Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.”

Mindezeket figyelembe véve kezdeményezte az otthon igazgatójánál, hogy a panaszos látogatástól való eltiltását haladéktalanul oldja fel. Az érintett az ajánlást elfogadta, és a látogatási tilalmat feloldotta.

OBH 6395/2001.

A panasz benyújtásának jogával összefüggő visszásságot okoz a polgármesteri hivatal, ha nem vizsgálja ki a hozzá intézett közérdekű bejelentést.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmesnek tartotta, hogy az önkormányzat készülő zajvédelmi rendeletével kapcsolatban tett közérdekű bejelentésére, ill. javaslatára a polgármesteri hivaltól választ nem kapott.

Az országgyűlési biztos a panasz benyújtásának jogával összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot. A panaszos Cegléd polgármesteréhez címzett levelében arról tájékoztatta a hatóságot, hogy lakókörzetében kora ta-

vasztól késő őszi motorosok randalíroznak, a megengedett sebességet többszörösen túllépve közlekednek, motorjaik bögetésével elviselhetetlen zajt okoznak, zavarva a lakók nyugalalmát. Ősszel ehhez még a gyakori petárdázás is hozzájárul, végképp lehetetlenné téve a környékbeli lakók pihenését. A panaszos a polgármester segítségét és intézkedését kérte annak érdekében, hogy megszűnjön ez az állapot. Javasolta, hogy a város készülő zajvédelmi rendeletében kifejezetten tiltsák meg és szankcionálják ezeket a cselekményeket. Levelére a Polgármesteri Hivatal Műszaki Irodájától azt a választ kapta, hogy az általa jelzett probléma rendőrségi hatáskörbe tartozik. Egy hónap elteltével panaszos újabb levelet kapott a Műszaki Irodától, melyben arról tájékoztatták, hogy bejelentése túl általános, így konkrét intézkedést a rendőrség sem tud foganatosítani. A panaszosnak küldött értesítések egyike sem tartalmazott indokolást vagy részletesebb tájékoztatást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos által sérelmezett magatartások a hatályos jogi szabályozás szerint szabálysértésnek minősülnek, ezen belül pedig, nem csak közlekedési, közbiztonsági szabálysértésnek, hanem csendháborításnak is, és ez utóbbi esetén a szabálysértési eljárás lefolytatására a települési önkormányzat jegyzője is jogosult. Az olyan alkotmányos védelemben részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, egészséges környezete megóvása érdekében az önkormányzat korlátozó, ill. kötelező tartalmú előírások megalkotására jogosult. Ez a jogosultság az alanyi jogok védelme oldaláról egyúttal kötelezettséget is jelent, így ilyen előírások megalkotása a panaszos által jelzett elszaporodó szabálysértések prevenciója körében – panaszos polgármesterhez címzett levele valójában ezt célozta – ténylegesen indokolt is lett volna, ez azonban elmaradt.

Az országgyűlési biztos megállapította, a petíciós jog érvényesülésének egyik formája az, hogy az állampolgárok közérdekű bejelentésekkel, javaslatokkal fordulhatnak az állami szervekhez. A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvény szerint a közérdekű bejelentés – panaszos polgármesterhez intézett beadványa is ennek minősül – olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség érdekét szolgálja. A törvény 11. § (1) bekezdése szerint a közérdekű bejelentés elintézésére hivatott szerv köteles a bejelentést kivizsgálni, a vizsgálat befejezésekor a tett intézkedésről vagy annak mellőzéséről a bejelentőt írásban értesíteni, és az értesítésben állásfoglalásának indokait közölni. Panaszos közérdekű bejelentésével összefüggésben a polgármesteri hivatal e kötelezettségének nem tett eleget, eljárása a petíciós joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az állampolgárok által gyakorolt petíciós jog egyrészt a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formája, másrészt az alapjogok érvényesülésének egyik biztosítója is. Érvényesülése a jogállamiság egyik legfontosabb garanciája, ezért az országgyűlési biztos felkérte a polgármestert, hogy a közérdekű bejelentéseket az alkotmányos és törvényi előírásoknak megfelelően kezelje, ill. vizsgálja ki. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 6478/2001.

A tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha nem tisztázza, hogy a birtokvédelmi ügyben van-e helye államigazgatási eljárásnak.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a salgótarjáni jegyzőhöz – szolgálmi út biztosítására és faház építésére – benyújtott kérelmére nem kapott választ. Kifogásolta, hogy egy sportpálya építése során beépítettek egy több telek megközelítésére is használt utat.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a jegyző adminisztrációs hiba miatt késedelmesen, levélben tájékoztatta a panaszost, hogy átjárási szolgalmat csak a Ptk. rendelkezéseinek figyelembevételével lehet alapítani. Ismertette az építésiügyi engedély megadásának jogszabályi feltételeit, és jelezte, hogy az ingatlanok megközelítésével kapcsolatban akkor várható végleges, megnyugtató megoldás, ha az önkormányzat elkezd a rendezési tervében foglaltak végrehajtását.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az ügyfél a kérelmében egy birtokvédelemre vonatkozó igényt is megfogalmazott, amelyet azonban a jegyző nem vizsgált. Mulasztásával megsértette az államigazgatási eljárás azon követelményét, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. A jegyző elmulasztotta a panaszosnak a tulajdona zavartalan birtoklásához szükséges releváns tények feltárását, és azokat nem tisztázta abból a szempontból sem, hogy van-e helye jogvédelmi eszközök alkalmazásának, illetve hatósági eljárás lefolytatásának. E mulasztás miatt sérült a panaszosnak a tulajdonhoz való joga és ez alkotmányos visszásságot idézett elő. Az országgyűlési biztos ezért felkérte Salgótarján jegyzőjét, hogy a tényállás tisztázásával, a bizonyítási eszközök igénybevételeivel és értékelésével folytassa le a birtokvédelemre irányuló államigazgatási eljárást. A jegyző az ajánlásnak eleget tett, és az ügyben érdemi határozattal döntött.

OBH 6501/2001.

A menekült, továbbá a művelődéshez való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz, ha a menekült jogállású külföldi diákhitel iránti kérelmét azért utasítják el, mert nem magyar állampolgár.

A menekült jogállású jugoszláv állampolgár azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert diákhitel-kérelmét a Diákhitel Központ Rt. azzal az indokkal utasította el, hogy a 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet 3. §-a és a Diákhitel

Központ Rt. üzletszabályzatának 11. pontja szerint a hallgatói hitel igénybevételére csak magyar állampolgár jogosult. Az országgyűlési biztos általános helyettese a menedékhez, továbbá a művelődéshez való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos hatásköre a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek eljárására, ennek során hozott határozatára, illetve a hatóság intézkedésének elmulasztására terjed ki. Az Obtv. a 16. § (1) bekezdésében megjelölt szervtípusok közül mindössze a hatóság fogalmát értelmezte, és a biztosokra bízta annak eldöntését, hogy mely szerveket tekintenek közszolgáltatónak. A biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintették a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében valamely szolgáltatást a kérelmező csak korlátozott számú, esetleg egyetlen szervtől igényelhet. A 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet 1. § értelmében „a hallgatói hitelrendszer célja, hogy minden fiatal számára esélyt teremtsen a felsőoktatásban való részvételre, függetlenül az egyén, illetve családja anyagi teherviselő képességétől, valamint hogy a Kormány hosszú távon biztosítsa az általánosan hozzáférhető, tömeges és minőségi felsőoktatás fenntarthatóságának feltételeit a magyar gazdaság fejlesztése érdekében”. Az idézett jogszabályi rendelkezés alapján a Diákhitel Központ Rt. állami feladatot lát el, nevezetesen az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében biztosított állami támogatás megvalósulásának egyik formája, továbbá az említett hitel – mint szolgáltatás – folyósítása tekintetében monopóliumhelyzetben van. Ezért az országgyűlési biztosok vizsgálati jogköre a hallgatói hitel igénybevétele, illetve elutasítása vizsgálatára is kiterjed.

A menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: menedékjogi törvény) 17. § (1) bekezdése értelmében a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, általában a magyar állampolgárokra vonatkozó jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik. Figyelemmel arra, hogy a menekült jogállású külföldieket sem a menedékjogi törvény, sem a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központ Rt. állami feladatról szóló 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet nem zárja ki a diákhitelre jogosultak köréből, ezért arra a magyar állampolgárokra irányadó feltételek szerint jogosultak. A panaszos diákhitel iránti kérelmének külföldi állampolgárságára történő hivatkozással történő elutasítása a menedékhez, továbbá a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot eredményezett.

Az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetésére az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte, hogy a Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatója kezdeményezze az Üzletszabályzat 11. pontjának a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdésének megfelelő kiegészítését, annak érdekében, hogy a menekültek hallgatói hitel iránti kérelmét a magyar állampolgárokra irányadó szabályok szerint bírálják el, továbbá saját hatáskörében eljárva intézkedjen a panaszos elutasított kérelmének a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdésének megfelelő felülvizsgálatáról.

A Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatója a kezdeményezést elfogadta, annak végrehajtására intézkedett.

OBH 6580/2001.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a közszolgáltató, ha munkavállalóit jogellenesen poligráfos vizsgálatban való részvételre szólítja fel.

Az országgyűlési biztoshoz intézett beadványban a Magyar Posta Rt. eljárását sérelmezték. A beadvány szerint a Posta vezetősége az általa folytatott belső vizsgálatban hazugságvizsgáló készülék felhasználásával kérdezte ki alkalmazottait. Az előterjesztők véleménye szerint a közszolgáltatást végző részvénytársaság megsértette dolgozóinak személyi jogait, hiszen poligráf alkalmazására csak büntetőeljárás keretében kerülhet sor.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot. Áttekintve a poligráf felhasználásának lehetőségeiről szóló jogi szabályozást a következő tényeket állapította meg. A jelenleg hatályos büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvénynek (Be.) csak a kommentárja szól néhány szót a poligráfos vizsgálat felhasználhatóságáról. A poligráf büntetőeljárásban való alkalmazásának lehetősége, és annak jogszerűsége egyébként a Be. 5. § (3) bekezdéséből vezethető le, amely a bizonyítás és a bizonyítékok értékelése szabadságának elvét határozza meg. Ezt az elvet erősíti a Be. 61. § (1) és (3) bekezdése is, mely előbbi a bizonyítás eszközeit csak példálózó jelleggel, és nem taxatív módon sorolja fel. E rendelkezésekből, illetőleg a bizonyítás szabadságának elvéből kiindulva kimondható, hogy bizonyítékká válhat minden olyan tény, adat, körülmény, amely a bizonyítás során a bizonyítási eszközökből nyerhető. A gyakorlatban azonban a mai napig vitatott, hogy bizonyos eljárások, így például a poligráfos vizsgálat, ill. az azokból származó bizonyítékok a bizonyítási eljárás során felhasználhatók-e vagy sem. Az élő joggyakorlat azt mutatja, hogy a büntetőeljárás folyamán, elsődlegesen a nyomozás operatív (vizsgálati) szakaszában kerülhet sor poligráf használatára, de alkalmazásának szükségessége felmerülhet a bizonyítási eljárás során is. A bírói gyakorlat a hazugságvizsgálat felhasználhatóságát a pszichológiai szakértői vizsgálat keretében fogadta el (BH 1997.115.). A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 41. § kiegészíti a Be. hiányos rendelkezéseit, amikor kimondja, hogy a rendőrség a büntetőeljárásban az ügyben érintettet, ha előzetesen írásban hozzájárul, illetve gyermekkorú vagy fiatalkorú esetében törvényes képviselőjének írásos hozzájárulásával műszeres (poligráfos) vizsgálat alkalma-

zásával ellenőrizheti. Az új Be., az 1998. évi XIX. tv. a nyomozás szabályai között rendelkezik a poligráf alkalmazhatóságáról. A 180. § szerint a gyanúsított kihallgatása során felhasználható a poligráf, de a vallomás ily módon történő vizsgálatához a gyanúsított beleegyezése kell. Ilyenkor a vizsgálat jogszerűségét biztosító eljárési garanciaként szaknácádó igénybevétele kötelező. Az új Be. tehát már konkrétan rendelkezik a hazugságvizsgálatról, de annak alkalmazását csak a terhelt gyanúsítottá válását, vagyis az alapos gyanú közlését követően, az érintett beleegyezése mellett teszi lehetővé. Ez a törvény a poligráf felhasználását fiatalok esetében teljességgel kizárja, az sem a nyomozati, sem az ügyészi, sem a bírói szakban nem vehető igénybe. A poligráf büntetőeljárásról kívüli alkalmazhatóságáról egyedül a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény rendelkezik. E törvény 12. § (1) bekezdése az eltűnt személyek és tárgyak felkutatására, illetve ismeretlen személy, vagy holttest személyazonosságának megállapítására indult államigazgatási eljárásban (körözés) teszi lehetővé a rendőrség számára a poligráf alkalmazását, ha ahhoz a meghallgatni kívánt személy – gyermekkorú vagy fiatalok esetében törvényes képviselője – előzetesen írásban hozzájárult. A poligráf elsődleges büntetőeljárás szerepét támasztják alá még a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák termékellenőrzési jegyzékének megállapításáról szóló 31/1998. (V. 15.) IKIM valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivételéről, behozataláról illetve reexportjáról szóló 48/1991. (III. 27.) Korm. rendeletek. E rendeletek mellékletükben a poligráfot mint neurofizikai reakciót vizsgáló berendezést a bűnfelderítő eszközök között nevesítik. A hazugságvizsgálatról más jogszabály nem rendelkezik.

A poligráf alkalmazhatóságát tehát a hatályos jogi szabályozás konkrét hatóság, illetve igazságszolgáltatási szerv törvényileg szabályozott eljárásához, eljárásaihoz köti.

A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 75. § (1) bekezdése kimondja, hogy a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az ember alapvető jogainak, így a személyhez fűződő jogoknak a tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Ptk. 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az emberi méltóság megsértése is. A Ptk. két említett szakaszának együttes értelmezésével határozható meg a személyhez fűződő jogok, illetve a személyiségi jogok lényeges tartalma, nevezetesen az, hogy a jogalanyok autonómiájának, önrendelkezésének, méltóságának van egy olyan magja, amelyet mindenki, még az állam is köteles tiszteletben tartani, ami felett más nem rendelkezhet. Ezt az általános, mindenkire megillető személyiségi jogot deklarálja az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, kimondva, hogy minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet minden esetben fel lehet hívni az egyén autonómiájának védelmére. A konkrét esetre vonatkoztatva ez a védelmezni kívánt autonómia jelenti azt is, hogy az állampolgár részére biztosítani kell a szabad döntés lehetőségét a poligráf vizsgálatban való részvétel kérdésében.

A poligráf vizsgálat alkalmazását megelőzően a Magyar Posta Rt. üzleti titkai kerültek nyilvánosságra. A Munka Törvénykönyve (Mt) 103. § (3) bekezdése alapján a munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzemi (üzleti) titkot, valamint a munkáltatóra, illetve tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat megőrizni. Amennyiben a munkavállaló e törvényi előírásnak nem tesz eleget, megszegi a munkaviszonyból származó kötelezett-séget. A munkavállaló vétkes kötelezettségzegése esetén a munkáltatónak törvényben biztosított joga, hogy azt – a kötelezettségzegés súlyosságától függően – kártérítési vagy rendkívüli felmondási jogának érvényesítésével szankcionálja, ehhez azonban előzetes bizonyítási eljárást kell lefolytatnia a kötelezettségzegő kilitének, a kár bekövetkeztének és mértékének, a kötelezettség zegés súlyosságának megállapítása érdekében. Ennek a bizonyítási eljárásnak az alapvető szabályait sem a Mt., sem más speciális jogszabály rendszerint a kollektív szerződés sem rendezzi, így erre az eljárásra is a generális jogszabály, vagyis a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A jogosult tehát [Ptk. 75. § (1) bek.] a személyiségi jogainak sértetlenségét mindenkivel szemben követelheti. A személyiségi jogok körébe tartozó bármely jog, így a szabad döntéshez, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét előidéző magatartás jogellenes, az a Polgári Törvénykönyv által tiltott személyiségsérelmet és egyúttal alkotmányos joggal összefüggő visszasságot eredményez. A jogellenességet kizáró okokról a Ptk. 75. § (3) bekezdése rendelkezik. A Ptk. 75. § (3) bekezdése kimondja, hogy nem sérti a személyhez fűződő jogokat az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet. A hozzájárulásnak – ugyanis csak ekkor fogadható el jogellenességet kizáró okként – önkéntesnek kell lennie. Mivel azonban a Magyar Posta Rt. mint munkáltató és alkalmazottai, mint munkavállalók között egyfajta függelmi jogviszony áll fenn – a munkavállaló a poligráf vizsgálatban való részvétel megtagadása esetén joggal félhet állásának elvesztésétől, és attól, hogy indokolatlanul gyanúsítottá válhat – a hozzájárulás megadásának önkéntessége nem vélelmezhető. Ha pedig a munkáltatók széles köre követné a Magyar Posta eljárását, az összességében súlyos társadalmi érdeksérelmet idézne elő, az általános gyanakvás és bizalmatlanság légkörét eredményezné, ami sem a munkáltatóknak, sem a munkavállalóknak nem érdeke. Kizárhatja még a sérelmet előidéző magatartás jogellenességét jogszabály felhatalmazása is. A Magyar Posta Rt. azonban hazugságvizsgáló igénybevitelére vonatkozó jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezik. A Magyar Posta Rt. által lefolytatott poligráf vizsgálat jogellenessége tehát egyik szempontból sem zárható ki. A jogellenesség kizárhatóságának hiánya felveti azt, hogy a Posta eljárása alkotmányos jogot veszélyeztet.

A munkáltató által lefolytatott, a munkavállaló felelősségének, a felelős kilétének megállapítását célzó bizonyítási eljárás szabályait, az eljárás garanciáit jelenleg jogszabály nem rendezi. A poligráfós vizsgálat bizonyító erejére vonatkozó büntetőeljárás gyakorlati szabályai tehát – a poligráfós vizsgálat eredménye nem használható fel ügydöntő biznyítékként – kiterjesztően értelmezendők a tekintetben, hogy bárkinek pusztán a poligráfós vizsgálat eredményén alapuló munkáltatói felelősségre vonása helytelen, alkotmányos jogot veszélyeztet, és ezen a tényen a jogorvoslat lehetőségére sem változtat. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Magyar Posta Rt. a hazugságvizsgáló felhasználásával veszélyeztette alkalmazottainak személyiségi jogát, és ezáltal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. A biztos kezdeményezésben kérte a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját, tegyen intézkedést a további poligráfós vizsgálatok megszüntetésére, és gondoskodjon arról, hogy az eddigi vizsgálatokban keletkezett adatokat töröljék. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 6641/2001.

A tisztességes eljárásról való joggal összefüggő visszásságot okoz az önálló bírósági végrehajtó, ha az eljárását elmarasztaló bírói végzés ellenére mindenben megfelelőnek tartja azt. A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnöke, és az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában akadályozza, ha a biztos megkeresését nem teljesíti.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben sérelmezte az önálló bírósági végrehajtó eljárását. A vizsgálat az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és tisztességes eljárásról való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a bírósági végrehajtó a bíróság által kiállított végrehajtási lap alapján kezdte meg a végrehajtást, de a megküldött iratok tanúsága és az országgyűlési biztos megkeresésére küldött válasz között – mely szerint a végrehajtó mindenben a hatályos törvény alapján járt el – ellentmondás volt. A végrehajtási eljárás során nem egyedüli irányadó jogszabály a végrehajtási törvény, hanem az eljárás során kötelezően alkalmazandó alacsonyabb szintű jogszabályok együttesen képezik a joganyagot. Ha a végrehajtó eljárását miniszteri rendeletek is szabályozzák, és ezek megsértését jogerős bírósági végzés megállapította, akkor nem jelentheti ki az önálló bírósági végrehajtó, hogy mindenben és mindenkor szabályosan járt el. A jogsértést a bíróság jogerősen megállapította, a panaszos által sérelmezett végrehajtói cselekményt pedig hatályon kívül helyezte.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese vizsgálatának lezárásakor az érintett szervezeteknek megfogalmazott kezdeményezéseit, ajánlásait, jogalkotási javaslatokat, álláspontjának kialakítását követően saját hatáskörben adja ki, és szólítja meg azon intézmények vezetőit, akikről az alkotmányos visszásság orvoslását kéri, vagy jelentésében azt állapítja meg, hogy a vizsgálattal érintett szerv eljárása alkotmányos visszásságot nem okozott. A biztosok személyes közreműködése, alkotmányos megbízatása a megszólított szerv vezetőjének eredményes együttműködését célozza meg annak érdekében, hogy a panaszos sérelme hathatós orvoslást eredményezzen. E személyes közreműködés alól csak az jelent kivételt, amikor a biztosok a megkeresések kiadmányozására a kijelölt vezető munkatársaikat jogosítják fel. Ez azonban soha nem jelentheti a vizsgálat lezárásakor kiadott megállapítás, ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat kiadmányozását. Az országgyűlési biztosok ezen személyes közreműködése alapján, a törvény által biztosított megkeresésekkel megszólított szervek képviselőjétől, a szervezet élén álló vezetőtől is joggal várhatják el a hasonló személyes közreműködést, együttműködést, és nem csak akkor, ha ezt a felügyeletet ellátó miniszter útján is kéri az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.

Jelen esetben a konkrét ügyre vonatkozó válasz, a kért dokumentumok megküldése akkor sem történt meg, amikor a hivatalvezető megkeresését követően az országgyűlési biztos kérte a kamara elnökét az együttműködésre, és még akkor sem ért el eredményt, amikor erre a miniszter segítségét kérte. Természetesen nem hagyható figyelmen kívül, hogy az elnökségi titkár – a konkrét ügyhöz semmiben nem kapcsolódóan – válaszolt a megkeresésre, a kért dokumentumokat azonban az elnökségi titkár sem küldte meg.

A vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó akkor, amikor marasztaló végzés ellenére az állampolgári jogok országgyűlési biztosának küldött nyilatkozatában eljárását mindenben megfelelőnek tartotta, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiságból fakadó tisztességes eljárásról való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökéhez intézett, a konkrét ügyre vonatkozó megkeresés teljesítésének és a dokumentumok megküldésének elmaradása sérti az országgyűlési biztosnak az Obtv. 18. §-ában meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az ombudsman ajánlásában felkérte az igazságügy-minisztert, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökéhez 2002. április 26-án kelt megkeresésében kért és rendelkezésre álló dokumentumok megküldésére hívja fel a kamara elnökét. Amennyiben ezek a dokumentumok (kamara alapszabálya, működési és etikai szabályzat, egyéb szabályzat) nem állnak rendelkezésre, úgy vizsgálja meg a szabályzatok hiányának okát és pótolhatóságának lehetőségét.

Kezdeményezésében felkérte az ügyben érintett önálló bírósági végrehajtót, hogy törekedjen a vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság kiküszöbölésére mind az ügyféllel való kapcsolatában, mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosával való együttműködés során.

Az igazságügy-miniszter intézkedésére a választ és a kért dokumentumokat az országgyűlési biztos megkapta. Az önálló bírósági végrehajtó a kezdeményezést nem fogadta el, és arra hivatkozott, hogy az eljárás során a panaszos beadványát nem ismerhette meg. Az ombudsman az előzőekre reagálva válaszában közölte azt a dátumot, amikor az önálló bírósági végrehajtónak a panaszos beadványát megküldte, ezért tehát nem fogadható el a bírósági végrehajtó védekezése. Közölte, hogy a kezdeményezését továbbra is fenntartja. A végrehajtó újabb kifogással nem élt.

OBH 6642/2001.

Nem okoz visszásságot a jobbiztonság elvéhez és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, ha az önálló bírósági végrehajtó az ügyben a szabályoknak megfelelően végzi munkáját, és a végreható cselekményre, így az ingatlan árverésre azért nem kerül sor, mert a panaszos időközben adósságát rendezte.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben sérelmezte az önálló bírósági végrehajtó eljárását.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

A vizsgált ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy a bírósági végrehajtó a bíróság által kiállított végrehajtási lapban foglaltak szerint járt el, és nem állt rendelkezésére olyan végrehajtási lap, amely szerint a panaszos kérelmére kiállított végrehajtási cselekményt kellett volna végeznie. A bíróság ítéletében úgy döntött, hogy a peres feleknek együttesen 60 nap áll a rendelkezésükre arra, hogy a panaszos fizessen vissza az alpereseknek 400 ezer forint vételárat, az alperesek pedig kiürített állapotban adják a panaszos birtokába a szóban forgó ingatlant. Ezen kettős kötelezettség ellenére végrehajtási lap csak az egyik fél kérelmére lett kiállítva tekintve, hogy a panaszos végrehajtási lap kiállítását nem kérte. A végrehajtási lap előírása értelmében, ha a végrehajtást kérő a kérelmét nem a nyomtatványon terjesztette elő, illetőleg a nyomtatványt nem a kellő példányban nyújtotta be, vagy nem megfelelően töltötte ki, a bíróság a hiányt pótolja, vagy felhívja a végrehajtást kérőt a hiány pótlására, illetőleg a helyes eljárásra. A végrehajtási törvény azt is szabályozza, hogy a bíróság a szóban előterjesztett kérelmet a végreható okirat nyomtatvány kitöltésével foglalja írásba. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a végrehajtási eljárás szabályai alapján, az előírások betartásával a jogosultnak lehetősége van az igény érvényesítésére, a szabályozás vagy annak hiánya nem volt akadály a eredményes végrehajtásnak. Annak vizsgálata, hogy a panaszos a bíróságnál milyen kérelmeket terjesztett elő, és azt követően milyen intézkedések történtek, a törvény értelmében nem képezheti az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálati lehetőségét.

A végrehajtó az ügyben a szabályoknak megfelelően végezte munkáját, és a tényleges végrehajtási cselekményre, így az ingatlanárverésre azért nem került sor, mert a panaszos időközben adósságát rendezte, a végrehajtó irodán a megítélt összeget és a költségeket befizette.

A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, ezért az ombudsman a vizsgálatot lezárta.

OBH 6643/2001.

A jobbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz, és az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában akadályozza a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara elnöke, ha a biztos megkeresését nem teljesíti.

A panaszos a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Országos Elnöksége, az Etikai Bizottság és a Felügyelő Bizottság tevékenysége ellen nyújtott be panaszt az országgyűlési biztoshoz, mivel álláspontja szerint közmegegyezése teljesítése miatt ellene a Kamara eljárást indított.

A vizsgálat az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos az eljárás során az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 18. §-a alapján megkeresést intézett a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara elnökéhez, amelyre választ nem kapott. Megállapította ezért, hogy ez a mulasztás sérti az országgyűlési biztost az Obtv.-ben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jobbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz.

Az országgyűlési biztos felkérte a belügyminisztert, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara az állampolgári jogok országgyűlési biztosára megkeresésére soron kívül válaszoljon. A miniszter az ajánlás alapján intézkedett, de a válaszadás elmaradásának megállapítása helyett azt a választ adta, hogy az ügyben a panaszos bírósághoz fordulhat. Erre vonatkozóan az országgyűlési biztos azt közölte, hogy tisztában van a jogszabályokban foglalt lehetőségekkel, de a vizsgálat tárgya

nem az volt, hogy milyen jogorvoslati fórum vehető igénybe a vizsgált esetben. A kamara többszöri sürgetésre sem fejezte be a panaszos ügyében folytatott eljárást, ez ideig érdemi vagy az eljárást megszüntető határozat meghozataláról nem tájékoztatta a biztost.

OBH 6670/2001.

A tényállás teljes körű felderíthetősége hiányában az országgyűlési biztos nem folytat le vizsgálatot.

Egy cserhátsurányi panaszos azt sérelmezte, hogy a gázbevezetés háromszor annyiba került neki, mint azoknak a lakosoknak, akik közvetlenül a gázvezeték kiépítésekor csatlakoztak a beruházáshoz.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Cserhátsurányban és a környező településeken a földgázhálózat 1995-ben épült meg. A lakosságnak akkor 70 ezer Ft-ot kellett fizetni az elosztó vezeték kiépítéséért, amelyből 8 500 Ft volt a gázcsonk kiépítése. A panaszos 1998-ban kötött megállapodást az önkormányzattal földgázzal való ellátásra. A megállapodás szerint a gázvételezési jogért 100 ezer Ft közműfejlesztési hozzájárulást kellett fizetni. 2001-ben a panaszos „gázigény bejelentést” tett a MOL Gáz Kft.-nél, és 125 ezer Ft-ot fizetett. A vizsgálat annak megállapítására irányult, hogy okozott-e az önkormányzat, vagy a MOL Gáz Kft. a tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot azzal, hogy a gázhálózat kiépítéséért párhuzamosan kértek pénzbeli hozzájárulást.

A magánszemélyek közműfejlesztési támogatásáról szóló 73/1999. (V. 21.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdése alapján közműfejlesztési hozzájárulásnak az a pénzösszeg számít, amelynek nagyságát a beruházás kezdeményezője a várható kivitelezési érték alapján a kiszorgálandó ingatlanonként kiszámított. A rendelet alapján ide tartozik az ún. hálózathoz tartozó közműfejlesztési hozzájárulás is, amelyet a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. tv. 17. § (2) bekezdése szabályoz. Ez alapján viszont hálózathoz tartozó hozzájárulást csak a szolgáltató kérhet.

A MOL Gáz Kft. jogtanácsosának véleménye szerint az önkormányzat által szedett összeg a panaszostól kért pusztán a vezetékhez való hozzáférési jog ellenértéke, amit pedig a MOL Gáz Kft. szedett az egy „beruházási hozzájárulás” volt. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Jogi Főosztályának munkatársa szerint a panaszos és az önkormányzati között született megállapodás pontatlan, mert ha az önkormányzat közműfejlesztési támogatást szedett, akkor abban benne kell lennie az elosztó vezeték kiépítésének is, és nem szedhet egyszerre az önkormányzat is és – jelen esetben – a gázközmű vagyontulajdonosa is ugyanarra a beruházásra pénzbeli hozzájárulást, akármilyen névvel is illetik azokat. A minisztérium munkatársa megerősítette, hogy beruházási hozzájárulást a jogszabályok gáz-ágazatnál nem ismernek.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos egymásnak ellentmondó információkat kapott, így a rendelkezésére álló iratokból és a telefonbeszélgetések során elhangzottakból annyit tudott megállapítani, hogy mind az önkormányzat, mind pedig a MOL Gáz Kft. követelt a panaszostól az elosztóvezeték kiépítéséért pénzbeli hozzájárulást, de így nem volt egyértelműen megállapítható a fizetési kötelezettség jogszerűsége. Ennek hiányában viszont nem lehetett egyértelműen dönteni a tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságról sem. Az országgyűlési biztos áttette további vizsgálatra az ügyet a Magyar Energia Hivatalhoz.

OBH 6673/2001.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha a rokkantsági nyugdíjat megszüntető határozatában nem ad közérthető, pontos tájékoztatást a rendszeres szociális járadék igénybevételenek módjáról, a rehabilitációs eljárásról. Továbbá, ha a helyi rehabilitációs bizottság nem jár el megfelelő gondossággal a rehabilitálhatóság elbírálásakor, nem nyújt tájékoztatást a jogorvoslati lehetőségről, valamint, ha a jogorvoslatra illetékes területi rehabilitációs bizottság meg sem alakul.

Az 1987 óta rokkant panaszos nyugdíja folyósítását 2001. július 1-jétől a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság megszüntette, mert a soros felülvizsgálaton I. és II. fokon is az orvosi bizottság 50 százalékos munkaképesség-csökkenést, állapotjavulást vélelmezett. Azonban rendszeres szociális járadékot csak 2001. szeptember 26-tól állapított meg a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság. A több hónapig tartó ellátatlanság súlyos anyagi gondot okozott az egyébként is nehéz helyzetben lévő panaszosnak és családjának.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt, melyhez az országos tisztí főorvos nyújtott segítséget.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott az Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság. Az Igazgatóság ugyan jogszerűen járt el, amikor az 1987. augusztus 1-jétől rokkantsági nyugdíjas panaszosnak I. fokú határozattal 2001. július 1-jétől megszüntette a rokkantsági nyugdíját, mivel a soros felülvizsgálaton az orvosi bizottság állapotjavulást, 50 százalékos munkaképesség-csökkenést vélelmezett május 1-jétől. Mulasztott azonban, amikor sem az I., sem a II. fokú határozatán nem adott

közérthető, pontos tájékoztatást a panaszosnak a rendszeres szociális járadék igénybevételének módjáról, különös tekintettel arra, hogy milyen módon szerezheti be a rehabilitációs bizottság véleményét.

A feltárt alkotmányos jogsérelem lehetőségének jövőbeni elkerülésére megfelelő biztosítékot nyújt a 2002. január 1-jétől hatályos ügyviteli eljárási utasítás, mely előírja a tájékoztatási kötelezettséget.

Nem járt el elvárható gondossággal az illetékes Mátészalka Város Helyi Rehabilitációs Bizottsága, amikor nem vizsgálta a hosszú ideje rokkantsági nyugdíjas panaszosnak a nyugdíj megszüntetéséig, de legalább a kérelem benyújtása napjáig visszamenőleg a jogosultság feltételeit. A panaszos figyelmét a helyi rehabilitációs bizottság a jogorvoslati lehetőségre nem hívta fel, ezért nem fordult a területi rehabilitációs bizottsághoz, amelyről a vizsgálat megállapította, hogy nem is működött.

A feltárt alkotmányos jogsérelem jövőbeni elkerülése, valamint a konkrét panasz orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei tisztí főorvost, hogy vizsgálja felül a területi rehabilitációs bizottság működését, valamint intézkedjen a helyi rehabilitációs bizottság konkrét ügyben hozott döntésének formai és tartalmi szempontból történő felülvizsgálata érdekében.

Az ajánlásra az intézkedés csak az országos tisztí főorvos felügyeleti utasítására történt meg, melynek eredményeként a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság 2001. július 1-jétől a rokkantsági nyugdíj megszűnését követő naptól visszamenőleg megállapította a panaszos rendszeres szociális járadékát.

A panasz keletkezéséhez a végrehajtási hiányosságok mellett hozzájárult a többször módosított 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet értelmezési gondot, működési zavart okozó szabályai is. Ezért az országgyűlési biztos a rendelet felülvizsgálatát és módosítását javasolta.

A foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter tájékoztatása szerint 2003. februártól a módosítás megtörténik. A vizsgálat eredménnyel zárult.

4.4. A 2002-ben érkezett ügyekről

OBH 1021/2002.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Megyei Földművelésügyi Hivatal eljárása, ha a határozathozatali kötelezettségének elmulasztása miatt a panaszos nem gyakorolhatja a részarány földtulajdona aranykorona értékének megfelelő konkrét helyrajzi számmal rendelkező termőföldön a tulajdonosi jogait. A jogbiztonsághoz való jogot sérti, ha a hatóság elmulasztja az ügyintézési határidőt.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában a földkiadási ügyében az eljárás elhúzódását és azt sérelmezte, hogy részarány-tulajdonának egy részét a földkiadási kérelmében megjelölt helyrajzi számú földrészletből nem adták ki.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos édesapja 61,74 aranykorona értékű részarány-tulajdonnal rendelkezett, s a törvényes határidőben kérte ennek kiadását a forráskúti 047/10. helyrajzi számú tanyája körül lévő 039/7. és a 047/38. helyrajzi számú földrészletből. Az FM Hivatal a panaszos részére – az időközben elhunyt édesapjától örökölt részarány-tulajdon fejében – már kiadott a tanyája körül 21,14 AK értékű termőföldet, és annak tulajdonjogát a földhivatal a panaszos javára az ingatlan-nyilvántartásba be is jegyezte. A panaszos azonban még további 40,63 AK értékű részarány-tulajdonnal rendelkezik, amelynek kiadása nem történt meg. A panaszos azonban ragaszkodik ahhoz, hogy a még ki nem adott részarány-tulajdonát a földkiadási kérelmében megjelölt forráskúti 047/38. helyrajzi számú termőföldből adják ki arra hivatkozva, hogy e földrészlet egykor a tulajdonukat képező (ősi) föld volt. E földet azonban az FM Hivatal más, arra jogosult kérelmező tulajdonába adta. Az iratokból az is megállapítható volt, hogy a panaszos az említett más jogosult részére földkiadást teljesítő FM hivatali határozat, s e határozatot helybenhagyó másodfokú közigazgatási határozat ellen minden esetben jogorvoslattal élt. A bíróság ítélete szerint, az ügyben eljáró közigazgatási szervek határozatai nem jogszabálysértők. A vizsgálat rámutatott arra, hogy az országgyűlési biztos a bíróság hatáskörébe tartozó ügyben nem járhat el, és a bíróság döntéseit sem vizsgálhatja felül. A bíróság döntésével megegyezően azonban megállapította, hogy a panaszosnak nincs alanyi joga arra, hogy a földkiadási eljárás során részarány-tulajdona fejében egykori „ősi földje” kiadását igényelje.

A vizsgálat az FM Hivatal eljárást megvizsgálva feltárta, hogy a földkiadási kérelem teljesítése során nemcsak annak sorrendjére vonatkozó szabályokat köteles megtartani, hanem a kérelemnek a törvényben megszabott határidőben való teljesítésére is köteles, ennek azonban nem tett eleget. A jogszabály nem biztosít alanyi jogot a panaszosnak, hogy részarány-tulajdonának megfelelő ősi földből való kiadását igényelje – továbbá azt is, hogy az FM Hivatal eljárásának elhúzódását nem indokolja a panaszosnak az ősi földből való földkiadáshoz való ragaszkodása sem. Az FM Hivatal mulasztása sértette a panaszos jogbiztonságát, valamint a tulajdonhoz való jogát.

Az országgyűlési biztos a visszásság megszüntetése érdekében, kezdeményezte az FM Hivatal vezetőjénél, hogy a panaszos földkiadási ügyében haladéktalanul hozzon határozatot. A megkeresett a kezdeményezésre válaszolva tájé-

koztatta az országgyűlési biztost, hogy a panaszos földkiadási kérelmét sorsolás útján teljesíti, melynek várható időpontja 2002. III. negyedéve.

A biztos a kezdeményezésre adott választ tudomásul vette.

OBH 1067/2002.

Nem okoz a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot a lakóterület közelében lévő tűzoltólaktanya működtetése, mert a szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a laktanya közelségéből adódó fokozott terheket is.

Egy kaposvári panaszos a lakása közvetlen közelében lévő tűzoltólaktanya területén végzett tevékenységek zaját, bűzét, különösen a tartós és ismétlődő motorjáratást, illetve szirénapróbát, a kompresszor működését és a garázsokban hangosan szóló zenét sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, melynek során felkérte a Somogy Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját a panasszal összefüggő kérdések megválaszolására.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tűzvédelemről való gondoskodást. A tűzoltóság kiemelten fontos – adott esetben emberéletet is mentő – közérdekű tevékenységet lát el, ezért az országgyűlési biztos álláspontja szerint egyéb tevékenységekhez képest a tűzoltó laktanyák rendeltetésszerű működése során keletkező zavaró hatások miatt az állampolgárokat fokozottabb tűrési kötelezettség terheli. Ebbe beletartoznak azok a szervezési, ellenőrzési feladatok is, amelyek elengedhetetlenek a tűzoltói feladatok megfelelő végrehajtásához.

A kaposvári tűzoltólaktanya működtetésének jelenlegi módja a vizsgálattal érintett alkotmányos jogokkal összefüggésben nem okoz visszásságot, mert a szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a laktanya közelségéből adódó fokozott terheket is. Ezzel együtt a szolgálat színvonalának csökkenése nélkül törekedni kell a zavaró hatások minimalizálására. Ez szervezési intézkedésekkel valósítható meg. A garázsokból kiáramló hangos zene ugyanakkor nem tartozik a laktanya rendes működéséhez – amelyre a tűrési kötelezettség vonatkozik –, ezért azt a szomszédok nem kötelesek tűrni.

A biztos rámutatott, hogy a tűrési kötelezettség ellenére természetesen a laktanya mielőbbi áthelyezése jelentheti a végleges, megnyugtató megoldást, amely szerepel az önkormányzat középtávú elképzelései között.

OBH 1071/2002.

A jogorvoslathoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogot sérti a gyámhatóság, ha a panaszos kérelmének elutasításáról nem hoz határozatot.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos a gyámhatóság eljárását sérelmezte, mert az, a kérése ellenére nem tett érdemi intézkedést annak érdekében, hogy az előzetes fogva tartásának kitöltéséig a kiskorú gyerekeit ideiglenes hatállyal helyezték gyermekotthonba, pedig jelezte számukra, hogy a gyermekeket nevelő apa, személyében és körülményeiben egyaránt alkalmatlan a kiskorúak nevelésére, gondozására.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során megállapította, hogy a panaszos az elmúlt években már több alkalommal kérte a kiskorú gyermekei gyermekotthoni elhelyezését. A gyámhatóság a panaszos leveleinek kézhezvétele után minden esetben véleményt kért a gyermekek iskolájától, bölcsődéjétől. A beérkezett nevelői, gondozói vélemények alapján megállapították, hogy a gyermekek nem veszélyeztetettek, családból való kiemelésük indokolatlan. A gyermekjóléti szolgálat alapellátásban gondozta a családát. Az apa a családgyámhozval együtműködött, a gyermekek ellátását mindig biztosította, ezért a családgyámhozval a gyermekek védelembe vételére nem tett javaslatot.

A vizsgálat megindítását követően a jegyző a kiskorúak fejlődéséről ismételt tájékoztatást kért az iskolától és a bölcsődétől. Az apa lakóhelye szerint illetékes község polgármesteri hivatalát környezettanulmány készítésére kérte fel, de a család időközben elköltözött, ezért a jegyző az új lakóhely szerint illetékes polgármesteri hivataltól kért környezettanulmányt. Felkérte az illetékes gyermekjóléti szolgálatot is a család alapellátásban való gondozására. A vizsgálat idején a jegyző a környezettanulmányt még nem kapta meg. A legújabb bölcsődei és iskolai vélemény is cáfolta a beadványban foglaltakat, az idősebb gyermek osztályfőnöke, és a bölcsőde igazgatója továbbra sem javasolta a gyermekek családból való kiemelését.

Az általános helyettes megállapította, hogy a jegyzői hatáskörben működő gyámhatóság a panaszos kérelmében foglaltakat minden esetben kivizsgálta, a kiskorú gyermekek családból való kiemelését nem tartotta indokoltnak. A kérelem elutasításáról azonban nem határozatban döntött, ezzel eljárása a demokratikus jogállamiságból eredő jogbiztonsággal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, ezért felkérte a jegyzőt, hogy a jövőben az ügyfelek kérelmének érdemben való elbírálásáról, az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény előírásainak megfelelően határozatban döntsön.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

OBH 1075/2002.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő joggal kapcsolatban okozot visszásságot a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha a rokkantsági nyugdíjat megszüntető határozatában nem ad közérthető, pontos tájékoztatást a rendszeres szociális járadék igénybevételének módjáról és a rehabilitációs eljárásról, továbbá, ha a rehabilitációs bizottság nem kellő gondossággal jár el a rehabilitálhatóság elbírálásakor, és nem nyújt tájékoztatást a jogorvoslati lehetőségről.

A panaszos sérelmezte, hogy bár az orvosi bizottság a rendszeres szociális járadékra való jogosultságát (az 50%-os munkaképesség-csökkenést) 2001. július 5-én megállapította, ellátást csak 2001. augusztus 23-tól kapott. Így több mint másfél havi ellátástól esett el. Mivel két éhező gyermeke van, és súlyos megélhetési gondokkal küzd, az elmaradt ellátásának kifizetéséhez kért segítséget.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, amely feltárta, hogy a panaszos először rokkantsági nyugdíjigényt nyújtott be a Csongrád Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz. Az orvosi bizottság 40%-os munkaképesség-csökkenést vélelmezett, ezért az Igazgatóság I. fokú határozatával a rokkantság hiánya miatt jogszerűen I. fokon elutasító határozatot hozott. A fellebbezési eljárás során a II. fokú orvosi bizottság 2001. július 1-jétől 50%-os munkaképesség-csökkenést vélelmezett, ezért az Igazgatóság ismét jogszerűen hozott II. fokú elutasító határozatot.

A vizsgálat megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, amikor a rokkantsági nyugdíjigényt elutasító határozatában nem adott közérthető, pontos tájékoztatást a panaszos számára a rendszeres szociális járadék igénybevételének módjáról, különös tekintettel arra, hogy a panaszos milyen módon szerezheti be a jogosultsághoz szükséges helyi rehabilitációs bizottság véleményét. A feltárt alkotmányos jogsérelem lehetőségének jövőbeni elkerülésére megfelelő garanciát nyújt a 21/2001. (Tb. K. 11.) ONYF utasítás, mely előírja a tájékoztatási kötelezettséget.

A visszásság jövőbeni elkerülése, valamint a konkrét panasz orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Csongrád Megyei Területi Rehabilitációs Bizottság elnökét, hogy vizsgálta felül Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Helyi Rehabilitációs Bizottságának hozott döntését. A döntés felülvizsgálata azonban nem változtatott a korábbi állásponton, ezért a konkrét panasz nem nyert megoldást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet egyes előírásai a jogalkalmazás során értelmezési problémákat és működési zavart okozhatnak, amelyek a végrehajtási hiányosságok mellett hozzájárultak több hasonló panasz keletkezéséhez, ezért a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszternek javasolta a rendelet felülvizsgálatát és módosítását. A miniszter tájékoztatása szerint a rendelet módosítása várhatóan 2003. február 15-ig megtörténik.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, és a vizsgálatot lezárta.

OBH 1083/2002.

A jogorvoslatához, a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog követelményével, valamint a jogalkotás rendjét meghatározó alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy az árvízkárosultakat megillető támogatásokat kormányhatározattal szabályozta. Ugyancsak visszásságot okoztak azok a hatóságok, amelyek elmulasztották a megsemmisült ingatlan helyett a károsultak lakhatási lehetőségének megoldását.

A panaszos sérelmezte, hogy a 2001. évi tiszai árvíz során kárt szenvedett és lakhatatlanná vált ingatlan helyreállításához nem kapott kárenyhítési támogatást, és az ingatlan újjáépítésére sem került sor.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Megállapította, hogy a panaszosnak és gyermekének egy helyrajzi számon volt két, ténylegesen különálló lakrésze, amely az árvíz során károsult. Ígéretet kapott azonban annak helyreállítására. Az igényét mégis elutasították azzal az indokkal, hogy a panaszos saját magával kötött albéletti szerződést, illetve a kárenyhítés során a valóságot elferdítette. Panaszos szerint ez nem felel meg a valóságnak, és állítását a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének nyilatkozata is megerősítette. Ezért a panaszos a megsemmisült lakása után semmilyen kárenyhítésben nem részesült.

Az országgyűlési biztos az OBH 3857/2001. sz. jelentésében már megállapította, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – mellett nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározná, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg a kárt szenvedett állampolgárokat. A jogalkalmazási bizonytalanságot fokozza, hogy az állampolgárok jogairól és kötelességeiről egy kormányhatározat rendelkezik. Egyértelműen alapvető jogot érint, ha amiatt, hogy a károsultak költségvetési pénzből lakás vásárlására, vagy építésére, illetve felújításra jogosultak, az érintett ingatlanokra jelzálogjog jegyezhető be.

A kormányhatározattal történő szabályozás következménye, hogy amennyiben az árvízkárosult nem ért egyet a rá vonatkozó döntéssel, úgy nincs számára jogorvoslati lehetőség.

Az Alkotmánybíróság a 37/1993. (VI. 9.) sz. határozata alapján megállapítható, hogy fizetési kötelezettséget csak törvényben lehetne jogszerűen szabályozni.

Az általános helyettes megállapította, hogy a nem megfelelő szintű szabályozás a jogorvoslati joggal kapcsolatos visszásságot okozott. Sérült a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog is, mivel a hatóságok elmulasztották a panaszos lakhatását megoldani.

Az általános helyettes az OBH 3857/2001. sz. jelentésben felhívta a Kormány figyelmét, hogy amennyiben a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárást nem az önkormányzatok útján kívánja megoldani, úgy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok kiküszöbölése érdekében célszerű a megfelelő szintű jogszabály mielőbbi kiadása. A Miniszterelnöki Hivatal jelezte, hogy az igazságügy-miniszter figyelemmel fogja kísérni a megfelelő szabályozás előkészítését.

Az általános helyettes felkérte a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatóját és a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a kárenyhítés megállapítása iránt intézkedjenek.

A katasztrófavédelmi igazgatóság a kezdeményezéssel nem értett egyet, ezért a biztos közvetlenül a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottsághoz fordult. A válaszára megszabott határidő még nem le.

OBH 1103/2002.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot veszélyezteti a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elhúzó eljárása, ha nem tisztázza haladéktalanul, hogy az azonos számú vízum birtokosai közül ki tartózkodik jogszerűen az országban.

A panaszos a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának (BÁH) a felesége ügyében elhúzó eljárását sérelmezte. Az általános helyettes a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A panaszos magyar nemzetiségű, román állampolgárságú felesége 2001. október 19-én tanulmányi vízumot kapott a Magyar Köztársaság Kolozsvári Főkonzulátusától. A 30 napos tartózkodásra jogosító vízum birtokában 2001. október 23-án utazott be a Magyar Köztársaság területére, és november 7-én ideiglenes tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a Gödöllői Rendőrkapitányságra. A kérelem elbírálása során megállapították, hogy a panaszos feleségének birtokában levő vízummal megegyező számú okmánnyal korábban egy jordán állampolgárságú férfi már beutazott az országba, ezért 2001. november 14-én a kérelem elbírálását felfüggesztették, és másnap megkeresték a BÁH Vízum Osztályát a vízum valódi birtokosának tisztázása érdekében. A panaszos feleségét ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással látták el, amit a rendőrség – saját hatáskörben – két alkalommal meghosszabbított, de 2002. január 15-én a második hosszabbítás is lejárt. A panaszos felesége – öt hónapos terhesen – ettől kezdve illegálisan tartózkodott Magyarországon, így jogszerűen ki sem utazhatott az országból, ugyanakkor Magyarországon nem vehette igénybe az orvosi ellátást.

A BÁH főigazgatójának tájékoztatása szerint a BÁH Vízum Osztálya sajnálatos módon csak 2002. január 16-án kereste meg a Külügyminisztériumot, ahonnan január 18-án megküldték a panaszos feleségének birtokában levő vízum valódiságáról szóló igazolást. A BÁH Idegenrendészeti Főosztályának vezetője február 6-án – az országgyűlési biztos általános helyettese által folytatott vizsgálatra is tekintettel – kérte a Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságtól a tartózkodási engedély iránti kérelem soron kívüli elbírálását. Az igazgatóság meghosszabbította az igazolást, majd 2002. március 19-én megadta a panaszos felesége számára a tartózkodási engedélyt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy a hatóság késedelmes eljárása súlyos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, valamint közvetlenül veszélyeztette a panaszos feleségének a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát. A panaszos felesége alappal számíthatott arra, hogy Magyarországra való beutazását követően rövidesen megkapja a tartózkodási engedélyt, hiszen megfelelt az akkor hatályos 1993. évi LXXXVI. törvényben foglalt követelményeknek. A BÁH ugyanakkor a hozzá 2001. november 22-én érkezett megkeresésnek csak 2002. január 16-án tett eleget, megsértve ezzel az 1957. évi IV. törvénynek a tizenöt napos válaszadási határidőt előíró szabályait.

Az általános helyettes ezért felhívta a BÁH főigazgatóját, hogy vizsgálja ki, milyen okok vezettek a mulasztáshoz, valamint tegyen megfelelő intézkedést a hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében. A főigazgató válaszában a hivatal költözésére hivatkozott, ezért fegyelmi eljárást nem kezdeményezett, de felhívta az érintett állomány figyelmét a határidők betartásának szükségességére.

OBH 1105/2002.

Az országgyűlési biztos a gazdasági társaságok tevékenységét hatáskör hiányában nem vizsgálhatja. E körbe tartozik a szakszervezeti jogok maradéktalan érvényesítése kapcsán felmerült viták elbírálása is. A kamarai tagdíjfizetéssel kapcsolatos beadványokat, vagy a kamarai álláspontot kifogásoló panaszokat az országgyűlési biztos a kamarai jogorvoslati út igénybevételét követően – a kötelező tagság alapján működő köztestületre vonatkozó hatáskör alapján – vizsgálja.

Az Értékszállítási és Őrzésvédelmi Dolgozók Szakszervezete fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, azt sérelmezve, hogy a jelentős gazdasági háttérrel rendelkező, külföldi érdekeltségű személy- és vagyónvédelmi gazdasági társaságok a szakszervezeti jogosítványukat sértik, és kifogásolta a szakmai kamara tagdíjfizetéssel kapcsolatos gyakorlatát is.

Az országgyűlési biztos az egyesüléshez és érdekvédelmi szervezet alakításához való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot, de megállapította, hogy a gazdasági társaságok sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak nem tekinthetők, ezért tevékenységük vizsgálata nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe.

A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Fővárosi Szervezetének elnöke jelezte, hogy a kamara a szakszervezeti jogosítványok említett korlátozásáról nem értesült, ezért abban mulasztás nem terheli. A kamarai tagdíjfizetés szünetelésével kapcsolatban az ombudsman rámutatott, hogy a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény világosan rögzíti, hogy a törvény hatálya az egyéni, valamint a társas vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységre terjed ki. Az a vagyónőr, aki munkáltatójánál alkalmazottként végzi szakmai feladatát, nem vállalkozó, és nem a vállalkozásról szóló törvény, hanem a Munka Törvénykönyve alapján áll alkalmazásban. Ennek megfelelően tehát azon panasz vizsgálható, amely e körben vitatja a kamarai tagság szüneteltetésének kizárását. A szakszervezet működésével kapcsolatban a Munka Törvénykönyve (Mt.) biztosítja a szakszervezetek számára azt a jogot, hogy a munkaszervezeteken belül is működ-hessenek, ott szervezet hozzanak létre. Az Mt. előírja az állami szervek és a munkáltatók számára, hogy a szakszervezetekkel kötelesek együttműködni és részükre a megfelelő információkat biztosítani annak érdekében, hogy azok megfelelő információkkal rendelkezzenek, és az érdekvédelmi tevékenységüket eredményesen folytathassák. A munkáltató köteles a szakszervezet munkahelyi tisztségviselőit előzetesen tájékoztatni azon tervezett intézkedéseiről, amelyek a munkavállalók nagyobb csoportját érinti. A szakszervezetek jogosultak a munkakörülményekre vonatkozó szabályok betartását ellenőrizni, és a munkáltatók esetleges jogellenes intézkedése, vagy mulasztása ellen kifogást benyújtani. A kifogás tekintetében végső soron a bíróság jogosult dönteni, de a kifogásnak az intézkedés végrehajtására nézve felfüg-gesztő, azaz halasztó hatálya van.

A szakszervezetnek a gazdasági társaságok eljárását kifogásoló, a szakszervezeti jogosítványok korlátozásával kapcsolatos panaszát el kellett utasítani, mivel az országgyűlési biztos nem jogosult a gazdasági társaságokat érintő ügyekben vizsgálatot folytatni. A kamarai-tagdíj fizetéssel kapcsolatos beadványokat, vagy a kamarai álláspontot kifogásoló panaszokat az országgyűlési biztos a kamarai jogorvoslati út igénybevételét követően – a kötelező tagság alapján működő köztestületre vonatkozó hatáskör alapján – vizsgálja.

OBH 1106/2002.

A törvényes képviselő hiánya a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető, megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában. Egy gyermekotthonban a mentálhigiénés gondozás hiányosságai visszásságot okoznak a gyermekek szociális biztonságához és lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben. A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével kapcsolatban teremt visszás helyzetet – figyelemmel a gondozottak, hozzátartozóik, valamint az intézmény dolgozóinak törvényes érdekeire is –, ha az érdekképviselői fórum nem működik.

A sajtó 2001. év végén és 2002. elején több alkalommal foglalkozott a tiszafüredi Református Egészségügyi Gyermekotthonban folyó tevékenységgel. A riportok szerint az otthon dolgozói megengedhetetlen módon bánnak az ott élő gyermekekkel, illetve az intézetben gyakoriak a pénzügyi és munkaügyi visszaélések. Az intézmény vezetőjét szakmai hozzá nem értéssel vádolták. A megszólaltatott intézeti dolgozók szerint előfordult a gondozottak bántalmazása, vagy szakmailag meg nem engedhető módon, kikötözéssel való büntetése.

A vádak és kritikákat az intézmény vezetője rágalomnak minősítette. A Magyarországi Református Egyház Zsinati Iroda Szeretetszolgálati Osztályának osztályvezetője az országgyűlési biztostól vizsgálatot kért annak tisztázására, hogy az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából megfelelő munka folyik-e az otthonban.

A vizsgálat feltárta, hogy a mentálhigiénés gondozásnak mind a személyi, mind a tárgyi feltételei hiányosak, erre a megye módszertani intézetének jelentése is felhívta a figyelmet. Az intézet érdekképviselői fóruma formailag ugyan megalakult, de gyakorlatilag nem működik annak ellenére, hogy a szociális igazgatásról szóló törvény részletes eligazítást ad az érdekképviselői fórum összeállítását, feladatait és működését illetően. Az intézeti alapidokumentumok közül a házirendből több jogszabályban előírt tárgykör is hiányzott, illetve nem megfelelő módon volt szabályozott. A Gyermekotthonban három gyermekkel nem tartanak kapcsolatot a szülei. A családi pótlékot részükre is megkapja az

intézmény, ezért az igazgató nem is gondolt arra, hogy a kiskorúaknak – a szülői elhanyagoló magatartás következtében – nincs tényleges törvényes képviselője.

A feltárt hibák és hiányosságok ellenére az országgyűlési biztos megállapította, hogy az intézmény dolgozói szeretettel és mély humánussal foglalkoznak a gondjaikra bízott lakókkal. A gondozottak szemmel láthatóan jól érezték magukat, barátságosan, félelem nélkül közeledtek úgy a gondozókhoz, mint a számukra ismeretlen látogatókhoz. Nyitottak, közvetlenek, kedvesek és barátságosak voltak. Az országgyűlési biztos meggyőződött arról, hogy emberközi kapcsolatok általa megismert minősége és az intézmény légköre megfelelő alapot nyújt a szakszerű feladatellátáshoz. A biztos helyszíni vizsgálata a sajtóban megjelent híreket nem igazolta, de a feltárt visszasságok mielőbbi orvoslása érdekében felkérte a Magyarországi Református Egyház Zsinatát, hogy haladéktalanul intézkedjen az intézet érdekképviselői fórumának működtetéséről, a feladatellátás személyi feltételeinek biztosításáról, és az intézet alapító okiratának lakóotthoni ellátást is megjelölő kiegészítéséről.

Az intézet igazgatóját felhívta, hogy gondoskodjon az intézet házirendjének felülvizsgálatáról és jóváhagyásra való felterjesztéséről, az intézeti munkaszervezés és feladatellátás napi gyakorlatának felülvizsgálatáról, az orvosi rendelvény, illetőleg jóváhagyás hiányában a betegekkel szemben alkalmazott korlátozó módszerek gyakorlatának haladéktalan megszüntetéséről, valamint a szükséges és alkalmazott korlátozások dokumentáltságának megerősítéséről, a szükséges gondozási egységek és csoportok kialakításáról. Vegye fel a kapcsolatot az intézetben élő három kiskorú gyermek vér szerinti szüleivel és a szülők lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálattal. Amennyiben a szülők továbbiakban kapcsolatot tartanak a gyermekükkel, és alkalmasak a törvényes képviselő ellátására, segítse elő a hatékony kapcsolattartást, amennyiben a megkeresés eredménytelen, úgy kezdeményezze a gyermekek átmeneti nevelésbe vételét.

Felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a megyei pszichiáter szakfelügyelő főorvos bevonásával segítse elő egy olyan végrehajtható intézkedési terv kidolgozását, amely garantálja az intézményben folyó ápoló-gondozó tevékenység lényeges javulását.

Az érintettek valamennyi ajánlást, illetve kezdeményezést elfogadták.

OBH 1188/2002.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot a bírósági végrehajtó azzal, hogy a gyermektartásdíj-elmaradás behajtása érdekében nem alkalmaz ingó- vagy ingatlan-végrehajtást, ha megtette azokat az intézkedéseket, amelyek segítségével a panaszos hozzájuthat a neki megítélt összeghez.

A panaszos az önálló bírósági végrehajtó eljárását kifogásolva fordult az országgyűlési biztoshoz, mert szerinte a gyermeke apjától a gyermektartásdíj-fizetés elmaradásának behajtása érdekében nem elég hatékonyan járt el.

Az országgyűlési biztos a jobbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A vizsgálat során a bírósági végrehajtó csatolta a gyermektartásdíj behajtása érdekében kiállított letiltásokat, illetve a panaszosnak küldött tájékoztatásokat, amelyben az is szerepel, hogy az adós ingatlanára végrehajtási jogot jegyeztetett be, és végrehajtás alá vonta az adós gépkocsiját is.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a végrehajtás érdekében a végrehajtó megtette mindazokat a lépéseket, amelyek segítségével a panaszos hozzájuthatott a megítélt gyermektartásdíj összegéhez. A fennálló hátralék biztosítása érdekében is megtette a szükséges intézkedéseket. Az adós munkáltatója az esedékes összegeket folyamatosan utalja a panaszos számlájára. Nem okoz visszasságot, ha a bírósági végrehajtó a jogos követelés behajtása érdekében nem a kötelezett számára leghátrányosabb megoldást alkalmazza, ha a követelés más módon is behajtható.

A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggésben nem tárt fel visszasságot, ezért az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 1190/2002.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzat képviselő-testülete, ha az ápolási díj iránti kérelmet szubjektív megállapításokra alapozva, a törvény rendelkezéseivel ellentétes helyi rendeletére hivatkozva utasítja el.

Súlyosan mozgáskorlátozott panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az ápolását-gondozását vállaló menyé ápolási díj iránti kérelmét az önkormányzat elutasította.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a panasz kivizsgálása érdekében megkereste az érintett önkormányzatot, ahonnan csak sürgetésre érkezett válasz. Az önkormányzat válaszlevelében megküldte az ápolási díj iránti kérelem elutasításával kapcsolatos dokumentumokat, a hatályos önkormányzati rendeletet, továbbá a panaszos beadványát követően született dokumentumokat is.

A határozat indokolása szerint a kérelmet azért utasították el, mert az ápolási díj folyósításának feltételeivel nem rendelkezett, ezért más ellátási forma igénybevitelét javasolták a család gondjainak megoldására. A képviselő-testület a panaszos napközbeni ellátásának megoldására javasolta a csépai Egyesített Szociális Intézmény megkeresését és a házi gondoskodás igénylését, ezzel elősegítve kérelmező elhelyezkedési lehetőségét. A határozat indoklásában egyáltalán

nem tértek ki arra, hogy a kérelmező mely törvényi, illetve önkormányzati feltételnek nem felelt meg, amely megalapozta volna a kérelem elutasítását.

Az Alkotmánybíróság a 6/2002. (II. 28.) AB határozatban már megállapította a következőket: „Az ápolási díj azal, hogy anyagi biztonságot nyújt a tartós otthoni gondozásra szoruló beteg gondozását ellátó, s emiatt munkát vállalni nem tudó vagy fizetés nélküli szabadságon levő hozzátartozó számára, azt a társadalmilag kívánatos helyzetet kívánja elősegíteni, hogy a tartósan beteg emberek otthoni ápolását elsősorban a közvetlen hozzátartozójuk lássa el. Az ápolási díj tehát nem a gondozottnak nyújtott szociális támogatás, hanem az ápolást ellátó hozzátartozó számára a tartós beteg ápolása miatt kiesett jövedelmének pótlását szolgáló pénzbeli ellátás.” [18/2002. (IV. 25.) AB határozat]

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 41. §-a pontosan meghatározza a jogosultaknak azon körét, akiknek a feltételek fennállása esetén a törvény erejénél fogva alanyi jogon jár az ápolási díj. Ennek értelmében jogosult minden súlyosan fogyatékos személy, továbbá a tartósan beteg 18 év alatti gyermek. Az Sztv. módosítását követően 2002. január 1-jétől a törvény már nem csupán a jogosultak körét határozza meg, hanem a súlyos fogyatékos, illetve a tartósan beteg személy fogalmát is. Ezzel szemben a hatályos önkormányzati rendelet 7. § (2) bekezdése a törvényben meghatározott alanyi jogosultak körét – meglehetősen zavaros szabályozással – a 2 év feletti, de 18. évét be nem töltött gyermekekre korlátozza, holott az Sztv. csak a 41. § (4) bekezdésének vonatkozásában enged lehetőséget az önkormányzati rendelet alkotására.

A fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben sérelmet szenvedett azáltal, hogy a képviselő-testület a kérelmet egyrésztől szubjektív megállapításokra alapozva, másrésztől a törvény rendelkezéseivel ellentétes helyi rendeletére hivatkozva utasította el.

A sérelem orvoslása érdekében az általános helyettes felkérte a képviselő-testületet, hogy vizsgálja felül soron kívül az ápolási díjra vonatkozó rendeletét, és az 524/2001. (XI. 29.) ÖKM számú határozatát. Az általános helyettes – a Beszámoló előkészítésének befejezéséig – a jegyző kitérő válaszától eltekintve, az önkormányzattól nem kapott érdemi választ.

OBH 1210/2002.

A tisztességes eljáráshoz fűződő jogot sérti, és a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését veszélyezteti, ha a települési önkormányzat elmulasztja a kiegészítő családi pótlék egyszeri kiegészítésének folyósítását.

Becsehely Község Önkormányzatának képviselő-testülete a panaszos részére megállapított kiegészítő családi pótlékot 2001. június 30. napjával megszüntette. A panaszos a határozatot a Zala Megyei Bíróságon megtámadta. A Bíróság 2001. december 11-én kelt ítéletével a kiegészítő családi pótlék megszüntetésére vonatkozó első és másodfokú határozatot hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezés következtében a kiegészítő családi pótlékot panaszos részére 2001 júliusától visszamenőlegesen folyósítani kellett. A panaszos sérelmezte, hogy a kiegészítő családi pótlék visszamenőleges kiutalásán túl a részére egyszeri támogatásként járó kiegészítő családi pótlékot nem kapta meg.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Becsehely körjegyzőjének tájékoztatása szerint a Zala Megyei Bíróság ítélete alapján a panaszosnak az önkormányzat visszamenőlegesen kifizette a kiegészítő családi pótlékot, az egyszeri támogatást azonban nem kapta meg.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet előírása szerint a települési önkormányzat a tárgyév augusztus hó 10-éig a kiegészítő családi pótlék egyszeri kiegészítését határozattal állapítja meg azon gyermek után, akire tekintettel kiegészítő családi pótlékot folyósítanak. Mivel a bíróság ítélete alapján a panaszos jogosult a kiegészítő családi pótlékre, az egyszeri támogatást is ki kellett volna fizetni a részére.

A biztos megállapította, hogy a települési önkormányzat a kiegészítő családi pótlék egyszeri kiegészítése folyósításának elmulasztásával megsértette a panaszos jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát, továbbá a szociális biztonsághoz való jog közvetlen veszélyét keletkeztette. A biztos felkérte a körjegyzőt, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat milyen módon tudná pótolni a panaszosnak a jogszabály, és a bíróság ítélete alapján járó egyszeri kiegészítő családi pótlék összegét.

A körjegyző tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az elmaradt összeget kiutaltatta a panaszos részére.

OBH 1211/2002.

A védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőri szerv, ha a védő számára a fogva tartott látogatását azért nem engedélyezi, mert az ügyvédi meghatalmazásról hiányzik a szárazbélyegző. A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a látogatás megtagadásáról nem értesítik a fogva tartottat, és emiatt nem élhet jogorvoslattal.

A Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság fogdáján fogva tartott panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert sérelmesnek tartotta a fogdai étkezési adag mennyiségét, a látogatási kérelmek engedélyezésének módját, a látogatási idő rövidségét, és az ügyvédi látogatás korlátozását.

Az általános helyettes a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a védelemhez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a Komárom-Esztergom Megyei Főügyészségtől kért tájékoztatást. A megküldött dokumentumok arról tanúskodnak, hogy a panaszos ügyvédje valóban kérte beszélő engedélyezését, de a kérelmet elutasították, mert az ügyvédi meghatalmazásnak a fogda rendelkezésére álló példányáról hiányzott az ügyvédi szárazbélyegző, illetőleg a nyomozó hatóság nyomozást végző tagjának ellenjegyzése. A panaszos védője a hatóság eljárása miatt panaszt tett a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjénél, aki haladéktalanul intézkedett aziránt, hogy a későbbiekben hasonló eset ne fordulhasson elő. A védői látogatásokról készült fogdai nyilvántartó könyv szerint ezt követően panaszost ügyvédje rendszeresen, heti egy alkalommal látogatta, és majdnem minden esetben csomagot is vitt neki. A panaszos kapcsolattartásának biztosítása érdekében az ügy rendőri előadója a más személyek vonatkozásában beadott látogatási kérelmeket rendszerint engedélyezte. A látogatás megtagadására egy esetben került sor. A kérelmi lapon szereplő feljegyzés szerint a látogatást a megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi igazgatójának utasítására tagadták meg arra hivatkozással, hogy panaszos nem közeli hozzátartozó látogatásának engedélyezését kérte. A panaszos számára minden alkalommal 30 perces látogatási időt biztosítottak. A fogva tartottak számára biztosított étkezési adag tekintetében végzett szűrőpróbaszerű ellenőrzés az adag kalóriatartalmát és nagyságát illetően nem talált hiányosságot.

A helyettes biztos kifejtette, hogy az ügyvédi meghatalmazás alaki hiányosságai nem jelentik a meghatalmazás hiányát, nem eredményezik annak semmisségét, így a nyomozó hatóság nem tagadhatta volna meg a panaszos ügyvédje által kérelmezett beszélőt. A nyomozó hatóságnak a védő kizárását eredményező eljárása a védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A helyettes biztos azonban nem tett ajánlást, mert a visszásságot a rendőr-főkapitányság saját hatáskörében orvosolta, és az ügyvédi kapcsolattartást a későbbiekben folyamatosan biztosította.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 3. § (7) bekezdése értelmében a fogva tartott és hozzátartozója, valamint más személyek közötti kapcsolattartásra előzetes egyeztetés szerinti időpontban, a rendőrség épületében, ellenőrzés és felügyelet mellett havonta két alkalommal, alkalmanként 30 perc időtartamban kerülhet sor. Az általános helyettes megállapította: ha a fogva tartottat bizonyos személyek látogatásáról az ügy rendőri előadója elzárja, akkor ez olyan korlátozás, amelyről a fogva lévő terheltet tájékoztatni kell, hiszen ez ellen a korlátozás ellen a fogva tartottnak joga van panaszt tenni. Az eljáró rendőr azonban a panaszost az engedély megtagadásának okáról, illetőleg a megtagadás elleni jogorvoslat lehetőségéről nem tájékoztatta, így eljárása az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslatihoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy ügyvézi ellenőrzés során a visszásság orvoslásra került – a látogatást engedélyezték –, az általános helyettes ajánlást nem tett.

OBH 1212/2002.

A szociális piacgazdaság célkitűzésével, a jogbiztonság elvével, a tulajdonhoz való joggal, az élethez és emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a biztosító társaság azzal, hogy a Tisza menti településeken az árvízveszély miatt felmondta a már 20–30 éve fennálló biztosításokat, és az adott területen a jövőben árvízi kockázatokra nem köt szerződést.

Az országgyűlési biztos a sajtóból értesült arról, hogy az egyik nagy biztosító társaság felmondta a biztosítási szerződéseket a Tisza menti településeken. A vályogházak tulajdonosainak ezután olyan biztosítási formákat javasolt, amelyekben az árvíz, mint kockázati tényező már nem szerepelt. A biztosító döntése 10000–12000 családot érintett a térségben. A biztosító a döntését azzal indokolta, hogy az árvízveszély kockázatát az ügyfelekre kellett volna terhelniük, ami 20-szoros, de akár 50-szeres biztosítási díjat kellett volna fizetniük a folyó mentén élőknek. A sajtó szerint a többi biztosító társaság nem mondta fel a szerződéseket, de újakat már szigorú feltételekkel kötnek. Az egyik biztosító társaság a pénzügyminiszter informális kérésére átvállalta a felmondott biztosítások egy részét.

A biztosítási szerződések felmondása a biztosítottak több alkotmányos jogát érintette, ezért az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot. A biztosítók – mint gazdálkodó szervezetek – gazdasági döntéseit alkotmányossági szempontból idáig senki sem vizsgálta. Működésük törvényességének felülvizsgálatára egy erre a célra létesített hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) köteles. Az Alkotmánybíróság elvárása szerint a törvényességi felügyelet egyben alkotmányossági felügyelet is, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatának célja, annak megállapítása volt, hogy a PSZÁF keretében működő biztosítás-felügyelet eleget tett-e ennek az alkotmányos kötelezettségének.

Az alkotmányos jogok érvényesülésének vizsgálatához szükség volt a biztosító sérelmes intézkedésének elemzésére. Az országgyűlési biztos a PSZÁF elnökét felkérte álláspontjának közlésére. Az elnök kifejtette, hogy a biztosító nem járt el jogszerűtlenül a szerződések felmondásakor, és a felügyelet nem jogosult az üzleti alapokon működő biztosító társaságok döntéseinek befolyásolására. A katasztrófakárok jövőbeni elhárítása és a bekövetkező károk enyhítése érdekében azonban egy átfogó katasztrófa-védelmi program elkészítésére tett javaslatot a pénzügyminiszternek. A pénzügyminiszter jelezte hogy a minisztérium 2001 decemberében létrehozott egy tárcaközi munkabizottságot a kialakult helyzet vizsgálatára. E munkabizottság álláspontja szerint az aktuális helyzet nem minősíthető katasztrófa-állapotnak. Az árvízi kockázatok kezelését szélesebb összefüggésben kell megvizsgálni, és ennek eredményeként lehet dönteni

arról, hogy indokolt-e katasztrófa-védelmi program kidolgozása. Az országgyűlési biztos beszerezte a bizottság eddigi munkájáról készített összefoglalót és az AON nemzetközi biztosítási alkuusz társaság által készített előzetes tanulmányt, mely a világban már működő katasztrófa-védelmi alapokat, intézményeket, jogi megoldásokat ismerteti.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során kifejtette, hogy az alkotmányosság és a törvényesség érvényesülését a Polgári Törvénykönyvben (Ptk.) megfogalmazott általános jogelvek hivatottak érvényre juttatni. Az alkotmányosságnak át kell hatnia a polgári és közigazgatási szabályokat, az állami szervek és a tömegekkel jogviszonyt létesítő nagy gazdálkodó szervezetek működését is. Megállapította, hogy a biztosító akkor járt volna el a biztosítottak alkotmányos jogainak tiszteletben tartásával, ha kezdeményezi a szerződések módosítását, a megnőtt kockázat nagyobb arányú megosztását vagy szétterítését, és ebbe más érdekelt biztosítók és a katasztrófa-elhárításban ugyancsak érdekelt és egyúttal kötelezett állam bevonását. A biztosító a biztosítási szerződés felmondására vonatkozó szabályokat csak az említett polgári jogi alapelvek betartásával alkalmazhatta volna.

A Ptk. kommentár szerint a biztosítással szemben olyan igény támasztható, hogy kövesse nyomon a társadalmi, gazdasági fejlődést, alkalmazkodjon a gyakorlat követelményeihez, kutassa az új biztosítások lehetőségeit, és ahol új kockázat jelentkezik, ott lépjen közbe a kockázat elvállalása érdekében. Ebből következik, hogy a biztosításpolitikának összhangban kell állnia a társadalom- és gazdaságpolitikával, a megváltozott természeti körülményekkel, valamint az alkotmányos és törvényi követelményekkel. Az összhang megteremtése, illetőleg ennek kezdeményezése és előmozdítása a PSZÁF mint szakmai felügyeletet gyakorló szerv, elsőrendű feladata. Ezt alátámasztja a biztosítási tevékenységről szóló törvényben (Bit.) foglalt deklaráció, hogy az Országgyűlés – többek között – a biztosítottak érdekeinek védelme, a biztosítási rendszer megbízható működését szolgáló egységes állami biztosítás-felügyeleti rendszer továbbfejlesztése és a biztosítók kármegelőzésben vállalt szerepének elősegítése érdekében alkotta meg a törvényt. A Felügyelet feladata, hogy elősegítse a biztosítottak érdekeinek megóvását, ellenőrizze és értékelje e törvény, illetve e törvény alapján kiadott jogszabályok, a Ptk. és a számviteli törvény rendelkezéseinek teljesítését. A Felügyelet rendkívüli ellenőrzést rendelhet el, ha megalapozott gyanú merül fel arra, hogy a biztosítási szolgáltatások teljesítésének biztonsága, a biztosítottak érdeke veszélyben van. Az országgyűlési biztos véleménye szerint a Felügyelet nem használta ki a rendelkezésre álló jogi eszközöket a biztosítottak alkotmányos jogainak érvényesítése érdekében.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a biztosító alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott, továbbá a PSZÁF is, mert a jogszabályokban előírt feladatainak nem tett maradéktalanul eleget, mert nem hívta fel a biztosítót az Alkotmány és a Ptk. alapvető rendelkezéseinek betartására. A biztos egyetértett a katasztrófavédelmi program létrehozására irányuló kezdeményezéssel, és a Tárcaközi Bizottságnak a programmal szemben megfogalmazott követelményeivel. A szerződés kötési kötelezettség bevezetése a katasztrófabiztosítás körében korlátozná a szabad felmondási lehetőséget.

A biztos a feltárt visszásság orvoslására javasolta az igazságügy-miniszternek, hogy az új Polgári Törvénykönyv előkészítése során szorgalmazza a vagyonbiztosítási szerződések felmondására vonatkozó szabályok módosítását annak érdekében, hogy összhangban legyenek az előzőekben említett alkotmányos követelményekkel.

Kezdeményezte, hogy a pénzügyminiszter gondoskodjon egy átfogó katasztrófavédelmi és pénzügyi rendszer kidolgozásáról és mielőbbi bevezetéséről.

A környezetvédelmi és vízügyi minisztert felkérte, hogy kiemelten támogassa a Pénzügyminisztérium által létrehozott tárcaközi bizottság munkáját, és mielőbb gondoskodjon a katasztrófa-védelmi program kidolgozásához szükséges felmérések elvégzéséről.

Felszólította a PSZÁF elnökét, hogy felügyeleti jogkörében rendelkezésére álló minden eszközzel segítse elő a biztosítók alkotmányos működését. A jelentést figyelemfelhívásként megküldte a Magyar Biztosítók Szövetségének is azzal, hogy eljárásuk során gondoskodjanak a polgári jogi és alkotmányos jogelvek érvényesítéséről.

A KVM egyetértett az ajánlással, a PSZÁF azonban nem fogadta el, és felterjesztette a felügyeleti szervéhez, a pénzügyminisztériumhoz. A PM a biztost tájékoztatta, hogy egyeztetést kezdeményezett az igazságügy-miniszterrel, aki a felmondási szabályok módosítására tett javaslattal ugyan nem értett egyet, de támogatta a biztosnak egy átfogó katasztrófa-védelmi rendszer kidolgozására vonatkozó javaslatát.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat megállapításait és ajánlását a probléma társadalmi súlyára tekintettel az éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti.

OBH 1213/2002.

A jogbiztonság követelményével és a rákbeteg gyermekek egészséghez való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot idézett elő az APEH, és az Egészségügyi Minisztérium tévedése, mivel a jogvita elszenvetői azok a beteg gyermekek voltak, akik gyógyulási esélyeit a Kormány elősegíteni szándékozott.

A Gyermekrák Alapítvány elnöke panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az Egészségügyi Minisztérium visszakövetelte a korábban – álláspontjuk szerint tévesen – az Alapítvány számlájára utalt 135 millió forintot.

Az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot, és a becsatolt dokumentumok alapján a következő tényállást tárta fel.

A Kormány a 2303/2000. (XII. 15.) Korm. határozatával – mint ágazati célleírányzatot – a 2000. évi központi költségvetés általános tartalékából az Egészségügyi Minisztérium fejezetéhez 135 millió forintot átcsoportosított a „rák-beteg gyermekek kezelési feltételeinek javítása céljából”. Az egészségügyi miniszter 2000. december 19-i, panaszosnak írott levelében közölte, hogy „az Egészségügyi Minisztérium kapta feladatul, hogy felossza azt a 135 millió Ft-ot, amelyet a lakosság a Gyermekrák Alapítványon keresztül a költségvetésen kívül biztosított az Alapítvány céljait segítő feladatokra”. Tájékoztatta arról is, hogy a minisztérium mely intézmények között kívánja a pénzt felosztani. A minisztérium ezzel szemben 2000. december 27-én a teljes összeget átutalta az Alapítvány számlájára. A minisztérium a 2001. január 3-án kelt levélben már arról tájékoztatta az alapítvány elnökét, hogy „sajnálatos technikai tévedés folytán a 135 millió forint az Alapítvány számlájára került átutalásra, a három felhasználásra kijelölt intézet helyett. A Kormány 2303/2000. (XII. 15.) határozatában foglaltak végrehajtása érdekében” a minisztérium kérte a pénz visszafizetését.

A panaszos a visszautalást megtagadta, arra hivatkozva, hogy a kormányhatározat a rák-beteg gyermekek kezelési feltételeinek javítására 135 millió forint összegű támogatást állapított meg a Gyermekrák Alapítvány javára. A minisztérium a pénz visszautalásának jogalap nélküli megtagadása miatt – több levélváltás után – keresetet nyújtott be a Fővárosi Bíróságon. A Fővárosi Bíróság kötelezte az Alapítványt a 135 millió forint és járuléka visszafizetésére, de az alapítvány azzal szemben fellebbezést nyújtott be. Az adóhatóság egy korábbi jogerős ítélet alapján időközben 89 357 405 Ft-ot leemelt az Alapítvány számlájáról.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Egészségügyi Minisztérium és a Gyermekrák Alapítvány között a bíróság előtt folyó jogvitában nem jogosult eljárni, ezért a vizsgálatát a két fél vonatkozásában lezárta. A vizsgálat csupán arra kereste a választ, hogy a kialakult helyzetben a rák-beteg gyermekek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben fennáll-e a visszásság, illetve annak közvetlen veszélye.

A rák-betegségben szenvedő gyermekek gyógykezelési feltételei javításának szükségességét – a Gyermekrák Alapítvány elnökének a közbenjárását is figyelembe véve – a kormányzat felismerte, és haladéktalanul intézkedett annak érdekében, hogy a szakminisztérium e feladat ellátásához megfelelő anyagi eszközzel rendelkezzen. Ennek biztosítására született meg a 2303/2000. (XII. 15.) Korm. határozat, amely a 2000. évi központi költségvetés általános tartalékából az Egészségügyi Minisztérium fejezetéhez – ágazati célleírányzatként – a rák-beteg gyermekek kezelési feltételeinek javítására 135 millió forintot rendelt.

Az Egészségügyi Minisztérium a Kormány határozatának végrehajtása során hibát követett el azáltal, hogy a jelzett összeget tévedésből a Gyermekrák Alapítvány számlájára utalta. Mindezt tetézte, hogy az APEH – vitathatatlanul jogszerű – végrehajtási eljárásában, egy korábban jogerős bírói ítélettel megállapított tartozás okán leemelte az Alapítvány számlájáról a minisztérium által átutalt összeg jelentős részét. Az ennek következtében kialakult jogvita valódi elszenvédőivé éppen azok a beteg gyermekek váltak, akiknek a gyógyulási esélyeit a Kormány elősegíteni szándékozott. Az APEH és a minisztérium tévedése a jogbiztonság követelményével, valamint a rák-beteg gyermekek egészséghez való alkotmányos jogával összefüggésben visszásságot idézett elő független attól, hogy a tévedésből átutalt összeg bírói úton visszakövetelhető.

Az országgyűlési biztos felkérte a Kormányt, hogy szerezzen érvényt az említett – alkotmányossági szempontból kifogástalan – határozatának annak érdekében, hogy a rák-beteg gyermekek kezelési feltételeinek javítására rendelt összeg, a polgári perek elhúzóddó, és bizonytalan sikerű kimenetelétől függetlenül is eljusson az ellátáshoz szükséges tárgyi és személyi feltételekkel ténylegesen rendelkező egészségügyi intézményekhez.

A Kormány az országgyűlési biztos jelentésében foglaltakkal egyetértett, de az Egészségügyi Minisztérium csak 40 millió forint összegű támogatást tudott – a saját forrása terhére – megelőlegezni.

OBH 1233/2002.

A tisztességes eljáráshoz, és a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha nem tájékoztatja az orvosi bizottság véleménye szerint 50 százalékos munkaképesség-csökkenést szenvedő panaszost, a rokkantsági nyugdíját megszüntető határozatában a rendszeres szociális járadékra jogosultság feltételeiről, és nem hívja fel figyelmét arra, hogy azt írásban kell igényelni.

A panaszos 2001. december elején szóban kért segítséget, majd a 2002. január 28-án érkezett beadványában azt sérelmezte, hogy a 12 éve folyó rokkantsági nyugdíját a nyugdíjbiztosító 2001. december 1-jétől megszüntette. Az I. fokú megszüntető határozaton, mely 2001. október 25-én kelt, és novemberben kézbesítettek, nem kapott tájékoztatást arról, hogy milyen ellátásra lehet jogosult, valamint az igénylés módjáról. A fentiekről csak az országgyűlési biztos intézkedését követően a 2001. december 27-én kézbesített másodfokú határozat tartalmazott tájékoztatást, illetőleg kézbesítették a rendszeres szociális járadék igénybejelentő lapot. December hónapban ellátatlan maradt.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a panaszosnak a nyugdíj-

folyósító igazgatóság 1988. július 1-jétől visszamenőleges hatállyal 2001. november hónappal bezárólag folyósította a III. csoportos rokkantsági nyugdíjat. Az utolsó havi rokkantsági nyugdíj összege 31 574 Ft volt.

Az OEP Orvos-szakértői Intézet I. fokú orvosi bizottsága – 2001. október 20-án megtartott – soros felülvizsgálata szerint a panaszos állapota javult és munkaképesség-csökkenése már nem éri el a rokkantság mértékét, csupán 50 százalékos. A fentiekre tekintettel a nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2001. október 25-én kelt határozatával, a határozat keltét követő második hónap első napjától, 2001. december 1-jétől jogszerűen szüntette meg a panaszos rokkantsági nyugdíját.

A panaszos az I. fokú határozat ellen a törvényes határidőn belül fellebbezéssel élt.

A másodfokú közigazgatási eljárás során az OEP Országos Orvos-szakértői Intézet II. fokú orvosi bizottsága 2001. december 4-én kelt szakvéleményében jóváhagyta az I. fokú orvosi bizottság véleményét. A panaszos többször érdeklődött az eredményről telefonon, és így tudta meg 2001. december 15-én, hogy a fellebbezését elutasították. Ekkor fordult rövid úton először segítséget kérve az Országgyűlési Biztos Hivatalához, tekintettel arra, hogy teljesen ellátatlan maradt december hónapban és karácsonyra is. Az országgyűlési biztos rövid úton történt intézkedésére, 2001. december 18-án postázta a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2001. december 10-én kelt rokkantsági nyugdíj megszüntetéséről szóló II. fokú határozatot. Ez a határozat tartalmazott tájékoztatást arról, hogy a panaszos lakóhelye szerint illetékes rehabilitációs bizottsághoz fordulhat, illetőleg, hogy rehabilitációs munkahely hiánya esetén a bizottság véleménye birtokában rendszeres szociális járadékra jogosult. Az Igazgatóság a II. fokú határozattal együtt postázta a rendszeres szociális járadék igénybejelentő lapot, melyet a panaszos 2001. december 27-én kapott kézhez, és csak 2002. január 16-án juttathatott el a rehabilitációs bizottság elé. Ezt követően a nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2001. december 1-jétől visszamenőleg, a 2002. január 18-án kelt határozatával megállapította a havi 17 150 forintos rendszeres szociális járadékát.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság mulasztása a tisztességes eljáráshoz, és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott. A vizsgálat azt is megállapította, hogy az igazgatóság a visszasságot időközben megszüntette, a hasonló alkotmányos visszasságok elkerülését pedig, valószínűleg biztosítani fogja az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójának 21/2001. (Tb. K. 11.) ONYF sz. utasítása, amely előírja a tájékoztatási kötelezettséget. A biztos ezért a jövőre vonatkozóan sem tett ajánlást.

A panaszos rokkantsági nyugdíjat megszüntető II. fokú határozat ellen benyújtott keresetének a Fővárosi Munkaügyi Bíróság a 2002. november 13-án kelt, jogerős ítéletében helyt adott. A nyugdíjbiztosítási igazgatóság azonban csak 2002. december 23-án hozott határozatot a rokkantsági nyugdíj 2001. december 1-jétől való visszaállításáról, a rendszeres szociális járadék egyidejű beszüntetéséről és beszámításáról, valamint a két ellátás közötti különbözetre 2001. december 1-jétől járó kamatról.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot hatáskör hiányára tekintettel lezárta.

OBH 1261/2002.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszasságot a Magyar Posta Rt., ha az elhunyt nyugdíjas nyugdíjutasítványát nem fizeti ki a jogosult fiának, hanem visszaküldi azt a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak.

A panaszos sérelmezte, hogy a vele egy háztartásban élő, 2001. október 15-én elhunyt édesanyja részére kiutalt nyugellátást a Posta, értesítés nélkül, október 17-én visszaküldte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak. A 26 423 forintot „utánajárása eredményeként” – még a hagyatéki tárgyalás előtt – 41 nap elteltével mégis megkapta.

Az országgyűlési biztos a jobbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének lehetősége miatt vizsgálatot indított és megkereste a két érintett szervezetet. A nyugellátási utalványok kézbesítésére és kifizetésére a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és a Magyar Posta Rt. között megkötött megállapodásban foglaltak vonatkoznak, azok nem postai küldemények. A megállapodás szerint: „A nyugellátás folyósításának hónapjában elhunyt címzett részére utalványozott ellátásokat 30 E Ft összeghatárig a címhelyen tartózkodó házastársnak – a jogosult átvevőkre vonatkozó szabályok szerint – a Posta a NYUFIG külön rendelkezése nélkül kifizeti. Egyéb esetekben, ha a nyugdíjas elhunyt és ez a Posta tudomására jut, az utalványok összegét a hozzátartozó értesítése nélkül a NYUFIG-nak soron kívül visszaküldi.”

Az ügy kapcsán nem volt egyértelmű, vajon milyen indok fűződik a nyugellátás átvételére jogosultak körének szűkített, csak a házastársat említő meghatározásához. Az országgyűlési biztos megkeresésére a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatója közölte, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény értelmében a jogosult halála esetén a vele közös háztartásban élő házastársát illeti meg elsődlegesen a fel nem vett nyugellátás. Más hozzátartozó csak együtt élő házastárs hiányában veheti fel az elhunytat megillető összeget.

A panaszos végső soron azt sérelmezte, hogy a postás kizárólag a volt házastárs számára fizetheti ki a halálozás hónapjára járó nyugdíjat. Az országgyűlési biztos a kapott tájékoztatások alapján megállapította, hogy a postai alkalmazott helyesen járt el, hiszen a Posta és a Nyugdíjfolyósító közötti megállapodás értelmében csak az elhunyt özvegyének fizethette volna ki a nyugdíjat. A megállapodás rendelkezése pontosan az egyértelmű helyzetekre alapul. Ahol az özvegyi rokoni kapcsolat egyértelmű, ott nincs szükség a jogosultság tüzetes vizsgálatára, de ahol nem egyértelmű a jogosult

(örökös) személye, ott a postai alkalmazottól általában nem is várható el a rokoni kapcsolat vizsgálata és az utalvány kifizetése. A megállapodás ezért azt nem is teszi lehetővé.

A Magyar Posta Rt. a panaszt kivizsgálta, és a feltett kérdésre írásban válaszolt, melyben megállapította, hogy nem történt szabályszegés. Az országgyűlési biztos a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatójának, valamint a Magyar Posta Rt. vezérigazgatójának tájékoztatását elfogadta, a vizsgálatot visszasság hiányában befejezte.

OBH 1425/2002.

A büntetés-végrehajtási intézetben született, és az édesanyjával együtt ideiglenesen elhelyezett gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggő visszasságot okoz a Szociális és Családügyi Minisztérium eljárása, valamint a Bv. Központi Kórház mulasztása, ha annak következtében a szülők, a gyermekek után járó családi pótlék iránti igényt nem tudják érvényesíteni.

A panaszos apa 2002. január 22-én fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, felvilágosítást kérve, hogy a Bv. Központi Kórházban született és az édesanyjával együtt Tökölön elhelyezett gyermeke után ki jogosult a családi pótlék igénylésére. A panaszos beadványa alapján – előzetes tájékozódás céljából – az általános helyettes munkatársa a Szociális és Családügyi Minisztériumhoz (SZCSM) fordult a törvény értelmezésével kapcsolatban felmerült ellentmondások tisztázása érdekében. Az SZCSM telefonon megkeresett munkatársa azt a tájékoztatást adta, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) 7. § (1) bekezdése alapján a bv. intézetben elhelyezett gyermekek után sem a szülők, sem a bv. intézet vezetője nem jogosult családi pótlékre, hiszen egyik szülő sem neveli a gyermeket saját háztartásában, ráadásul az anya szülői felügyeleti joga a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel. A gyermekek ellátását – véleménye szerint – a bv. intézet megfelelően biztosítja.

Mindezekre figyelemmel az országgyűlési biztos általános helyettese a gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát érintő visszasság gyanújára tekintettel hivatalból indított vizsgálatot 2002. február 8-án.

Megkeresésére a bv. országos parancsnoka közölte, hogy – jogszabályi felhatalmazás hiányában – a bv. intézetek részére családi pótlék folyósítására nem kerül sor. A bv. kórházban elhelyezett anyák kizárólag egyszeri anyasági támogatást kapnak. Az általános helyettes ezt követően megkereste a szociális és családügyi minisztert, mert álláspontja szerint ebben az esetben joghézag állt fenn. Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter 2002. június 26-án kelt válaszában kifejtette, hogy a panaszolt esetben az anya maga neveli gyermekét, ezért a gyermek saját háztartásban neveltek tekinthető, még akkor is, ha börtönben van elhelyezve. A törvény nem tartalmaz tiltó rendelkezést a családi pótlékre való jogosultság tekintetében, arra az esetre, ha a szülő nem gyakorolhatja a szülői felügyeleti jogát. A miniszter álláspontja szerint a családi pótlék az anyát a jelenlegi szabályozás szerint is megilleti. Ugyanakkor – a jogértelmezési bizonytalanság megszüntetése érdekében – indokoltnak látta a Cst. végrehajtási rendeletének a kiegészítését. A 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosítása 2002. október 8-án hatályba is lépett.

Az általános helyettes 2002. július 4-én kelt jelentésében megállapította, hogy a jogszabályok nem egyértelmű rendelkezése visszasságot okozott a bv. kórházban elhelyezett gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggésben. Felkérte ezért a minisztert, hogy méltányosságból tegye lehetővé az érintett anyák számára a családi pótlékre vonatkozó igényük visszamenőleges érvényesítését. A miniszter kifejtette, hogy nem ért egyet azzal, hogy a jogszabály a gyermekek alkotmányos jogát érintő visszasságot okozna, mert a jogszabályok helyes értelmezése nem vezethet más eredményre, minthogy a családi pótlék egyértelműen jár az anyáknak. Ugyanakkor közölte, hogy nem biztosíthatja a családi pótlékre vonatkozó igények visszamenőleges érvényesítését, mert a Cst. csak a gyermekgondozási segély esetében teszi lehetővé a méltányosság gyakorlását.

Az általános helyettes korábbi megállapítását – 2002. október 31-én kelt kiegészítő jelentésében – továbbra is fenntartotta. A tököli bv. kórházban fogva tartott anyák esetében – az ún. roomingin kórteremben elhelyezett két anya kivételével – ugyanis a kórházban adott körülmények miatt nem valósult meg a Cst. 7. § (1) bekezdésében rögzített, a családi pótlék igénylésére vonatkozó feltétel, mely szerint a szülőnek saját háztartásában – életvitelszerűen együtt élve – kell nevelnie a gyermekét. A Cst. 4. § *k*) pontjában foglalt értelmező rendelkezés pontosan rögzíti a saját háztartás fogalmát, a 7. § (3) bekezdése pedig taxatív módon meghatározza azokat az eseteket, mikor a gyermeket – ezen túl, kivételesen – szintén saját háztartásában neveltek kell tekinteni. Ezek között a bv. intézetben az édesanyjával együtt elhelyezett gyermekek nem szerepel. A gyermeket ugyanakkor természetesen az apa sem nevelte a saját háztartásában, ennél fogva az a helyzet állt elő, hogy a hatályos jogszabályok alapján nem lehetett megállapítani, hogy ki jogosult a családi pótlék igénylésére, amit az SZCSM-től kapott szóbeli tájékoztatás is alátámasztott. A panaszos, illetve a felesége ezért nem igényelték a családi pótléket.

Az Alkotmánybíróság 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, „hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” Az általános helyettes a miniszter

állásfoglalására, valamint arra tekintettel, hogy az anyák és gyermekeik együttes elhelyezése a büntetés-végrehajtás keretein belül – a kecskeméti anya-gyermek körlet létrehozásával – 2002 júliusában már biztosított volt, nem tett jogszabály módosítására vonatkozó ajánlást. Ugyanakkor megkereste a Bv. Központi Kórház főigazgató főorvosát annak tisztázása érdekében, hogy kértek-e korábban valamilyen tájékoztatást bármely szervtől a bv. intézetben született gyermekek után járó családi pótlék tárgyában. A főigazgató csatolta az Államháztartási Hivatal állásfoglalását a fogva tartott nők családtámogatási ellátásával kapcsolatban. Az állásfoglalás szerint – a Cst. 27. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján – gyermekgondozási támogatás nem jár annak a személynek, aki előzetes letartóztatásban van, ill. szabadságvesztés-büntetését tölti. Ilyen tiltó rendelkezést azonban a családi pótlék vonatkozásában nem tartalmaz a törvény. „Mindezekre tekintettel a családi pótlékre való jogosultság adott esetben megállapítható.” Miután a levélen csupán a „Budapest, 2002.” keltezés szerepelt, az általános helyettes munkatársa kapcsolatba lépett az ügy intézőjével, akitől megtudta, hogy a bv. intézet megkeresése 2001 decemberében érkezett, a választ pedig, február elején küldték el, és február 7-én érkezett meg Tököltre. Az általános helyettes ennek nyomán tájékoztatást kért a bv. országos parancsnoktól, hogy milyen intézkedést tettek a bv. kórházban az állásfoglalás megérkezését követően annak érdekében, hogy a fogva tartott anyák számára ismertté váljon a családi pótlék igénylésének a lehetősége. Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a főigazgató „a levélből (jogértelmezési bizonytalanság okán) nem vonta le azt a következtetést, hogy neki a családi pótlék iránti igény benyújtása tárgyában hivatalból intézkednie kellene”. A főigazgató kötelessége ebben az esetben azonban, az lett volna, hogy tájékoztassa a fogva tartott anyákat arról, hogy – az Államháztartási Hivatal állásfoglalása szerint – a velük együtt elhelyezett gyermekekre tekintettel nemcsak az anyasági támogatás, hanem a családi pótlék igénylésére is jogosultak.

Mindezekre figyelemmel az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet mulasztása visszásságot eredményezett a gyermekek megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos jogával összefüggésben. Az általános helyettes felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, továbbá az igazságügy-minisztert, hogy fontolják meg annak lehetőségét, hogy valamilyen formában kompenzálják az érintett családokat. Az igazságügy-miniszter válaszában közölte, hogy felvették a kapcsolatot az illetékes Területi Államháztartási Hivatalokkal, ahol minden benyújtott igényt a gyermek születésére visszamenőleg bírálják el. A panaszos felesége ez alapján 2001 júliusára visszamenőleg megkapta a családi pótlékot a börtönben született gyermeke után.

OBH 1463/2002.

A tulajdonhoz való joggal és a jogállamisággal összefüggésben okoz visszásságot a polgármesteri hivatal, ha nem folytatja le a kért lakcím megszüntetési eljárást.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Bp. XIII. kerületi Önkormányzat a lakcím megszüntetési kérelme ügyében nem folytatta le az eljárást, és arról tájékoztatást sem adott.

A biztos a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért az önkormányzattól. A tájékoztatás szerint a panaszos holtig tartó haszonélvezeti jogával terhelt lakóingatlan árverés útján értékesítették. Az árverési vevő panaszos tudta nélkül bejelentkezett a lakásba, majd a panaszos kórházi kezelés miatti távollétét kihasználva be is költözött. A XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal okmányirodája a tulajdonos által bejelentett lakcímet előzetes ellenőrzés nélkül nyilvántartásba vette. A kórházi kezeléssel hazaérkező panaszos otthonának visszaszerzése érdekében birtokvédelmi és lakcím megszüntetési eljárás lefolytatását kérte. A birtokvédelmi eljárást a törvényben előírt ügyintézési határidőn belül lefolytatták, melyben a tulajdonost az eredeti birtokállapot helyreállítására kötelezték. A lakcím megszüntetése iránti kérelem tárgyában azonban határozat továbbra sem született. Az országgyűlési biztos rövid úton (telefonon) tett megkeresésére a lakcím-megszüntetési eljárást lefolytatták.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a személyi adat és lakcímnyilvántartások célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését elősegítsék mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti viszonyaiban. E cél eléréséhez szükséges, hogy a hatósági nyilvántartások közhitelek legyenek. A közhitelűség követelményéből adódik, hogy a hatósági nyilvántartások vezetésére, a bejegyzésre, törlésre, módosításra egy formalizált eljárás, az államigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 49. § (2) bekezdése szerint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. A lakcímnyilvántartásra vonatkozó speciális szabályokat tartalmazó 1992. évi LXVI. törvény végrehajtási rendeletének 34. § (1) bekezdése szerint a bejelentett adatok valóságát a bejegyzés előtt ellenőrizni kell, hasonlóan a határozathozatalt megelőző, Áe.-ben előírt tényállás-tisztázási kötelezettséghez. Annak mikéntjét a jogszabály nem rendel, e tekintetben a közigazgatási szervek teljes szabadságot élveznek. Így – a biztos korábbi vizsgálatainak tapasztalatait összegezve – előfordult, hogy egyes okmányirodák az ellenőrzést elmulasztották, míg mások a bejegyzést hatósági bizonyításhoz kötötték. Az alkotmányos jogok sérelmének veszélyét előidéző, ellentmondásos hatósági gyakorlat miatt az országgyűlési biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a jogbiztonság érdekében tegyen intézkedést országos szinten egységes gyakorlat kialakítására. Az érintett az ajánlást elfogadta.

Haszonélvezeti jogánál fogva a jogosult más személy tulajdonában álló dolgot birtokában tarthatja, használhatja, hasznait szedheti. A haszonélvezeti jog fennállása alatt a tulajdonos a birtoklás, a használat és a hasznok szedésének jogát csak annyiban gyakorolhatja, amennyiben a haszonélvező e jogokkal nem él. A haszonélvezet fennállása alatt a tulajdonost csak a rendelkezési jog, továbbá a dolognak a haszonélvezeti jog sérelme nélküli megterhelésének joga illeti meg. A haszonélvezeti jog kötelezettje tehát a dolog mindenkor tulajdonosa. Az okmányirodának a haszonélvező nyilatkozatát alapul véve kellett volna lakcímbejegyzés során eljárnia. Az okmányiroda mulasztását súlyosbította, hogy a lakcím megszüntetési eljárást kérelemre sem indította meg, így eljárása a jobbiztonság elvével és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő. Mivel azonban az érintett szerv a visszásságot saját hatáskörben orvosolta, az országgyűlési biztos kezdeményezését nem tett.

OBH 1504/2002.

A tulajdonhoz fűződő joggal és a jogorvoslati jogosultsággal összefüggésben visszásságot okoz, ha a jegyző az állampolgári bejelentésre nem tisztázza kellően a tényállást, és több éven keresztül nem hoz érdemi döntést. A jobbiztonság elvével és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz az eljáró közigazgatási szerv, ha az nem tesz eleget kioktatási kötelezettségének.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a polgármesteri hivatal a kétlakásos családi házban lévő garázsban kerékpárjavító és -értékesítő, valamint az egyik lakásban számítógép szerelési tevékenységet engedélyezett. Kifogásolta, hogy a műhely zavaró hatásainak megszüntetése érdekében tett bejelentéseire sem a II. kerületi Önkormányzat jegyzőjétől, sem a Fővárosi Közigazgatási Hivaltaltól nem kapott választ.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, mivel a rendelkezésre álló adatok alapján a jobbiztonsággal, a tulajdonhoz és a jogorvoslati jogokkal összefüggésben visszásságra lehetett következtetni. A jegyzőtől az előzményi iratok megküldését kérte, a közigazgatási hivatal vezetőjétől pedig a megtett intézkedéseiről kért tájékoztatást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vállalkozó 1997-ben kapott működési engedélyt, arról a panaszos nem értesült, de az alkatrész-kereskedést nem kifogásolta. A hatóság a panaszos bejelentéséből tudta meg, hogy az ingatlan, amelyben a kifogásolt javító szolgáltatást végzik, közös tulajdonban van. A működési engedély szolgáltatási tevékenységgel való kiegészítését 1999-ben annak ellenére engedélyezte a jegyző, hogy a társtulajdonos hozzájárulása hiányzott. A hatóság eljárása súlyosan sértette a panaszosnak a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogát. Figyelemmel azonban arra, hogy a működési engedélyt a panasz előterjesztését megelőzően több mint egy évvel előbb adták ki, a működési engedély kiadásával kapcsolatban közigazgatási úton már nem lehet intézkedést tenni. Ugyanakkor a biztos azt is megállapította, hogy bár a panaszos három éve kifogásolja a javító tevékenységgel összefüggésben keletkező zajt, elsősorban az ingatlanhoz álló autók, illetve az ingatlanra bemenők zaját, a jegyző a panaszos bejelentéseit nem bírálta el érdemben, határozatot nem hozott. Ezzel a panaszost jogorvoslati jogosultságától fosztotta meg.

A panaszos nem fogadta el a jegyző leveleit, hanem a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjétől kért intézkedést. A hivatalvezető utasította a jegyzőt, hogy a panaszos bejelentését érdemben vizsgálja ki. A másodfokú hatóság helyszíni szemlét tartott, és megállapította, hogy a számítástechnikai vállalkozás megszűnt, a kerékpárszerviz pedig, zárva volt. A panaszos 2002. október 2-ig, a megbeszélésük ellenére nem jelentkezett a másodfokú hatóságnál. Az országgyűlési biztos, a közigazgatási hivatal vezetőjének tájékoztatása alapján megállapította, hogy a felettes szerv elmulasztotta a panaszos kioktatását, amikor nem tájékoztatta arról, hogy csak az ő kérelmére vonhatja magához az ügyet, amennyiben utasítása ellenére a közigazgatási szerv nyolc napon belül nem hoz érdemi határozatot. Az iratok tanúsága szerint a jegyző nem tisztázta kellő körültekintéssel, hogy a panaszos bejelentése konkrétan mire irányul, azaz annak tartalmát, amely alapján az ügyet célszerűnek látszik a birtokvédelmi eljárás irányában folytatni, érdemi döntés meghozatalával.

A mulasztásban megnyilvánuló visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a II. kerületi jegyzőt, hogy haladéktalanul tisztázza a panaszossal, hogy kéri-e beadványát birtokvédelmi kérelemként elbírálni, és ha igen, úgy az Áe.-ben előírt ügyintézési határidőn belül hozzon érdemi határozatot; amennyiben a panaszos nem kívánja a birtokvédelmi eljárás lefolytatását, úgy soron kívül hozzon érdemi döntést. Felkérte a jegyzőt és a közigazgatási hivatal vezetőjét, intézkedjenek annak érdekében, hogy a jövőben a hivatalukban az anyagi és az eljárási jogszabályok maradéktalanul érvényesüljenek.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, és tájékoztatta a biztost, hogy a tényállás tisztázását követően az ügyet, érdemi határozattal zárja le.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, az ügyet figyelemmel kíséri.

OBH 1609/2002.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz, ha a családtámogatási ellátásokról és kedvezményekről az ügyfeleket nem tájékoztatják.

A kisgyermekét nevelő panaszos beadványában sérelmezte, hogy a kismamák nem kapnak tájékoztatást arról, hogy gyermekük után milyen juttatások illetik meg őket, hol kell azokat igényelni, hol kaphatók az igényléshez szükséges nyomtatványok, milyen okmányokat kell azokhoz bemutatni. Kifogásolta a Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal Családtámogatási Osztály Fiumei úti székhelyén tapasztalt körülményeket, és az ügyintézők ügyfelekkel való bánásmódját is. Írta, hogy többórás kísérletezés után sem kapott telefonon információt a Családtámogatási Osztálytól, ezért személyesen kereste fel az ügyfélszolgálati irodát. Kisgyermekét nem tudta kire hagyni, ezért őt is magával vitte. Kifogásolta, hogy egy olyan intézményben, ahol az ügyfelek többsége csecsemőkorú gyermekkel jelenik meg, az egész épületben nincs olyan helyiség, ahol a gyermekeket tisztába lehetne tenni, és lehetne szoptatni. Az ügyintéző ügyfélfogadási időben magánbeszélgetést folytatott, más alkalommal pedig többórás várakozás után közölte, hogy munkaideje lejárt, a várakozók menjenek vissza másnap.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal igazgatója a megkeresésre közölte, hogy a gyermek születését követően a szülők valamelyike által alanyi jogon igénybe vehető családtámogatási, illetve biztosítási jogviszonyhoz kötött egészségbiztosítási ellátási formákra vonatkozóan a hivatal munkatársai is tapasztalták az ügyfelek tájékoztatlan-ságát. Ennek oka – többek között – az is lehet, hogy a különféle ellátások, kedvezmények megállapítása és folyósítása több államigazgatási szerv között oszlik meg. A hatályos jogszabályok pedig az ellátást folyósító szervezeteknek nem írnak elő az ügyfelek részére nyújtandó általános tájékoztatási kötelezettséget.

A Szociális és Családügyi Minisztérium „*Ha jön a baba*” című kiadványa foglalja össze a gyermek születését követően a családot megillető ellátási formákat és kedvezményeket. A kiadvány nyomtatott formában és az Interneten is elérhető, de az érintettekhez való szervezett formában való eljuttatásáról nem volt információja a Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal igazgatójának. A Szociális és Családügyi Minisztérium ügyfélszolgálatának munkatársa arról tájékoztatta a biztost, hogy a tájékoztatót azoknak a védőnői szolgálatoknak küldik meg, amelyek azt igénylik. A védőnői szolgálatoknak sem kötelező tájékoztatni a szülőket a családot megillető ellátási formákról és kedvezményekről.

Az ügyfelek jövőbeli tájékoztatása érdekében a vizsgálattal egyidejűleg a Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal már megküldte a „*Ha jön a baba*” című kiadványt, és a különböző jogcímű családtámogatási ellátások nyomtatványait a fővárosi kerületi önkormányzatoknak azzal a kérrrel, hogy a helyi sajtóosságoknak megfelelően juttassák el azt a családtámogatási irodákhoz, védőnői szolgálatokhoz, családsegítő központokhoz. Pest megyében pedig, folyamatban volt a kapcsolatfelvétel és a fent megjelölt nyomtatványok eljuttatása.

A családtámogatási osztály körülményeiről, és az ügyintézők ügyfelekkel való hangneméről lefolytatott vizsgálat szerint a családtámogatási osztály csak átmeneti jelleggel működött a Fiumei úton. 2002. május 2-ától a kirendeltség Budapest XIII. kerület, Lőportár u. 3/B. szám alá költözött. Az új telephelyen már ügyfélhívó rendszerrel ellátott korszerű ügyfélszolgálati irodát alakítottak ki. Az ügyfelek rendelkezésére külön vizesblokk áll, a csecsemők szoptatásához és a tisztába tevéséhez alkalmas helyiségeket alakítottak ki.

A beadványban nevesített – az ügyfelekkel nem megfelelő hangnemet használó – előadóval és közvetlen munkahelyi vezetőjével a vizsgálatot folytató Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal igazgatója személyesen egyeztetett, felhívta a figyelmüket arra, hogy az ügyfelekkel türelmes, kulturált hangnemben beszéljenek, hasonló esetek előfordulására munkajogi következményeket helyezett kilátásba.

Mivel a családtámogatási osztály körülményei a beadvány benyújtása óta már megváltoztak, a panasszal érintett ügyintéző esetében az igazgató megtette a szükséges intézkedéseket, ezért a biztos ezzel kapcsolatosan nem tett ajánlást. Megállapította azonban, hogy a tájékoztatás hiánya a jogbiztonsággal kapcsolatban visszásságot okoz, ezért felhívta az országos tisztai fővédőnő figyelmét, hogy az igénybe vehető családtámogatási ellátási formákról és kedvezményekről a védőnők országosan kapjanak tájékoztatást. Álljon a védőnői szolgálatok rendelkezésére családtámogatási ellátási formákhoz kapcsolódó formanyomtatvány, és a területileg illetékes Területi Államháztartási Hivatal címe, elérhetősége. A védőnők mind a családtámogatási ellátási formákról, mind az eljárásra illetékes Területi Államháztartási Hivatalok elérhetőségéről kötelező jelleggel adjanak tájékoztatást a terhesgondozáson megjelenő, szülés előtt álló nőknek.

Az ajánlást az országos tisztai főorvos elfogadta.

OBH 1615/2002.

Hátrányos megkülönböztetést eredményez a jogi szabályozás, ha annak alapján a fogyatékosági támogatásban részesülő súlyosan fogyatékos személyek jelentős köre nem részesülhet a közlekedési támogatásban.

Egy televíziós műsor szerkesztője továbbította az országgyűlési biztoshoz az értelmi fogyatékosok képviselőtében eljáró személy utazási kedvezményekkel kapcsolatos panaszát. A panaszos kifogásolta, hogy a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) csak a vak szemé-

lyek számára teszi lehetővé az egyes utazási kedvezmények igénybevételét. A szakminisztériumhoz intézett kérelmük nem nyert elintézészt.

Az országgyűlési biztos a hátrányos megkülönböztetés gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az egészségügyi, szociális és családjogi minisztert (ESZCSM), valamint a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert (KHVM) vizsgálatra kérte fel. A probléma már mindkét tárca előtt ismert volt, és annak megoldására több – sikertelen – kísérlet is tettek.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként az egészségügyi, szociális és családjogi miniszterrel egyetértve megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmával összefüggésben visszásságot okoz, és az esélyegyenlőség biztosításának állami célkitűzésével is ellentétes, hogy a jogi szabályozás miatt a fogyatékosági támogatásban részesülő súlyosan fogyatékos személyek jelentős köre nem részesülhet a közlekedési támogatásban. Megállapította, hogy a KHVM jogutódja nevében a gazdasági és közlekedési miniszter, és az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter is egyaránt a probléma megoldására törekszik, de az alkotmányosság megítélésében eltérő az álláspontjuk. A tárcák álláspontja megegyezik abban, hogy a hosszú távú megoldást az egységes fogyatékosági igazolvány bevezetése jelenthetné, de az csak hosszabb szakmai-jogalkotói munka eredményeképpen valósulhat meg. Az utazási kedvezmény igénybevételéből kizárt súlyosan fogyatékos személyek – az értelmi, mozgásszervi vagy halmozottan fogyatékosok – gondjainak gyors megoldását csak az R. módosítása jelentheti. Az egészségügyi, szociális és családjogi miniszter által javasolt és előkészített tervezettel szemben a gazdasági és közlekedési miniszternek azonban fenntartásai vannak.

Az országgyűlési biztos a feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében a két szaktárca eltérő megítélése, valamint a megoldással kapcsolatos eltérő álláspontja miatt a miniszterelnököket kérte fel a megítélésére szerint szükséges intézkedésre.

A miniszterelnök az ajánlást elfogadta, és a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnál, valamint az Egészségügyi, Szociális és Családjogi Minisztériumnál kezdeményezte az utazási kedvezmények szabályozásának olyan módosítását, amely a súlyosan fogyatékos személyek panaszát rendezi.

A rendeletmódosítás előkészítésével megbízott tárcaközi munkabizottság a beszámoló előkészítésének lezárásáig a javaslatával még nem készült el. Az országgyűlési biztos a vizsgálatát ezért felfüggesztette.

OBH 1632/2002.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha az Országos Orvos-szakértői Intézet I. és II. fokú orvosi bizottsága nem jár el megfelelő gondossággal a súlyosan fogyatékos személy jogosultságának elbírálásánál, ezért a fogyatékosági támogatását több mint egyéves késéssel kaphatja meg.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Pest Megyei Területi Államháztartási Hivatal I. fokon, majd az Államháztartási Hivatal késedelmesen hozott határozatával II. fokon is elutasította fogyatékosági járadék igényét, annak ellenére, hogy súlyosan mozgáskorlátozott, ortopéd bakancsot, járógépet és kerekesszéket használ, melyet szakorvos írt fel, és térítés nélkül biztosítottak számára. A II. fokú orvosi bizottság véleményét azért is kifogásolta, mert nem az azon jelzett helyszíni vizsgálaton hozta meg döntését. A vizsgálat a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult, és célja annak a tisztázása volt, hogy a panaszos valóban rendelkezett-e kerekesszékekkel, mert annak alapján eldönthető – a 2001. július 1-jétől visszamenőleges – fogyatékosági támogatásra való jogosultsága.

Az országgyűlési biztosnak, az Országos Orvos-szakértői Intézet főigazgatójához rövid úton eljuttatott, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának vizsgálatra való írásbeli felkérése nem vezetett eredményre.

Az országgyűlési biztos beszerezte az Országos Rehabilitációs Intézet szakorvosa igazolását, mely szerint a panaszos számára 1996. december 19-én, majd a kihordási idő leteltével, 2002. április 18-án írtak fel B 4200-as típusú önhajtós kerekesszéket. A szakorvosi tájékoztatást az országgyűlési biztos rövid úton továbbította felhasználásra a panasz orvoslása érdekében az Országos Orvos-szakértői Intézet főigazgatójához.

Az Államháztartási Hivatal 2002. július 2-án kelt határozatával 2001. július 1-jétől visszamenőleg megállapította a panaszos fogyatékosági támogatását.

A vizsgálat megállapította, hogy az Országos Orvos-szakértői Intézet I. és II. fokú orvosi bizottsága téves döntése, valamint a panaszos eredménytelen fellebbezése, illetve a jogorvoslati eljárás elhúzódása az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos felkérte az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy intézkedjen a hasonló alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében.

Az országgyűlési biztos a konkrét panasz megoldására tekintettel a vizsgálatot lezárta.

OBH 1652/2002.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszasságot okozó nyugdíjbiztosító, ha jogalkalmazási problémák miatt az átmeneti járadékban részesülő, az öregségi nyugdíjra 55 éves kora betöltésétől jogosult nő ellátását késedelmesen állapítja meg.

Egy 1944-ben született hölgy azt sérelmezte, hogy az öregségi nyugdíját csak 2000. augusztus 8-tól, az igénye elfogadását megelőző 6 hónapra visszamenőleg állapította meg a Heves Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Gyöngyösi Kirendeltsége. A panaszos korábban még budapesti lakosként a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságon, az 55. életéve betöltésekor kérte az öregségi nyugdíj megállapítását. Igényét nem fogadták el arra hivatkozással, hogy a reá irányadó korhatár az 59. életéve betöltése. Lakhely változását követően már a Heves Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Gyöngyösi Kirendeltsége állapította meg öregségi nyugdíját. A panaszos sérelmezte, hogy a nyugdíjbiztosító tévedése miatt a magasabb összegű öregségi nyugdíját 1999. október helyett csak 2000. augusztus 1-jétől folyósítják.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvének, valamint a tisztességes eljárásból való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során a következőket állapította meg. A panaszos 1992. június 14-től 1994. október 7-ig rendszeres szociális járadékban, 1994. október 8-tól átmeneti járadékban részesült 2000. augusztus 1-jéig. A Heves Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Gyöngyösi Kirendeltsége a panaszos 2001. február 14-én benyújtott igényére öregségi nyugdíjat állapított meg 2000. augusztus 1-jétől, az átmeneti járadék egyidejű beszámításával és beszüntetésével.

A panaszos átmeneti járadéka a beszüntetés időpontjában 18 528 Ft, a megállapított öregségi nyugdíja összege 2000. augusztus 1-jétől 25 073 Ft volt, a két ellátás közötti különbséget visszamenőleg csak az igénybejelentést megelőző 6. hónap első napjától kapta meg.

A vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy az 1998. január 1-jétől hatályba lépett társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.), valamint az 1997. január 1-jétől hatályos, az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvény módosításáról rendelkező 1996. évi LIX. törvény (Önyt.) a végrehajtás során számos problémát vetett fel. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) a jogbizonytalanság felszámolása érdekében különböző időben kiadott állásfoglalásai azonban egymással ellentétesek voltak. A panaszos nem tudja bizonyítani, hogy 55 éves kora betöltésekor be kívánta nyújtani az öregségi nyugdíj igényét. A vizsgálat, valamint az Önyt. alkalmazását érintő korábbi vizsgálatok tapasztalatai azt mutatták, hogy nem kizárt annak lehetősége, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok átvették a panaszosok nyugdíj igényét. Amennyiben 55. életéve betöltésétől került volna megállapításra a panaszos öregségi nyugdíja, vagy bizonyítani tudta volna, hogy valóban be kívánta nyújtani az igényét 10 hónappal előbb, havonta lényegesen magasabb összegű ellátásra lett volna jogosult.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeképpen megállapította: a tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszasságot okozott, hogy a jogalkalmazási problémák miatt az átmeneti járadékban részesülő, az öregségi nyugdíjra 55 éves kora betöltésétől jogosult nő ellátásának folyósítása nem került megszüntetésre, továbbá nem kapott tájékoztatást az öregségi nyugdíjra jogosultságáról.

A feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a főigazgatót, hogy vizsgálja meg a panaszos problémájának saját hatáskörben történő megoldási lehetőségét. Az ONYF főigazgatója az ajánlást elfogadta, és intézkedett a panaszos öregségi nyugdíjának, az 55. életéve betöltésének napjától visszamenőleg történő megállapításáról. A vizsgálat eredménnyel zárult.

OBH 1692/2002.

Az egészséges környezethez, az élethez, valamint a tulajdonhoz való alkotmányos jogokat folyamatosan és közvetlenül veszélyeztetni a községen áthaladó jelentős teherforgalom, valamint az ennek következményeként jelentkező bűz, zaj és a lakosokra veszélyes közlekedési helyzet.

Bogyiszlói panaszos a községben zajló a jelentős tehergépjármű-forgalom káros hatásait sérelmezte. Előadta, hogy a Duna-parton létesített kikötőhöz a község belterületén vezet át az út, ezt használják a teherautók is. A problémával a település polgárai az önkormányzathoz fordultak, de véleményük szerint a beadványukban foglaltak megoldása érdekében az önkormányzat és a Tolna Megyei Közútkezelő Kht. (közútkezelő kht.) nem nyújtott számukra megfelelő segítséget.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a teherforgalom káros hatásait az ügyben eljáró hatóságok forgalomkorlátozással próbálták csökkenteni. Mivel a megnövekedett teherforgalom nemcsak Bogyiszlót, hanem más környező településeket is érinti, 2001-ben Bogyiszló, Fadd és Tolna települések közös tanulmánytervet készítettek a teherforgalom településekről történő kivezetésére. Az elkerülő út terve azonban, nem került be az Országos Közútfejlesztési Konceptió 15 éven belül megvalósítandó tervei közé. 2001 augusztusában megkezdődött a Szekszárdi-híd és a hídhoz vezető út építése Bogyiszló határában, amely tovább növelte a községet terhelő tehergépjármű-forgalmat. A jelentős teherforgalom miatt a községi utakban állagromlás következett be, ezért az utak tulajdonosai, az önkormányzat és a közútkezelő kht. gondoskodtak az utak újra aszfaltozásáról. Az önkormányzat és a közútkezelő kht. közösen próbálnak enyhíteni a kialakult helyzeten az út karbantartásával, a burkolat javításával, valamint a területi sebességszabályozás

bevezetésével. A két hatóság az állampolgárok csoportjának beadványával kapcsolatban eljár, eljárásuk miatt alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel. A lakossági panaszok jogosságát mindkét hatóság elismerte, de azok enyhítésére megfelelő megoldást csak az elkerülő út megépítése jelentene. A hatóságok elismerték, hogy az utak nem alkalmasak ekkora teherforgalom lebonyolítására, ezért a forgalom miatt a gyalogosok élete, egészsége is veszélyeztetve van, és a lakóépületek állaga pedig romlik. Az Alkotmánybíróság 27/1995. (V. 15.) AB határozatában kimondta, hogy az „egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasz megoldása egyértelműen pénzügyi, költségvetési kérdés. A rendelkezésre álló anyagi források elosztásának mértékére a biztosnak nincs lehetősége befolyást gyakorolni, ezért a gazdasági és közlekedési minisztert kérte fel annak megfontolására, hogy a teherforgalomnak az érintett településekről való kivezetésének terve kerüljön be az Országos Közútfejlesztési Konceptió 15 éven belül megvalósítandó tervei közé.

A minisztérium közúti főosztályának főosztályvezetője válaszában egyetértett azzal, hogy a helyzet megoldását az elkerülő út biztosítaná, azonban ennek az Országos Közútfejlesztési Konceptió megvalósítandó feladatai közé való felvételére – a forgalom időszakos és helyi jellegére tekintettel – nem lát lehetőséget. A helyi érintettek összefogása és kötelezettségvállalása esetén, azonban a tárcá a költségekhez hozzájárulna. Az országgyűlési biztos a választ tudomásul vette.

OBH 1757/2002.

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésével összefüggésben visszásságot okoznak a jogszabályok, ha nem szankcionálják az orvosok és más egészségügyi dolgozók számára előírt jelzési kötelezettség elmulasztását. A gyermek kiemelt védelemhez fűződő alkotmányos jogát közvetlenül veszélyeztetni a kezelő orvos, ha a csecsemő veszélyeztetettségét kétsémdelmesen jelzi.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a sajtó híradásaiból értesült arról, hogy egy öt hónapos csecsemőt – feltehetőleg bántalmazás következtében – eszméletlen állapotban szállítottak a Madarász utcai Gyermekkorházba. A csecsemő korábban „ismeretlen eredetű kék foltok miatt” már volt kórházban. A kisgyermek a bántalmazás következtében súlyos agyi károsodást szenvedett, kórházba szállítása után 10 nappal meghalt.

Az általános helyettes hivatalból vizsgálatot indított annak felderítésére, hogy a kisgyermeket ellátó házi orvos, a gyermekkorház, továbbá a gyermek védelmére hivatott gyermekjóléti szolgálat, a gyámhivatal és a gyámhatóság tevékenysége, vagy mulasztása okozott-e a gyermeki jogokkal összefüggésbe hozható alkotmányos sérelmet. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 17. § (2) bekezdése az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, különösen a védőnői szolgálat, a házi orvos és a házi gyermekorvos kötelezettségévé teszi azt, hogy a gyermek veszélyeztetettségét jelezzék a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve indokolt esetben hatósági eljárást kezdeményezzenek. A Gyvt. azonban nem tartalmaz szankciót azokkal szemben, akik ennek a kötelezettségüknek nem tesznek eleget.

A gyermek lakóhelye szerint illetékes jegyző és a gyámhivatal vezetője a történetekről csak a sajtóból értesültek, ezért annak megelőzése érdekében nem tudtak semmit tenni. A bántalmazott gyermeket szülei rendszeresen vitték a gyermekorvoshoz. A gyermekorvos a kisfiún először 2001. december 14-én vett észre bőrelszíneződést. A csecsemőt haladéktalanul kivizsgálásra küldte, de a szülők csak két hét múlva vitték be a kórházba. A kórházi kezelőorvos ekkor nem gyanakodott bántalmazásra, a gyermekorvos pedig nem írta le, hogy a beutaláskor felmerült-e benne annak a gyanúja, hogy a kisfiú bőrelszíneződéseit esetleges bántalmazás okozta volna. A szülők a gyermeket saját felelősségükre hazavitték a kórházból. A szülők a családorvos beutalását követően csak két hét múlva vitték be kivizsgálásra a csecsemőt, majd a kivizsgálást követő napon, a további vizsgálatokat visszautasítva saját felelősségükre hazavitték a gyermeket. Az általános helyettes megállapította, hogy ilyen előzmények után a kórházi kezelőorvosban, és a házi orvosban fel kellett volna merülni a gyanúnak, hogy a családdal „nincs teljesen rendben minden”. Ezek alapján pedig már az első kórházi kivizsgálás után akár a kórháznak, akár a gyermekorvosnak jelezni kellett volna ezt a gyermekjóléti szolgálatnak.

A házi orvos másodszor 2002. január 18-án vett észre rendellenességet a csecsemő mozgásán, ekkor ismét kórházba utalta. A szülők megint csak több nap után vitték a kisfiút kivizsgálásra. A röntgenfelvétel megállapította, hogy a gyermek karja eltörött, de már gyógyulófélben van. A kórház kezelőorvosában ekkor már felmerült a bántalmazás gyanúja, ezért írta a járóbeteglapra, hogy kérjék fel a házi orvost a gyámhatóság értesítésére. A kórházi kezelőorvos ezt az értesítést azonban – a házi gyermekorvos erről való egyidejű értesítése mellett – maga is megtehetette volna.

A védőnő január 30-án készített a családnál környezettanulmányt. A kisgyermek esetleges bántalmazására utaló jelzése és az általa készített környezettanulmány február 5-én érkezett a gyermekjóléti szolgálatához.

A gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója a jelzést követően felvette a családdal a kapcsolatot. A szülők a megadott időpontban megjelentek a gyermekjóléti szolgálatnál, tudomásul vették, hogy a családgyógyozó azért foglalkozik

velük, mert felmerült gyermekük bántalmazásának gyanúja. A szülők együttműködők voltak, a gyermekeken nem látszott semmi rendellenesség, ezért a családgondozó úgy ítélte, meg nincs szükség azonnali intézkedésre. A tényleges családgondozást azonban a gyermekjóléti szolgálat munkatársa az időközben bekövetkezett tragédia miatt nem tudta megkezdeni. A vizsgálat megállapította, hogy a családgondozó a Gyvt.-ben előírt kötelezettségének eleget tett, a gyermek veszélyeztetettségének észlelésekor a szükségesnek tartott intézkedéseket megtette, a bekövetkezett tragédia vonatkozásában mulasztás nem terheli.

Az általános helyettes kérésére a Magyar Orvosi Kamara Etikai Bizottsága és az egészségügyi miniszter vizsgálatot folytatott az ügyben érintett Madarász utcai Gyermekkorház és Rendelőintézet orvosai, a csecsemőt ellátó háziorvos, a védőnő tevékenységét illetően. Az etikai bizottság és a minisztérium tényfeltáró vizsgálata nem állapított meg a szakemberek részéről mulasztást. Az etikai bizottság elnöke azt a tájékoztatást adta, hogy a MOK Etikai Kódexe nem tartalmaz az orvosok törvényi kötelezettségének teljesítésére vonatkozó etikai szabályt, illetve szankciót.

Az egészségügyi miniszter tájékoztatása szerint sincs olyan általános előírás az egészségügyi dolgozók számára, amely külön a Gyvt. által előírt kötelezettség teljesítésére, illetve a mulasztás szankcionálására kitér. A védőnői szolgálatnak azonban van olyan belső utasítása, amely konkrétan meghatározza a gondozást végző védőnő feladatait. A belső utasításban szerepel, hogy a védőnőknek a veszélyeztetett gyermekek gondozását fokozott figyelemmel kell kísérsniük, a veszélyeztetettekkel kapcsolatban megtett intézkedéseiket gondosan dokumentálniuk kell, jelezniük kell a problémákat a gyermekjóléti szolgálatnál. Az általános helyettes a Magyar Orvosi Kamara Etikai Bizottsága és az egészségügyi miniszter vizsgálatának eredményét és szakmai véleményét elfogadta, ugyanakkor megállapította, hogy a gyermeket kezelő orvosok a csecsemő veszélyeztetettségének késedelmes jelzésével a gyermek kiemelt védelemhez fűződő alkotmányos jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét keletkeztették. Vizsgálata során megállapította, hogy nincs az egészségügyi dolgozók számára olyan általános előírás, amely a gyermekvédelmi törvényben előírt jelzési kötelezettség teljesítésére, illetve a mulasztás szankcionálására kitérne. A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe sem tartalmaz az orvosok számára e törvényi kötelezettségük teljesítésére vonatkozó etikai szabályt, illetve szankciót. A jogi szabályozás hiányossága miatt az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek ajánlotta: kezdeményezze az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet kiegészítését azzal, hogy ha az orvos vizsgálata során gyermekeken vagy fiataloknál olyan sérülést észlel, amellyel kapcsolatban felmerül a bántalmazás gyanúja, legyen köteles azt – a gyámhatóság egyidejű értesítése mellett – a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, súlyos sérülés esetén pedig büntetőeljárást is kezdeményezni.

A miniszter az ajánlással egyetértett, ezért az egészségügyi adatkezelési törvénytervezetben már szerepel, hogy az egészségügyi dolgozóknak minden gyermekbántalmazási és elhanyagolási esetben – már az első észleléskor – értesíteniük kell a gyermekjóléti szolgálatot.

Az egészségügyi, szociális és családügyi minisztérium hosszabb távú tervei között szerepel gyermekvédelmi szakemberek alkalmazása az egészségügyi intézményekben. A miniszter szükségesnek tartja, hogy továbbképzés keretében az egészségügyi dolgozók, továbbá a gyermek- és családvédelemmel foglalkozó szakemberek olyan ismeretekhez jussanak, amelyek alapján egyértelműen felismerik a gyermek bántalmazásának és elhanyagolásának eseteit.

OBH 1857/2002.

Súlyos visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljárásról való joggal, továbbá az egészséges környezethez való joggal, valamint az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal összefüggésben az ÁNTSZ mulasztása, ha nem látja el jogszabályban előírt állami feladatát, a közegészségügy védelmét.

A panaszos beadványaiban egy temetkezési szolgáltató kft., valamint több hatóság eljárását, illetve mulasztását sérelmezte. Az országgyűlési biztos a tisztességes eljárásról és az egészséges környezethez való jogot, valamint az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A panaszos hozzátartozójának temetését 2001. szeptember 17-én bonyolította le a kft., melynek emberei úgy végeztek el a sírnyitást és a rátemetést, hogy a sírból előkerült egyes maradványokat (csontok, koporsó- és ruhadarabok) nem temették vissza megfelelően, a sírt és környékét pedig, nem hozták rendbe. Mivel – a panaszos jelzései nyomán – a temetést követő két hét elteltével sem történt változás, a panaszos kénytelen volt a sírt a saját költségén rendbe hozni, továbbá az ott talált maradványokat összeszedni és magához venni. A kft. ügyvezetőjével való eredménytelen levélváltás után a panaszos 2001. október 31-én kegyeletisértés vétsége miatt feljelentést tett a Komárom-Esztergom Megyei (KEM) Rendőr-főkapitányságon. A rendőrségi jegyzőkönyv tanúsága szerint a panaszost tájékoztatták, hogy a magánvádas eljárás lefolytatására a Tatai Városi Bíróságnak van hatásköre; a feljelentő a maradványokat mint tárgyi bizonyítékokat a bíróságnak átadhatja, addig kéri azok megőrzését. A városi bíróság az eljárást 2001. november 21-én megszüntette.

A panaszos időközben az ÁNTSZ Tatai Városi Intézetéhez (városi ÁNTSZ) fordult, haladéktalan intézkedést és segítséget kérve, hogy a birtokában levő holttest-maradványoktól mielőbb megszabadulhasson. A városi ÁNTSZ – a temetőben tartott helyszíni ellenőrzés során – megállapította, hogy a kft. nem kérte meg a sírnyitáshoz szükséges ÁNTSZ-engedélyt, ezért szabálysértési eljárás keretében pénzbírságot szabtak ki a kft. helyi kirendeltségének vezető-

jére. A panaszosnak 2001 decemberében írt levélben kifejtették, hogy a helyszíni ellenőrzéskor a sírhely környéke rendezett volt, ott már csontmaradványokat, koporsódarabokat nem találtak. A megyei tiszti főorvos ezt követően tájékoztatta a hozzá forduló panaszost, hogy a városi ÁNTSZ az ügyét már kivizsgálta, a kegyeletsértéssel kapcsolatos kifogások pedig nem tartoznak az ÁNTSZ hatáskörébe. Az országos tiszti főorvos 2002 márciusában kifejtette, hogy „a holttest-maradványok magánszemélynél történő őrzésének közegészségügyi kockázatát a rendelkezésre álló adatokból megítélni nem tudjuk, ha van ilyen kockázat, erre az ÁNTSZ-nek a megőrzést elrendelő rendőrség figyelmét fel kellett volna hívnia”. A városi ÁNTSZ munkatársai végül 2002 júniusában felkeresték a panaszost, és tájékoztották a maradványok hollétéről. Felhívták a panaszos és a jegyző figyelmét, hogy a szabálytalan sírnyitás miatt a sírból előkerült maradványokat a közegészségügyi és kegyeleti előírásoknak megfelelően el kell temetni.

A panaszos emellett a KEM Közigazgatási Hivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőséghez (felügyelőség) is fordult, kifogásolva a kft. által nyújtott – 153 ezer Ft ellenértékű – szolgáltatás minőségét. A felügyelőség az eljárását – hatáskör hiányára hivatkozva – megszüntette. Ugyanakkor a panaszos a KEM APEH-nál is bejelentést tett a kft. ellen. Az APEH 2001 decemberében tájékoztatta a panaszost, hogy az ügyben megtették a szükséges intézkedéseket.

A megbízott országos tiszti főorvos – ismételt megkeresésre – azt a tájékoztatást adta, hogy az ügyben jelentésselre kérték fel a megyei tiszti főorvost. A jelentés szerint a városi ÁNTSZ munkatársai a panaszos leveléből arra következtettek, hogy a holttest-maradványok egy 1983-ban eltemetett személy maradványai lehetnek. 19 év távlatából nézve közvetlen közegészségügyi veszélyt nem láttak, s figyelembe vették azt is, hogy a panaszosnak közegészségügyi-járványügyi szakképesítése van. A panaszost azért sem szólították fel a maradványok mielőbbi eltemetésére, mert úgy vélték, hogy azzal a társhatóságok munkáját akadályozhatják.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ÁNTSZ eljárása, illetve mulasztása súlyos visszasságot okozott a jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. A városi ÁNTSZ a panaszos bejelentése nyomán ugyan rögtön helyszíni ellenőrzést tartott és szabálysértési eljárást folytatott le, de semmilyen intézkedést nem tett a maradványokkal kapcsolatban. Az országos tiszti főorvos a 2002. márciusi levelében kifejtettek ellenére sem rendelte el a maradványok megvizsgálását, és semmilyen intézkedést nem tett a maradványok közegészségügyi kockázatának megállapítására. Elfogadhatatlan a megyei tiszti főorvos jelentése, mely szerint a városi ÁNTSZ különböző, nem ellenőrzött feltételezések alapján közvetlen közegészségügyi veszélyt nem látott, valamint a panaszos közegészségügyi szakképesítése miatt sem tartotta indokoltnak a vizsgálatot. A panaszos ugyanis – ilyen szakképesítés birtokában – haladéktalan intézkedést kért, és külön felhívta az ÁNTSZ figyelmét a bomlófélben levő maradványok szállításával és tárolásával kapcsolatos közegészségügyi veszélyre.

A városi tiszti főorvos csak a bejelentéstől számított több mint 7 hónap elteltével hívta fel a temetésre kötelezhető panaszos, valamint a jegyző figyelmét a maradványok eltemetésének szükségességére. Az 1957. évi IV. törvény (Áe.) alapján, ha a közigazgatási szerv megállapítja, hogy az ügyben nincs hatásköre, haladéktalanul átteszi az ügyet a hatáskörrel rendelkező, illetékes közigazgatási szervhez. Ennek a kötelezettségének sem a városi, sem a megyei ÁNTSZ, sem az országos tiszti főorvos nem tett eleget, aki külön hivatkozott is arra, hogy a temetőkkal és a temetkezéssel kapcsolatos feladatok ellenőrzésére a jegyzőnek van hatásköre. Az ÁNTSZ mulasztása ezzel nemcsak a tisztességes eljáráshoz való joggal, hanem a kegyeleti joggal összefüggésben is visszasságot okozott. Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos kezdeményezte a városi tiszti főorvosnál, hogy – jegyzőkönyv készítése mellett – haladéktalanul vizsgálja meg közegészségügyi szempontból a panaszosnál található maradványokat. Ajánlást tett az országos tiszti főorvosnak, hogy – a hasonló esetek jövőben elkerülése érdekében – tegye meg a szükséges intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy az ÁNTSZ az Áe. szabályainak betartásával járjon el az állampolgárok ügyeiben, és hatáskör hiányában kerüljön sor a megfelelő hatóság értesítésére. Gondoskodjon arról is, hogy az ÁNTSZ lássa el állami feladatát, a közegészségügy megfelelő védelmét.

Felhívta ugyanakkor az illetékes települési önkormányzat jegyzőjének a figyelmét, hogy – a kegyeleti joggal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében, a városi tiszti főorvos megkeresésére is figyelemmel, az 1999. évi XLIII. törvény alapján gondoskodjon a maradványok mielőbbi, tisztességes eltemetéséről.

A biztos megállapította, hogy a felügyelőség tekintetében nincs hatásköre eljárni az ügyben, mivel a panaszos nem fellebbezte meg az elsőfokú határozatot. Levélben felhívta azonban a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség vezetőjének a figyelmét, arra, hogy az államigazgatási eljárást törvénysértően szüntette meg az elsőfokú hatóság, hiszen a büntetőügy tárgya nem volt azonos a panaszosnak a kft. által nyújtott szolgáltatás minőségét kifogásoló beadványával. A megkeresés nyomán a főfelügyelőség vezetője felügyeleti intézkedés keretében 2002. május 31-én megsemmisítette az elsőfokú határozatot, és új eljárás lefolytatását rendelte el. A felügyelőség 2002. augusztus 5-én meghozott határozatában fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta a kft.-t. Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a felügyeleti szerv az első fokú hatóság által elkövetett jogsértéseket megfelelően orvosolta.

A KEM APEH igazgatója által megküldött iratokból kiderült, hogy 2002 januárjában mulasztási bírságot szabtak ki a kft.-re. Az APEH ugyanakkor megküldte a panaszt a felügyelőségnek és a megyei ÁNTSZ-nek is.

A kezdeményezés nyomán az ÁNTSZ Komáromi Városi Intézetének vezetője tájékoztatta a biztost arról, hogy elfogultság miatt 2002. augusztus 5-től ez a hatóság folytatja le az államigazgatási eljárást az ügyben. A hatóság szemlét tartott a panaszosnál, részletes jegyzőkönyvet vett fel, igazságügyi szakértőt rendelt ki, felvette a kapcsolatot a tatai jegyzővel, majd 2002. szeptember 30-án – az Áe. alapján – érdemi határozatot hozott az ügyben. A megbízott országos tisztii főorvos eleget tett az ajánlásnak, és körlevélben hívta fel a figyelmet az Áe. szabályainak maradéktalan betartására. A városi jegyző tájékoztatta a biztost, hogy a maradványokat október 15-én – a jogszabályi és kegyeleti előírásoknak megfelelően – a panaszos jelenlétében eltemették.

OBH 1955/2002.

Az élethez, a tulajdonhoz, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét idézi elő a tűzoltóság riasztási rendszerében tapasztalható áttételek nagy száma miatt előforduló indokolatlan késedelem.

A panaszos mint polgármester fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert álláspontja szerint a tűzoltóságok riasztási rendszere veszélyeztetheti az állampolgárok életét és vagyónbiztonságát. Kérte a biztos segítségét a „riasztási rendszer normalizálásához”.

A panasz – a települési önkormányzati önkéntes tűzoltóság parancsnokának jelentése alapján – tartalmazta, hogy 2002. március 2-án, 13.46-kor egy Trabant és egy Suzuki személygépkocsi frontálisan ütközött a 1111-es főúton. A bal oldalára borult Trabantba – melyből üzemanyag folyt – két személy súlyos sérülésekkel beszorult. Az első jelzés és az elsőnek beavatkozó, műszaki mentést végző önkormányzati önkéntes tűzoltóság helyszínre érkezése között 15 perc telt el. A késedelmes riasztást az okozta, hogy a mentőszolgálatra beérkező információ a társszerveken keresztül mintegy 7 perces késéssel jutott el az önkormányzati önkéntes tűzoltósághoz. Annak beavatkozó állománya azonban már normaidőn belül megkezdte a vonulást a baleset helyszínére, és a riasztást követő 7. percben a helyszínre ért.

A vizsgált ügyben látható, hogy a riasztási folyamatban a végrehajtó szervezet csak ötödik volt a sorban. Valamennyi értesített ügyelet eleget tett riasztási kötelezettségének, vagyis továbbadta az információt. A jelzéstől eltelt idő tehát meghatározó abban, hogy mikor jut el az információ a végrehajtó szervezethez.

A megkeresésre a belügyminiszter tájékoztatást adott arról, hogy ez az idő csökkenthető, bár a „Belügyminisztérium lehetőségeinek határán belül megtette a szükséges lépéseket az ügyelet integrálására, a továbbfejlesztés a kormányzati Egységes Digitális Rádiórendszer kialakításának is a függvénye”. A belügyminiszter ettől függetlenül célszerű és végső megoldásnak tartja azt a már megkezdett folyamatot, miszerint a Magyar Köztársaság teljes egészében áttér a 112-es egységes európai rendszerre, vagyis megszünteti a 104, 105 és 107 segélyhívó számokat. A miniszter rámutatott arra is, hogy az egységes hívószám bevezetésével a mentés szempontjából fontos adatokat minden esetben szakember kérdezi meg a bejelentőtől, aki egyben rögzíti és továbbítja is az információkat valamennyi, a folyamatban résztvevő beavatkozó szervezetre számára. A felesleges áttételek tehát megszűnnek.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság közvetlen veszélye miatt az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett a belügyminiszternek, hogy tartsa napirenden a tűzoltóságok riasztási útvonalában fennálló áttételek csökkentésének megvalósítását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a tűzoltóság riasztása és a káreset helyszínére történő kiérkezés időtartama a lehető legrövidebb legyen.

Tekintettel arra, hogy a probléma az állampolgárok nagy csoportját, sőt a teljes lakosságot érinti, az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a miniszterelnököt, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeli elkerülése érdekében kiemelt feladatként kezelje a kormányzati Egységes Digitális Rádiórendszer kialakítását.

OBH 1989/2002.

A tulajdonhoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz, ha a törvény és a végrehajtási rendelet eltérő időpontban lép hatályba.

Egy termőföldet vásárolt magánszemély jogi képviselője a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: R.) a hatályba léptető rendelkezését sérelmezte, mert a szerint: „Ez a rendelet 2002. február 22-én lép hatályba azzal, hogy rendelkezéseit a földhivatalhoz 2002. február 22-től benyújtott kérelmek esetében alkalmazni kell.” Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog, valamint a jogbiztonság elve sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Osztatlan közös tulajdonban álló péceli, 024/24. helyrajzi számú, aranykorona értékű termőföld meghatározott hányadának tulajdonosa, több tulajdonostársának tulajdoni illetőségét vásárolta meg készpénzfizetés ellenében a 2002. február 11. napján kelt és ügyvéd által ellenjegyzett adásvételi szerződésekkel. E szerződések – aláírásuk napján – tartalmilag megfeleltek az elővásárlási jog, valamint azok gyakorlására vonatkozó hatályos jogszabályok rendelkezéseinek.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) 26. § (2) bekezdésében foglalt szabály szerint a szerződést a földhivatalhoz 30 napon belül kell benyújtani. A vevő jogi képviselője – 2002. február 25. napján – be-

nyújtotta a földhivatalhoz az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés céljából a kérelmet, és a tulajdonjog bejegyzésének alapjául szolgáló szerződéseket.

A jogi képviselő megítélése szerint a hatályos törvényi előírások figyelembevételével 2002. február 22. napja előtt megkötött szerződés földhivatalhoz való benyújtásának útját állja az R. 8. §-ának kifogásolt szabálya. Panaszos úgy véli, hogy a támadott rendelkezés a már teljesezésbe ment szerződések felbontását eredményezi, s a szerződést kötő feleket beláthatatlan hátránnyal sújtja, ezen túl a jogalanyokat jogorvoslati joguk gyakorlására készteti, mely mind az államigazgatás, mind az igazságszolgáltatás terheit indokolatlanul növeli.

A vizsgálat feltárta, hogy a már említett osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan egyes tulajdoni hányadrészeit – tulajdonostársaitól – a vevő megvásárolta 2002. február 11. napján kelt adásvételi szerződéssel, mely jogügylet az e napon hatályos jogszabályok rendelkezései szerint jött létre. Az Inyvtv. szabályai alapján az adásvételi szerződést 2002. március 11. napjáig kellett a földhivatalhoz – a tulajdonjog bejegyzése céljából – benyújtani, azonban a bejegyzésre irányuló kérelem és az alapjául szolgáló szerződés földhivatalhoz történő benyújtása már 2002. február 25. napján megtörtént. E körülmény teljesen összhangban van a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ftv.) 2002. február 22. napjától hatályos 10. §-ának rendelkezéseivel, mely a termőföld vagy a tanya eladása esetére megállapította az elővásárlásra jogosultak körét, és ezen belül a jog gyakorlására jogosultak sorrendjét, melynek lényege, hogy az Ftv. elővásárlásra vonatkozó rendelkezéseit csak 2002. február 22. napján vagy azt követően létrejött jogügyletekre kell alkalmazni, a 2002. február 11. napján létrejöttékre viszont nem. A 2002. február 18. napján kihirdetett R. pedig 2002. február 22. napján lépett hatályba, és előírja, hogy „rendelkezéseit a földhivatalhoz 2002. február 22. napjától benyújtott kérelmek esetében alkalmazni kell”. E rendelkezés a termőföldet eladók és az azt 2002. február 22. napja előtt megvásárlók közt törvényesen létrejött jogviszonyok utólagos megváltoztatását jelenti.

A vizsgálat megállapította, hogy az R. 8. §-ának idézett rendelkezése ellentétes az Ftv. elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseivel, úgyszintén az Inyvtv. 26. § (2) bekezdésében, továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésében foglaltakkal is.

Az R. törvényekkel ellentétes rendelkezése jogbizonytalanságot, és ezáltal a jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz. Az országgyűlési biztos ezért a miniszterelnöknél kezdeményezte a 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet 8. §-a második fordulatának hatályon kívül helyezését. A címzett a kezdeményezést elfogadta, és a Kormány az országgyűlési biztos ajánlásának megfelelően a 137/2002. (VI. 25.) Korm. rendeletével a kritikus szabályozást 2002. június 25. napjától hatályon kívül helyezte.

OBH 2080/2002.

Nem sért alkotmányos jogot a nyomozó hatóság, ha a feljelentés kiegészítése során elutasítja a feljelentő személyes képviselője és meghatalmazással nem rendelkező ügyvédje együttes meghallgatásra vonatkozó kérelmét.

A panaszos sérelmezte, hogy a feljelentése alapján indult eljárásban a feljelentés-kiegészítést végző nyomozó hatóság nem járult hozzá a feljelentő személyes meghatalmazottjának meghallgatásán a cég jogi képviselője részvételéhez. A panasz alapján az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el és az ügy körülményeivel kapcsolatban tájékoztatást kért a BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjétől.

A tájékoztatás szerint a jogi képviselő részvételétől azért zárkóztak el, mert az ügyvéd nem rendelkezett érvényes meghatalmazással és nem igazolta magát ügyvédi igazolványával. A feljelentés-kiegészítés során alkalmazott hatósági gyakorlatot a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészség nem kifogásolta, a nyomozást – mivel a feljelentett cselekmény nem volt bűncselekmény – megtagadta. A feljelentés kiegészítést végző hatóság részére a törvény csak a feljelentett személlyel való kapcsolatfelvételt tiltja meg, egyébként bárkitől kérhetnek adatokat, felvilágosítást, sőt vizsgálat tartását is kezdeményezhetik. Azt a kört, amelyben a nyomozó hatóság tevékenykedhet, a Be. 126. § (2) bekezdés sorolja fel, míg a konkrét szabályokat a 40/1987. BM utasítás 415–428. pontja rögzíti.

A Be. – a feljelentett személytől való információszerzés megtiltásán kívül – nem tartalmaz kötelező előírásokat a feljelentés-kiegészítés keretében végzett adatgyűjtés szabályaira. A törvényben felsorolt lehetőségek közül a hatóság a célszerűségre figyelemmel, maga választja ki, hogy milyen forrásból, milyen módon szerzi be a döntéshez szükséges adatokat. A diszkrecionális jogkörrel összhangban, a feljelentés kiegészítéssel összefüggésben az érintettek részére jogorvoslati lehetőség sincs biztosítva, a feljelentő csak a nyomozás megtagadásáról hozott határozat ellen élhet panasszal.

Az általános helyettes megállapította, hogy az ügy előadója nem sértett meg semmilyen jogszabályt, és nem sértette a panaszos vagy megbízottai alkotmányos jogait azzal, hogy elutasította az együttes meghallgatásra vonatkozó kérésüket. A cég jogi képviselőjének közreműködése és a körülmények tisztázásához nyújtható jogi segítsége az eljáró rendőri szerv részére ugyan hasznos lehetett volna, de mivel a megbeszélés elmaradt, utólag nem állapítható meg, hogy az általa szolgáltatható információk mennyiben befolyásolhatták volna a büntetőeljárás kérdésében való döntéshozatalt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, ezért a vizsgálatot lezárta.

OBH 2152/2002.

A jogállamisággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz a hatóság, és akadályozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladata ellátásában, ha az országgyűlési biztos megkeresésére nem ad érdemi választ.

A panaszos sérelmezte, hogy lakókörnyezetében a hatóságok nem találnak megoldást a prostitúció visszaszorítására. Panaszával a rendőrséghez és a Zuglói Önkormányzathoz fordult. A BRFK Hivatala Koordinációs és Panaszügyi Osztálya tájékoztatta a panaszost a rendőri fellépés feltételeiről és arról, hogy bejelentését a BRFK XIV. kerületi kapitányságához továbbították. A Zuglói Önkormányzat a panaszra nem válaszolt. A kérelemhez, panaszhoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának vezetője levélben kérte a Zuglói Önkormányzat jegyzőjét, hogy tett vagy tervezett intézkedéseiről, illetve a válaszadás elmulasztásának okáról adjon tájékoztatást. A jegyző a hivatalvezető megkeresésére nem válaszolt, ezért a hivatalvezető az aljegyzőhöz címezve sürgette a válaszadást. A sürgetés eredménytelen volt, válasz nem érkezett.

A beadvány nem konkrét jogsértésre – legfeljebb annak gyanújára – utalt, a panaszos által kifogásolt helyzet önmagában nem függött össze alkotmányos jog sérelmével. Az önkormányzat válaszában hiányában – tekintettel arra is, hogy a panaszos beadványai semmilyen konkrét adatot nem tartalmaztak – nem volt megállapítható, hogy a panaszos által körülírt terület a prostitúciós tevékenység szempontjából védett terület-e vagy sem, a feltételezett tevékenység ténylegesen megvalósult-e, illetve az érintett hatóságoktól az ügyvel kapcsolatban milyen intézkedéseket lehetett volna elvárni.

A panaszos beadványával kapcsolatos érdemi intézkedésektől függetlenül a kerületi polgármesteri hivatal jegyzője, a beadvány válasz nélkül hagyásával megsértette a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény rendelkezéseit, amelyek szerint a bejelentéseket, panaszokat érdemben meg kell vizsgálni és „az elintézésre hivatott szerv a vizsgálat befejezésekor a tett intézkedésről vagy annak mellőzéséről köteles a bejelentőt (javaslattevőt) írásban haladéktalanul értesíteni”. A mulasztás sértette az Alkotmány 64. §-át is, amely kimondja, hogy „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé”.

Mindezek mellett az Országgyűlési Biztos Hivatala megkereséseinek válasz nélkül hagyása sértette az országgyűlési biztosnak az Obtv. 18. §-ában meghatározott vizsgálati jogosultságát, ezzel korlátozta az országgyűlési biztost alkotmányos feladata ellátásában.

Az ismételt mulasztások miatt az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a polgármesteri hivatal megsértette a panaszosnak a kérelemhez, illetve panaszhoz való alkotmányos jogát, továbbá az Obtv. sérelmével kapcsolatban a jogállamisággal összefüggésben alkotmányos visszásságot idézett elő. Javasolta, hogy a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetője fontolja meg a vizsgálatot érintett jegyző ellen fegyelmi eljárás megindítását.

A közigazgatási hivatal vezetője az aljegyző figyelmét felhívta a követendő magatartásra, de a fegyelmi eljárástól eltekintett, mert tájékoztatása szerint a panaszost az aljegyző személyesen fogadta. Az általános helyettes a tájékoztatást tudomásul vette.

OBH 2173/2002.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot a közútkezelő és az önkormányzat, ha az autóbussmegálló áthelyezése irányuló lakossági kérelmet – körültekintően kivizsgálva és az érintetteket megfelelően tájékoztatva – elutasítja.

A panaszos a tulajdonában álló gádorosi ingatlan előtti buszmegálló átépítését sérelmezte, és az országgyűlési biztos közreműködését kérte a megálló áthelyezéséhez.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított. Két ingatlantulajdonos fordult kérelemmel a Békés Megyei Állami Közútkezelő Kht.-hez, a megyei közlekedési felügyelethez, valamint Gádoros jegyzőjéhez az ingatlanok előtt kialakított buszmegállók megszüntetését, illetve áthelyezését kérve. A megkeresett szervektől kapott információk alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az autóbusszöblök kialakításával a megálló közelebb került az ingatlanhoz. A főútvonalakon célszerű autóbusszöblöket létesíteni, mert annak hiányában, a forgalmi sávban megálló autóbussz mögött rövid idő alatt hosszú kocsisor torlódhat fel. A felszálló-sziget kialakítása megkönnyíti – különösen az idősebb, vagy nehezebben mozgó utasok számára – a fel- és leszállást.

A tömör beépítésű területeken zajló autóbussz-forgalom okozta környezeti terhelést az ott lakók túrni kötelesek. A sűrűn lakott lakókörnyezetben a megállóhelyek ideális kijelölése szinte lehetetlen, mert a megállóhely működésével összefüggő jelenségek valakit mindenképpen zavarnak. Az ilyen áthelyezés a problémát rendszerint nem oldja meg, csak a panaszosok személye változik meg.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását. Annak működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás, pedig szükségszerűnek minősíthető, így azt a tulajdonosok túrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett személy esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz.

A buszmegálló közelségéből adódóan az épületben keletkező esetleges műszaki károsodásról, illetve annak mértékéről igazságsügyi műszaki szakértői adhat véleményt, és a panaszos kártérítési keresetet nyújthat be a bíróságon. A megálló más ingatlan elé helyezése akkor indokolt, ha ott a lakókörülmények jobbak, pl. előnyösebb a fekvése, vagy rendelkezik előkerttel. Az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként az vizsgálható, hogy melyik a legkevésbé rossz megoldás. Áthelyezés esetén célszerű a megállót beépítetlen ingatlan, tér, közintézmény stb. elé helyezni, ahol a lakosságot nem zavarja. A közútkezelő és az önkormányzat illetékesei a megálló áthelyezésére irányuló lakossági kérelmet megvizsgálták, de annak teljesítését nem tartották megoldhatónak.

Az érintett szervek a panaszt kivizsgálták, az érintetteket megfelelően tájékoztatták, ezért az országgyűlési biztos az eljárásukkal kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg. A körülmények változása járhat azzal, hogy a megálló elhelyezésére alkalmasabb területet találnak, ezért a biztos felkérte Gádos polgármesterét és a Békés Megyei Állami Közútkezelő Kht. igazgatóját, hogy ha ilyen lehetőség adódik, azt vizsgálják meg, és ha nincs akadálya, az áthelyezést végezzék el.

OBH 2272/2002.

A bentlakásos intézet érdekképviseleti fórumának megkerülése az áthelyezési ügyekben a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz akkor is, ha az áthelyezés a közösség nyugalma érdekében indokolt és szükségszerű.

A hodászi Viktória Ápoló-Gondozó Otthon volt lakói az intézmény működését panaszolták az országgyűlési biztoshoz írott beadványukban. Az intézet által nyújtott ellátást, az ott folyó gondozási munka minőségét, az áthelyezések során követett eljárást, valamint az ellátottak vagyonkezelését egyaránt kifogásolták. A biztos az emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal bevonásával végzett vizsgálatában az országgyűlési biztos megállapította, hogy a beadványban írtak egy része nem a panaszosok közvetlen tapasztalatán alapul, hanem közvetett forrásból származik. Az intézményi jogviszony keletkezése és megszüntetése körülményeit két eset kapcsán vizsgálva megállapítást nyert, hogy az egyik panaszos az áthelyezést maga kérte, míg a másik esetben arra a házirend sorozatos és súlyos megsértése miatt került sor. Az első esetben annak ellenére maradt el az áthelyezés dokumentálása, hogy arra valamennyi érdekelttel történő egyeztetés alapján került sor. A másik panaszos esete azonban nem került az otthon érdekképviseleti fóruma elé.

A vizsgálat az érdekképviseleti fórum összeállítását és működését megfelelőnek ítélte, bár jogkörét, intézkedési lehetőségeit nem, illetve hiányosan rögzítették. A vizsgálatot végző munkacsoport szerint a térítési díjak megállapításával, a térítési díj megfizetésével, nyilvántartásával kapcsolatos kötelezettségének a fenntartó, illetve az intézmény a jogszabályi előírásoknak megfelelően tesz eleget. A fizetésre kötelezettel a megállapított térítési díjról a jogszabályi előírásoknak megfelelően értesítik. Az intézmény rendelkezik a gondozottak pénzének kezelésére vonatkozó szabályzattal is. E szerint és az intézmény által kialakított gyakorlat értelmében, írásbeli meghatalmazás esetén nyílik lehetőség a gondozottak jövedelméből a személyi térítési díjak levonására, a takarékbetétkönyvekbe történő pénzelhelyezésre, az abból történő felvételre, illetve a gyógyszerköltségek levonására, továbbá a különböző fogyasztási cikkek beszerzésében történő közreműködésre. A letétben való elhelyezésre – a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet értelmében –, a hivatkozott szabályzat alapján van lehetőség. A szabályzat rendelkezései megfelelnek a hivatkozott jogszabályban előírtaknak. E megállapítás vonatkozik a készpénzletételekre is. A pénzkezelési szabályzat megfelelően tartalmazza, hogy milyen esetekben kell a készpénzt – betét formájában – pénzintézetben megőrizni. A készpénz betétben történő elhelyezése a készpénz átvételétől számított két munkanapon belül megtörténik. A készpénz megőrzéséről páncélszekrényben gondoskodnak.

A takarékbetétkönyvek átvételével, kiadásával, nyilvántartásával és kezelésével kapcsolatos feladatokat a pénzkezelési szabályzatban rögzített módon, az intézményvezető által megbízott dolgozó látja el. A korlátozottan cselekvőképes lakó számára is kifizetik a költőpénzét, a cselekvőképtelen személy esetében – a gondnoka által adott meghatalmazás alapján – az intézmény megbízott dolgozója a lakó számára megküldött költőpénzből a gondnokolt személy kívánságának megfelelő fogyasztási cikkeket beszerzi, és a beszerzést számlával igazolja. A jogosult költőpénzét hitelesített füzetben tartják nyilván. A költőpénz kezelésének gyakorlata megfelel a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A panaszos azt is sérelmezte, hogy a szükséges gyógyszerek költségeit kifizettették vele. A vizsgálat megállapította, hogy erre csak térítésköteles gyógyszerek esetében került sor, de ekkor is alkalmazták az előírt költségmegosztást. Az intézmény által nyújtott ellátás szakszerűségét ellenőrző módszertani intézmény munkatársai a vizsgálati tapasztalataikat összegezve megállapították, hogy az egyéni ápolási és gondozási tervek megfelelő vezetése és rendszeres felülvizsgálata esetén részletesebb képet kaphattak volna az ellátás szakszerűségéről. Az egyéni gyógyszer-felhasználási lapok vezetése során a gondozott aláírásával igazolja, hogy a leírt gyógyszereket megkapta, azok költségeivel tisztában van.

A panaszosok, konkrétumok megjelölése nélkül hívták fel a figyelmet az intézmény általuk vélt pénzügyi visszaéléseire, a közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező gondozottak fogpótlásával kapcsolatos eljárás visszasságaira, a lakók takarékbetétkönyveinek felhasználásával végzett vásárlásokra, a fenntartótól az intézeti sportnapra kapott támogatás nem rendeltetésszerű felhasználására, továbbá az intézeti dolgozóknak a gondozottakkal szemben tanúsított erőszakos magatartására is.

A vizsgálat ezeket a panaszokat nem igazolta. A közigazgatási hivatal vezetője felhívta az intézet igazgatójának figyelmét az áthelyezésekkel kapcsolatos eljárás szabályainak maradéktalan betartására, az érdekképviseleti fórum működési szabályzatának kiegészítésére. Utasította az intézmény vezetőjét az ápolási, gondozási tervek felülvizsgálatára és aktualizálására, továbbá külön intézkedést kezdeményezett az intézetben történő foglalkoztatás, az ebből származó munkabér és/vagy munkajuttalom ellentmondásainak feloldására.

Az országgyűlési biztos a fentieket figyelembe véve a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közgyűlés elnökét kérte fel, intézkedjék annak érdekében, hogy a jelentésben foglaltakat valamennyi, az önkormányzat által fenntartott szociális intézmény megismerje. Fokozott figyelmét kérte annak érdekében, hogy az önkormányzat által fenntartott szociális intézményekben maradéktalanul tartsák be az ellátottak, hozzátartozóik és az ott dolgozók jogait és érdekeit egyaránt védő garanciális rendelkezéseket. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2273/2002.

A jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz, ha a kiskorúakat a gyámhivatal ideiglenes hatállyal nevelőszülőkhöz helyezi, és ezt az állapotot – jogszabályellenesen – közel öt hónapig fenntartja.

A panaszos azt sérelmezte, hogy két kiskorú gyermekét Sülysáp jegyzője 2001 decemberében ideiglenesen nevelőszülőnél helyezte el. A beadvány előterjesztésekor (2002. április) a panaszos gyermekei – miközben az ügyben eljáró hatóságok illetékessége állandóan változott – még mindig ideiglenes hatályú elhelyezettek voltak. Az országgyűlési biztostól gyermekei családba való visszahelyezéséhez kért segítséget.

A vizsgálat a jogbiztonság követelményéhez, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indult. Sülysáp jegyzője az 1999-ben és 2000-ben született kiskorú gyermekeket 2001. december 21-én kelt határozatával, ideiglenes hatállyal nevelőszülőknél helyezte el. A szülők Sülysápon albérletben éltek, a határozat indoklasi része szerint a ház gondozatlan, elhanyagolt, piszkos volt, a kicsi gyermekek a hideg téli idő ellenére nem voltak megfelelően felöltöztetve, betakarva. A határozat rendelkező része a kiskorúak állandó lakóhelyéül Barcsot tüntette fel. A panaszos és élettársa a határozatot megfellebbezték. Az ügyben másodfokon eljáró Pest Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatala 2002. február 1-jén kelt határozatával az első fokon hozott határozatot helybenhagyta.

A sülysápi jegyző – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – az iratanyagot áttette Barcs Város Gyámhivatalához, amely megállapította, hogy az anya és a gyermekek barcsi lakóhelye fiktív, a család soha nem élt a városban, illetékessége hiányában az iratanyagot a tartózkodási hely szerint illetékes gyömrői gyámhivatalnak küldte meg. Döntése a Gyvt. 124. § (3) bekezdésén alapult. Az eljáró szerv illetékességét lakóhely hiányában a tartózkodási hely határozza meg. A jogszabály azonban csupán tartózkodási helyet – és nem bejelentett tartózkodási helyet – említ.

Gyömrő Város Gyámhivatala első intézkedéseként az eljárás határidejét 30 nappal meghosszabbította. A szülők panasza nyomán a másodfokon eljáró gyámhivatal – helyesen – már megállapította, hogy a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamát 30 napban maximálja. Az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartama – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 15. § (5) bekezdése alapján – további 30 nappal ideiglenes hatályú elhelyezés esetén nem hosszabbítható meg. A másodfokú gyámhivatal ugyanekkor azt is megállapította, hogy a gyömrői gyámhivatal az eljárás lefolytatására nem illetékes. A további eljárásra illetékesként Barcs Város Gyámhivatalát jelölte meg. Döntését a Gyvt. 124. § (4) bekezdésére alapozta, mely szerint: „belföldi lakóhely hiányában, vagy ha a tartózkodási hely ismeretlen, az eljáró szerv illetékességét az utolsó ismert hazai lakóhely határozza meg”. Mivel az anya és a gyermekek tartózkodási helye nem volt ismeretlen, az eljárásra Gyömrő Város Gyámhivatala lett volna illetékes. Nem életszerű, hogy fiktív lakcím alapján az a gyámhivatal járjon el, amely a család életvitelszerű tartózkodási helyétől nagy távolságra van, az ügyintézők nem is ismerhetik ügyfeleik életkörülményeit.

A barcsi gyámhivatal február 22-én kelt határozatával a kiskorúak ideiglenes elhelyezését fenntartotta. Március elején a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a gyermekek elhelyezési tárgyalására meghívta a barcsi

gyámhivalt. A gyámhivatal ügyintézője válaszlevelében közölte, hogy az érdemi döntést elősegítő javaslatot nem tud tenni, mert a család soha nem élt a városban, ezért életkörülményeiket nem ismerik.

A gyámhivatal március 25-én a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat javaslata alapján átmeneti nevelésbe vette a kiskorúakat. A szülők a határozatot megfellebbezték, a gyámhivatal ezt követően saját hatáskörében visszavonta azt, ezzel egyidejűleg azonban nem döntött arról, hogy a gyermekeket ideiglenes hatállyal ismét nevelőszülőhöz helyezze, vagy vér szerinti családjukba visszahelyezze. A gyámhivatal a gyermekek átmeneti nevelésbe vételéről szóló határozatának visszavonása utáni időszakot úgy tekintette, mintha azzal az azt megelőző állapot állt volna vissza, jelesül a gyermekeket újból ideiglenes hatályú elhelyeztként kezelte. Ezt bizonyítja, hogy a barcsi gyámhivatal 2002. június 19-én kelt határozatával – amellyel a kiskorúakat visszahelyezte vér szerinti családjukba – ideiglenes hatályú elhelyezésüket szüntette meg. Azzal azonban, hogy a gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vételi határozatot visszavonta, nem állt vissza korábbi állapot. A jogszabályi előírásoknak megfelelően a gyámhivatalnak – az átmeneti nevelésbe vételi határozata visszavonásával egyidejűleg – ismét határozatot kellett volna hoznia kiskorúak ideiglenes nevelőszülőhöz való helyezéséről, majd 30 napon belül határozni kellett volna az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről, vagy a gyermekek átmeneti nevelésbe vételéről, illetőleg az esetleges perindításról.

A vizsgálat megállapította, hogy a kiskorúak – jogszabálysértően – mintegy öt hónapig ideiglenes hatályú elhelyezettek voltak. Ennek oka az eljáró gyámhivatalok közötti illetékességi vita, továbbá az volt, hogy a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatala tévesen állapította meg a barcsi gyámhivatal illetékességét. Az elhúzó hatósági eljárás a jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszaállítást keletkeztetett.

A jogsértések jövőbeli elkerülése érdekében az általános helyettes felhívta az ügyben eljáró Gyömrő Város Gyámhivatala, Barcs Város Gyámhivatala, továbbá a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatala vezetőjének a figyelmét a jogszabályok pontos értelmezésre, jogszabályi előírások betartására.

OBH 2288/2002.

A bérlők jogbiztonságát és szociális biztonsághoz való alkotmányos jogát veszélyezteti az önkormányzat, ha a lakásbérleti szerződést, annak felmondása és a felmondás jogkövetkezményeinek alkalmazása nélkül a maga részéről megszüntetnek tekinti, és a bérleadó kötelezettségét nem teljesíti.

A panaszos azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, mert az önkormányzat a bérbeadó, és lakás-felújítási kötelezettségét nem teljesítette. Kifogásolta, hogy az önkormányzat és a MÁV Rt. nem vonta be a bérlőket az ingatlant érintő jogvitába.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság valamint a szociális biztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az önkormányzat polgármesterét álláspontjának közlésére kérte fel. A válaszból a következőket lehetett megállapítani. Budapest XIV. kerület, Tatai utcai 3 lakásos ingatlan – amelynek az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonosa a Magyar Állam, és a kezelője évtizedek óta a MÁV Budapesti Igazgatósága – kezelését 1959 óta ténylegesen a Bp. XIV. kerületi Tanács VB. Házkezelési Igazgatósága végezte. Az önkormányzat – az egyes állami vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. alapján – a Házkezelési Igazgatóság jogutódja, a Fővárosi XIV–XVI. Kerületi Ingatlankezelő Vállalat tényleges kezelésében lévő ingatlan önkormányzati tulajdonba adását kezdeményezte, de e kérelmét a Vagyonátadó Bizottság elutasította. Ezt követően az önkormányzat az ingatlan tulajdonba adása iránti kérelmét visszavonta, és a korábban gyakorolt kezelői jogról a MÁV javára lemondott. A MÁV Rt. Budapesti Területi Igazgatóság Ingatlankezelési Osztálya 2001. október 17-én levélben arról tájékoztatta a panaszos jogi képviselőjét, hogy a panaszossal nem állnak semmiféle jogviszonyban, ezért a panaszosnak a lakást elhelyezési igény nélkül el kell hagynia. A bérlő az elhelyezés iránt legfeljebb az önkormányzathoz fordulhat. Az önkormányzat nevében a polgármester azt nyilatkozta, hogy a Zuglói Vagyonkezelő Rt. a más tulajdonában lévő ingatlan kezelését a tulajdonos megbízása nélkül nem láthatja el, ezért már többször felkérték a MÁV vezetését az ingatlan tényleges kezelésének átvételére. A polgármester arról is tájékoztatást adott, hogy a panaszos kereseti kérelemmel fordult a bírósághoz, melyben a lakásbérleménye felújítására vagy cserelakás biztosítására kérte kötelezni az önkormányzatot.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos lakása a Budapest XIV. kerület, 29834/1. hrsz. alatt felvett 70 ha, 7978 m² földterületű „vasútállomás” művelési ágú osztatlan ingatlanon található, amelyre a Magyar Állam tulajdonjoga és a Magyar Államvasutak Budapesti Igazgatóságának kezelői joga volt bejegyezve. A lakóépület tényleges kezelését azonban a Tanács VB. házkezeléssel foglalkozó szervezete végezte, az állami tulajdonban álló ingatlanok kezeléséről szóló 9/1969. (II. 9.) Korm. rendelet, majd az azt módosító 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet és a 6/1987. (IX. 1.) ÉVM rendelet alapján. Tekintettel arra, hogy az ingatlan egészének rendeltetése a MÁV-hoz kötődött, de a lakóépület nem minősült vállalati bérlakásnak, a lakások kezelését ellátó szervezet az épületben lévő három lakást a tanácsi bérlakásokkal azonos módon kezelte. Az épületben lévő lakások kiutalása és a bérleti szerződések megkötése során a bérbeadó és a bérlő jogviszonyát a MÁV kezelői joga nem befolyásolta. Az állami ingatlanok kezelését rendező jogszabályok előírták valamennyi érintett hatóság számára, hogy az ingatlan-nyilvántartási adatok módosítása iránt kötelesek intézkedni, ha azt tapasztalják, hogy a tényleges kezelő és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett szerv nem azonos. Ezen belül arra is volt jogi lehetőség, hogy a nagyobb ingatlanokat funkciójuk szerint megosszák, és ezzel a tényleges kezelő kezelői joga

csak arra a területre kerüljön bejegyzésre, amelyet ténylegesen kezel. Ezen mulasztás feltárása azonban nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe, mert az a hatályos Alkotmányunk hatálybalépését megelőzően történt. Az állami vállalat a gazdasági társaságokról szóló törvény értelmében részvénytársasággá alakult, és a törvény erejénél fogva a tulajdonába kapta mindazokat az ingatlanokat, amelyekre a kezelői joga be volt jegyezve. Az önkormányzatok – az egyes állami vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény értelmében – a vagyontáradó bizottságoktól igényelheték azon ingatlanok tulajdonukba adását, amelyeknek a törvény hatálybalépése napján a jogszerű kezelőjének a tanácsot, a tanács szervét, intézményét, illetve a közüzemét vagy a költségvetési üzemét kellett volna tekinteni. A panaszos ingatlanának önkormányzati tulajdonba adását is kezdeményezte az önkormányzat, de a vagyontáradó bizottság azt megtagadta, mert az ingatlan már nem állami tulajdonban volt, hanem egy 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaság tulajdonában. A különböző jogi személyek közötti tulajdonjogi vita ugyan nem tartozik az országgyűlési biztos vizsgálati hatáskörébe, de a jogi helyzet elemzését elvégezte, mert az iratokból azt állapította meg, hogy a vita során a harmadik fél, a bérlők érdekeit figyelmen kívül hagyták. A bérlet polgári jogi kategóriájának szabályozását végző Ptk. a lakásbérletet, mint a bérlet speciális elemét külön törvény szabályozásába utalta. Amit a lakásbérlet kapcsán a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény nem szabályoz, arra a Ptk. szabályai az irányadóak. A lakásbérleti szerződések létrejöttének és megszűnésének feltételeit a törvény tételesen felsorolja. Ezek között nincsen olyan szakasz, amely a bérbeadó és a bérlő között létrejött szerződés megszűnését lehetővé tenné azon az alapon, hogy a bérbeadó személyében változás történt. Megállapítható tehát, hogy az a bérleti szerződés, amelyet a bérlők a bérbeadóval kötöttek, máig változatlan feltételekkel áll fenn, függetlenül attól, hogy az önkormányzat és a Magyar Államvasutak Budapesti Igazgatósága között az ingatlan tulajdonjoga körül milyen vita van folyamatban. A szerződés módosítására közös megegyezéssel bármikor van lehetőség, de egyoldalú módosításra csak a törvényben meghatározott esetben. Amennyiben a lakásbérleti szerződést a bérbeadó önkormányzat, vagy a bejegyzett tulajdonos írásbeli felhívással módosítani kívánná, azzal szemben a bérlő bírósági keresetet indíthat. A jogerős ítélet kihirdetéséig a szerződést a korábbi szabályoknak megfelelően kell alkalmazni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. szerint a gazdálkodó szervezet eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztos nem jogosult, ezért a MÁV tekintetében az eljárást hatáskör hiányában megszüntette. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat – azáltal, hogy az ingatlanra vonatkozó bérleti szerződést, annak felmondása, és a felmondás jogkövetkezményeinek alkalmazása nélkül a maga részéről megszüntetnek tekintette – a bérlők jogbiztonsághoz és szociális biztonsághoz való jogát veszélyeztette. Az eljárás alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot okozott, ezért az országgyűlési biztos a 2002. novemberi ajánlásában felkérte az önkormányzat polgármesterét, hogy a panaszosok lakásbérletével kapcsolatos jogvitába a bérlők képviselőit is vonják be, és a helyzet rendezésére kezdeményezzenek peren kívüli megállapodást. A megállapodás sikertelensége esetén pedig, a lakásbérleti szerződést a törvényes feltételeknek megfelelően mondják fel.

A polgármester az ajánlást elfogadta, és annak eleget tett, mert az önkormányzat a bérlőkkel tárgyalásba kezdett, de a MÁV képviselői az egyeztetésen nem jelentek meg, így az nem járt eredménnyel. Az eljárás a bíróság előtt folytatódik.

OBH 2333/2002.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a Megyei Kárrendezési Iroda eljárása, ha a határozathozatali kötelezettsége elmulasztása miatt panaszos a törvényben előírtnál kisebb mértékű kárpótlásban részesül. A jogorvoslati jogosultságot sérti az Iroda, ha elmulasztja az elsőfokú határozat ellen benyújtott fellebbezést a felettes szervhez továbbítani. A jogbiztonságot veszélyezteti, ha a hatóság a törvényben előírt ügyintézési határidőt túllépi.

A panaszos az országgyűlési biztosokhoz intézett beadványában sérelmezte, hogy két ingatlana elvételével okozott sérelem miatt kért kárpótlást, azonban csak az egyik ingatlan után állapítottak meg részére határozattal kárpótlást, továbbá hogy e határozat ellen 1993. február 3. napján előterjesztett fellebbezését 2002. áprilisáig nem bírálták el. Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elve, valamint a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos az Esztár településen lévő 31,25 aranykorona értékű és az ugyancsak Esztár településen lévő 59,12 aranykorona értékű ingatlanai után kért kárpótlást 1991. december 8. napján kelt kérelmében. A kérelmet a Megyei Kárrendezési Hivatal az 1993. január 26-án kelt határozatával csak részben bírálta el, s panaszosnak csak az egyik ingatlana elvételével okozott sérelme miatt állapított meg kárpótlást. Ezért panaszos az elsőfokú határozatot fellebbezéssel támadta meg. A Megyei Kárrendezési Hivatal, valamint annak jogutódja, a Megyei Kárrendezési Iroda saját hatáskörében az ügyet nem intézte el.

A vizsgálat feltárta, hogy az ügyben első fokon eljáró Megyei Kárrendezési Hivatal határidőben (1992. május 8.) való határozathozatali kötelezettségének nem tett eleget, csak később és csak részben bírálta el a kérelmet, a hiányzó bizonyítékok beszerzését két alkalommal való hiánypótlási felhívás kibocsátásával nem kísérelte meg, a bizonyítékok hivatalból való beszerzése iránt sem intézkedett, s elmulasztotta a hozzá benyújtott fellebbezés felettes szervéhez határidőben történő felterjesztését is. A vizsgálat rögzíti, hogy az 1998. április 1. napjával megszüntetett Megyei Kárrende-

zési Hivatal mulasztását, annak feladatait átvevő Megyei Kárrendezési Iroda – csak az Országgyűlési Biztosok Hivatalának megkeresését követően – a KKI főigazgatójának utasítására pótolta. Ezért az ügyben a Megyei Kárrendezési Iroda mulasztását, s azt is meg kellett állapítani, hogy az iroda mulasztásáért egyes köztisztviselők fegyelmi vétség elkövetésével alaposan gyanúsíthatók.

A vizsgálat megállapította, hogy a Megyei Kárrendezési Hivatal, illetve jogutódja mulasztást követett el, eljárásuk kiszámíthatatlanná vált, mely panaszos jobbiztonsághoz való jogának sérelmét eredményezte. A mulasztás panaszos tulajdonhoz való jogával összefüggésben is visszásságot idézett elő azáltal, hogy panaszos az őt megillető további 54 000 Ft névértékű kárpótlási jegyhez csak jelentős késéssel juthatott hozzá. A Megyei Kárrendezési Iroda jogszerűtlen eljárása panaszos jogorvoslati jogával összefüggésben is visszásságot idézett elő, mert panaszos jogorvoslati joga érvényesülésének lehetőségét éveken keresztül úgy korlátozta, hogy a jogorvoslati kérelmet elbírálásra – a jogorvoslati kérelem elintézésére nyitva álló határidő többszörös túllépését követően is – csak a felettes szerv utasítására terjesztette fel.

Arra is tekintettel, hogy a hivatkozott alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot – a vizsgálat lezárását megelőzően – a Megyei Kárrendezési Iroda 2002. június 25-én kelt határozatával saját hatáskörében megszüntette, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett, azonban kezdeményezte a KKI főigazgatójánál a Megyei Kárrendezési Iroda mulasztásáért felelős köztisztviselőjének fegyelmi felelősségre vonására irányuló eljárás megindítását. A kezdeményezésre válaszolva a KKI főigazgatója arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a mulasztásért felelős köztisztviselő fegyelmi felelősségre vonására irányuló eljárását megindította, s ennek eredményeként a köztisztviselőt a fegyelmi vétség súlyával arányos büntetésben részesítette.

OBH 2471/2002.

A jobbiztonság alkotmányos követelményét megsértve – az ifjúság védelemhez való jogával, a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti szabadsággal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az oktatási miniszter, ha az alkotmányosság védelmében nem alkalmazza a rendelkezésére álló jogi eszközöket, amikor egyes iskolák – az országgyűlési választási kampányba bekapcsolódva a szülőkre, tanulókra gyakorolt hatással – az előbbi alkotmányos jogokat megsértik, és e jogoknak a közoktatási törvénybe foglalt szabályait megszegik.

Egy országgyűlési képviselő kifogásolta a 2002. április 19-én érkezett panaszában, hogy az oktatási miniszter a 2002. évi választások első fordulóját követően nem tett eleget a közoktatásról szóló törvényben szabályozott ágazati irányítási feladatainak. E mulasztása azáltal valósult meg, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel nem adott egyértelmű, világos, félreérthetetlen tájékoztatást az iskolák fenntartóinak és igazgatóinak, továbbá pedagógusainak arra vonatkozóan, hogy az országgyűlési választásokkal kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása során milyen szerepe lehet az iskoláknak. Nem tette meg a szükséges intézkedéseket az oktatási miniszter akkor sem, amikor egyértelművé vált, hogy egyes iskolákban megsértették a tanulók személyiségi jogait, a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalmat, a családi élethez, magánélethez való jogot.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a szülők és a tanulók alkotmányos jogait érintő panasz nyomán nem az egyes iskolákban történeteket vizsgálta, mivel az elsődlegesen a fenntartó feladata, hanem a miniszter eljárását, amiről nyilatkozatot kért tőle. Az oktatási miniszter közölte, hogy a beadványban kifogásoltak miatt a minisztériumhoz panasz nem érkezett, az esetekről a tárca is csak a sajtóból értesült. Ennek nyomán 2002. április 12-én és az azt követő napokban több napilapban nyilatkozatot jelentettek meg a következő szöveggel: „Az Oktatási Minisztérium arra kéri a pedagógusokat, hogy ne folytassanak politikai tevékenységet az iskolákban. Minden magyar állampolgár, így a pedagógusok előtt is nyilvánvaló, hogy a választások második fordulójában leadott szavazatuk alapjaiban határozza majd meg Magyarország jövőjét. Az e személyes döntés miatt érzett felelősség üdvözlendő, azonban nem lehet hatással az óvodák, iskolák, kollégiumok nyugodt működésére, nem jelenhet meg a tanórákon, a gyerekekkel történő együttlétek során. A tárca arra kéri a pedagógusokat, hogy a munkatársakkal, szülőkkel folytatott, az országgyűlési választásokkal összefüggő párbeszéd helyszíne ne a közoktatási intézmény legyen.” Ezen túlmenően a miniszter az elektronikus sajtóban is többször nyilatkozott a témában hasonló tartalommal. Mindezek alapján úgy látta, mind a tárca, mind személy szerint ő mindent megtett annak érdekében, hogy a közoktatási intézményekben ne kerüljön sor a választók befolyásolására, de még politizálásra sem a gyermekekkel, tanulókkal, szülőkkel érintkező pedagógusok részéről.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény több rendelkezése (4., 6., 10., 11., 19., 41. §-a) konkrétan is megfogalmazza a tanulóknak és a szülőknak az Alkotmányon alapuló jogait. A panaszos által elküldött újságcikkek az ország különböző területeiről adtak hírt egyes iskolák e jogokat sértő kifogásolt lépéseiről, illetve a kialakult sérelmezett helyzetről.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének állásfoglalása szerint a közoktatási törvény említett rendelkezései azt szolgálják, hogy a tanulókat is megillessék azok a szabadságjogok, amelyek a felnőtteket: a véleménynyilvánítás, a lelkiismeret, a meggyőződés szabadsága, a tárgyilagos információhoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Emellett a kiskorú, a gyermek védelemhez való joga kiemelten fontossá teszi ezeket a jogokat. A tanulóknak az iskolá-

ban példát kell kapniuk arról, hogy ezek a jogok érvényesülnek, az őket nevelők ezeket tiszteletben tartják. Minden olyan lépés, amellyel az iskola valamely politikai nézet elfogadására ösztönzi a szülőket, bizonyosan sérti a véleménynyilvánítás, a meggyőződés, a gondolat szabadságát. Az ugyanis nyilvánvaló, hogy a szülő számára a gyermeke érdeke a legfontosabb érdek, ezért az iskola – amely feladata szerint a gyermek nevelését, oktatását végző közszolgáltató szervezet – különösen alkalmas a szabad véleményalkotás korlátozására, ha politikai álláspontot deklarál. A tanulóknak a panaszbán, az újságcikkekben leírt – az iskola hatalmi eszközeire alapozó – direkt „ösztönzése” meghatározott politikai párt támogatására ugyancsak sérti az előbbieken felsorolt szabadságjogokat. Az, hogy a közoktatási törvény nem szól a politikai pártokról, választási kampányról, nem jelenti azt, hogy erre ne lenne irányadó – minimumként – mindaz, amit a törvény az Alkotmánnyal összhangban a lelkiismereti, véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben kimond. Nevezetesen mások (tanulók, szülők) meggyőződésének tiszteletben tartása, az ismeretek többoldalú, tárgyilagos közvetítése, és mindenekelőtt a gyermek, a tanuló életkori sajátosságainak a figyelembevétele.

Ha nyilvánosságra kerül, hogy az Alkotmányban rögzített jogok sérülnek vagy veszélybe kerülnek az oktatási intézményekben, akkor az ágazatot irányító miniszternek kötelessége, hogy hatáskörében haladéktalanul tegye meg a lehető leghatékonyabb intézkedést. A sajtóban 2002. április 10-én jelent meg, hogy az egyik iskola vezetői a tanulókkal meghatározott választói álláspontra ösztönző levelet küldtek a szülőknek. Erre a hírre az április 12-én kiadott és két országos napilapban másnap már közölt miniszteri álláspont nem tekinthető késedelmes reagálásnak. A választott módszer viszont nem volt megfelelő, legalábbis nem elégséges, figyelemmel arra, hogy nagyon gyors és hatékony intézkedésre lett volna szükség. A miniszternek az ágazat irányítójaként a fenntartókat is fel kellett volna hívnia arra, hogy a törvényben foglalt kötelezettségüknek tegyenek eleget, azaz haladéktalanul intézkedjenek a törvénysértések megszüntetésére. Erre többféle lehetőség is lett volna.

Az országgyűlési biztosok számos esetben megállapították a jogbiztonság sérelmét akkor, ha a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv intézkedett ugyan, de a lehetséges jogi eszközök közül nem azt választotta, amely az adott körülmények között valóban eredménnyel járhatott volna. A közszolgáltatást nyújtó intézmények – ilyenek az iskolák is – jogszerű működéséhez különösen fontos, hogy az erre garanciát nyújtó jogi környezet valóságos legyen. Az esetleges egyéb jogorvoslatok ugyanis utólag nem elégségesek a már bekövetkezett sérelem orvoslására. Amikor tehát a minisztérium értesült a konkrét panaszokról a sajtóból, akkor haladéktalanul kezdeményeznie kellett volna a törvényességi ellenőrzési eljárást az illetékes közigazgatási hivatalnál, illetőleg jegyzőnél a közoktatási törvény 93. §-ának (4) és (5) bekezdése szerint. Ez azonban elmaradt, ami visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben, és végső soron az előbbieken említett szabadságjogok tekintetében.

Ez az okszerű intézkedés vélhetőleg azért is elmaradt, mert a miniszteri sajtóközlemény sem utalt arra, hogy a közoktatási intézményben a pártpolitikai tevékenység – amelyet egyébként a miniszter maga is helytelennek tartott – törvénysértő, ami miatt a fenntartónak – szükség esetén a hatóság felhívására – intézkednie kell. A miniszter természetesen politikus, de az adott ágazat irányítójaként mindenképp a jogszabályokat kell betartatnia, és azok kötelező volta miatt arra kell hivatkoznia. (Amint ezt tette a UNICEF Magyar Nemzeti Bizottsága, amely ugyanezen kérdésben a gyermekek jogairól szóló és nálunk is törvénybe iktatott egyezményre utalt.)

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította: az oktatási miniszter a jogbiztonság alkotmányos követelményének megsértésével, közvetve az ifjúság védelemhez való jogával, a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti szabadsággal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközöket nem alkalmazta akkor, amikor egyes iskolák az országgyűlési választási kampányba bekapcsolódva a szülőkre, a tanulókra gyakorolt hatással az alkotmányos jogokat és ezeknek a közoktatási törvénybe foglalt szabályait megszüntették.

A visszásság orvoslására már nyilvánvalóan nem volt lehetőség, ezért felkerlte az oktatási minisztert, tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a jelentésben feltárt visszásság a jövőben ne ismétlődjék meg. Az oktatási miniszter a kezdeményezést elfogadta. Valamennyi intézményfenntartóhoz és iskolaigazgatóhoz írt levelében ismertette a tárgyra vonatkozó jogszabályokat, az Alkotmánybíróság határozataiban és a vizsgálati jelentésben kifejtett álláspontot.

OBH 2487/2002.

A vámhatóságához érkezett megalapozatlan névtelen bejelentés alapján végrehajtott jövedéki, illetve helyiségellenőrzés sérti a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjogot és a jó hírnévhez való jogot; az ilyen jellegű intézkedések végrehajtási módjának szabályozatlansága pedig, veszélyezteti a jogbiztonság elvét.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a vámhatóság egy megalapozatlan névtelen bejelentés alapján átkutatta a lakását. A jogbiztonság, valamint a jó hírnévhez és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el és felkerlte a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát, az intézkedés körülményeinek tisztázására.

A tájékoztatás szerint – a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvény alapján – a vámhatóság és az adóhatóság a jövedéki szabályok megtartásának ellenőrzése érdekében bárkinek a tulajdonában, használatában lévő, bármely helyiséget ellenőrizhet, amelyről a rendelkezésre álló adatok alapján feltéte-

lehető, hogy ott ásványolajat vagy kereskedelmi mennyiségű egyéb jövedéki termékeket tartanak. A VPOP Jövedéki Igazgatósága által kiadott, 54674/1999. VPOP. II. számú iránymutatás szerint az ellenőrzés egyszerű feltételezés alapján is végrehajtható, elrendeléséhez határozatra nincs szükség, és hatósági tanúknak sem kell a cselekményben részt venniük. Hasonló intézkedés a helyiségellenőrzés, amelyet a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet tesz lehetővé, a végrehajtás módjának, feltételeinek szabályozása nélkül.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján „a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”. A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotó elemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint valamely alapjog közvetlen és jelentős korlátozása csakis törvényben történhet. Ennek a feltételnek csak a jövedéki törvényben szabályozott ellenőrzések felelnek meg, a vámtörvény végrehajtási rendeletében említett helyiségellenőrzés – amennyiben magánlakásban történik – alkotmányos alapjogot sértő tevékenység.

Az alkotmányos alapjogot érintő ellenőrzések fajtáit, feltételeit, módját, a jogorvoslati jogosultságot és annak fórumrendszerét jogszabályban kell rendezni. Az általános helyettes megállapította, hogy a vámhatóság a panaszos lakásában végrehajtott intézkedésével sértette a panaszosnak a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő alkotmányos alapjogát, továbbá – mivel az intézkedésre egy kis településen került sor, ahol a helyi lakosok szoros ismeretségben vannak egymással – sértette a jó hírnévhez való jogát is. A vámhatóság eljárása a Jöt. szabályainak megsértésével és a VPOP által kiadott irányelvek figyelmen kívül hagyásával a jogállamiság és jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az általános helyettes javasolta a pénzügyminiszternek, hogy gondoskodjon a vizsgálatban érintett hatósági intézkedések – garanciális és jogorvoslati rendelkezésekre is kiterjedő – végrehajtási szabályainak megállapításáról és jogszabályban való kiadásáról.

A Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokának tett ajánlásában az általános helyettes indítványozta, hogy a panaszok vizsgálata, elbírálása és a válaszadás a hatályos jogszabályok keretei között történjen, továbbá a jogszabálysértő és a belső utasításokkal is ellentétes hatósági intézkedések miatt tett panaszok elbírálása során, minden esetben vizsgálják meg a fegyelmi felelősségre vonás lehetőségét, és erről tájékoztassák a panaszosokat is. A válaszadás határideje még nem telt el.

OBH 2511/2002.

Nem okoz visszásságot a rendőrség, ha a fogva tartott feleségét telefonon értesítik a férje őrizetbe vételéről, illetve a fogva tartott ellenőrizhető leveleit csak hosszabb idő múlva kézbesítik.

Visszásságot okoz az aktív választójoggal összefüggésben a rendőrség mulasztása, ha ennek következtében a rendőrségi fogdán előzetes letartóztatásban levő személyek nem szavazhatnak az országgyűlési választásokon.

A IV. kerületi Rendőrkapitányság fogdáján előzetes letartóztatásban levő panaszos az ellene nyomozást folytató XII. kerületi Rendőrkapitányság eljárását sérelmezte. Állítása szerint őrizetbe vételéről nem értesítették a feleségét; az ügyvédjének írt levelet csak egy hónap múlva kézbesítették; továbbá nem tették lehetővé, hogy az áprilisi országgyűlési választásokon szavazhasson. Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot, a védelemhez való jogot, valamint a választójogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A megállapított tényállás szerint a panaszost 2001. december 7-én vették őrizetbe a XII. kerületi Rendőrkapitányságon. A kapitányságvezető tájékoztatása szerint a panaszos feleségét december 10-én telefonon értesítették az őrizetbe vételéről, ezt azonban nem dokumentálták. Megállapítást nyert ugyanakkor, hogy a panaszos lakásán, december 8-án tartott házkutatás alkalmával az eljáró nyomozók közölték a panaszos feleségével az őrizetbe vétel tényét. Miután az őrizetbe vételi határozatból az derül ki, hogy a panaszos nem kérte hozzátartozója értesítését, az a tény, hogy a rendőrség később elmulasztotta dokumentálni az értesítés megtörténtét, nem eredményezett alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A fogva tartott által az ügyvédnek írt levél késedelmes kézbesítése révén a rendőrség eljárása nem okozott visszásságot a panaszos védelemhez való jogával összefüggésben sem. A gyanúsított a büntetőeljárás bármely szakaszában védőt hatalmazhat meg, a védő azonban csak a meghatalmazás birtokában járhat el. A december 12-én írt levél címzettje nem volt a panaszos meghatalmazott védője, a kirendelt védőt pedig telefonon értesítették az eljárási cselekményekről.

Az általános helyettes ugyanakkor megállapította, hogy a panaszos szavazásra vonatkozó nyilatkozatának késedelmes beszerzése által a rendőrség eljárása visszásságot okozott az aktív választójoggal összefüggésben. Az országos rendőrfőkapitány 5/2002. (III. 13.) ORFK intézkedése rögzítette a rendőrségi fogdáknak fogva tartott személyek szavazásával összefüggő feladatokat. Az intézkedés 19. és 20. pontjai szerint a választójoggal rendelkező fogva tartottakat írásban nyilatkoztatni kell, hogy kívánják-e gyakorolni a választójogukat, valamint ki kell oktatni a választási eljárásról

szóló 1997. évi C. törvény 89. §-ában foglalt igazolás beszerzésének módjára. A panaszost csak 2002. április 2-án nyilatkoztatták, hogy részt kíván-e venni az április 7-i (és 21-i) országgyűlési választásokon, a nyilatkozatot pedig másnap (április 3-án) küldték meg az illetékes jegyzőnek. Az április 3-án továbbított levél azonban legkorábban április 4-én érkezhetett meg a jegyzőhöz, aki így csak késedelmesen tudta megküldeni az igazolást. A visszásság orvosolhatatlanságára tekintettel az általános helyettes ajánlást nem tett, de – a hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében, az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása mellett – felhívta a budapesti rendőrfőkapitány figyelmét az ügyre.

OBH 2539/2002.

A jogbiztonság követelményével és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha elmulasztja a tényállást feltárni, és az ügyfél ezért nem jut hozzá az őt megillető magasabb összegű támogatáshoz.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat az otthon ápolat gyermeke után járó ápolási díj összegét csökkentette, mert a gyermek nagykorú lett, és a 18 évet betöltött tartósan beteg személy csak a kisebb összegű ápolási díjra jogosult.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, amely feltárta, hogy az önkormányzat a panaszos részére 1993 márciusától állapított meg ápolási díjat, amit 2001 áprilisától a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 60%-ára módosított. A panaszos fellebbezésében – a fia állapotára tekintettel – kérte, hogy az önkormányzat továbbra is folyósítsa számára a magasabb összeget. A képviselő-testület a fellebbezést elutasította.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerint ápolási díj három esetben folyósítható, melyből két esetben az önkormányzat mérlegelés nélkül köteles az öregségi nyugdíjminimum mindenkori összegével megegyező ápolási díjat kifizetni. A hozzátartozó e támogatásra jogosult, ha önmaga ellátására képtelen, állandó és tartós felügyeletre szoruló súlyos fogyatékos, illetve akkor, ha tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi. A harmadik esetben – amikor a hozzátartozó a 18. életévét betöltött tartósan beteg személy gondozását végzi – az önkormányzat rendeletben határozhatja meg a támogatás feltételeit, és ennek csökkentett összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 60%-a is lehet.

Az érintett önkormányzat 2001-ig az alanyi jogon járó ápolási díjat folyósította a panaszosnak, majd amikor a gyermek a 18. életévét betöltötte, az említett mérlegelési jogára hivatkozva csökkentette a támogatás összegét. Az országgyűlési biztos vizsgálata kimutatta, hogy az önkormányzat által megküldött dokumentumok között is szerepel két olyan szakértői vélemény, amelyek szerint a panaszos otthon ápolat fia középsúlyos értelmi fogyatékos, tehát az ellátott korától függetlenül, alanyi jogon megilleti a gondozó hozzátartozót a teljes összegű ápolási díj.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szerint a tényállás tisztázása során az eljáró közigazgatási szerv feladata és törvényi kötelessége, hogy feltárja a konkrét egyedi ügy eldöntése szempontjából jogilag releváns tényeket és körülményeket. Ezen túl a határozatban azt is indokolni kell, hogy mit, hogyan és miért úgy értékelt a közigazgatási szerv. Jogszabálysértő, ha a hatóság a tények felderítése nélkül, a mérlegelés indokait nem feltárva hoz határozatot. A vizsgált esetben az önkormányzat a rendelkezésére álló szakértői vélemények ellenében döntött, és tartósan betegként kezelte a panaszos gyermekét. Amennyiben az önkormányzat kétségbe vonta a szakértői véleményeket, akkor tisztáznia kellett volna a tényállást, és további szakértői véleményeket kellett volna kérnie. A támogatásról szóló határozatban – az új szakértői véleményekre hivatkozva – indokolnia kellett volna döntését. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat a támogatásról szóló határozat meghozatala előtt nem derítette fel kellően a tényállást, és nem tisztázta azt a kérdést, hogy a kérelmező gyermekének súlyos fogyatékosként, vagy tartósan betegként van-e szüksége otthoni ápolásra.

Az országgyűlési biztos a feltárt alkotmányos visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte, hogy az önkormányzat – a panaszos beleegyezésével – kérjen újabb orvosi szakvéleményt panaszos gyermekének állapotáról, és amennyiben az ápolat súlyos fogyatékosnak minősül, akkor a jövőre nézve ennek megfelelően állapítsa meg az ápolási díj összegét, és visszamenőleg fizesse ki a teljes és a csökkentett összeg közötti különbözetet.

A polgármester a felhívásra kezdeményezte az újabb orvos-szakértői vélemény beszerzését. Az Egészségügyi és Szociális Bizottság elnöke a 2002. szeptember 23-án kelt határozatában megállapította a magasabb összegű ápolási díjat, és intézkedett a teljes és csökkentett összeg közötti különbség kifizetéséről.

OBH 2611/2002.

A jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog követelményével, valamint a jogalkotás rendjével összefüggő visszásságot okoz a Kormány, ha az árvízkárosultakat megillető támogatásokat kormányhatározattal szabályozza. A tisztességes eljáráshoz való jog követelményét sértik a hatóságok, ha a károsultnak az árvíz miatt megsemmisült ingatlana helyett nem biztosítanak más lakhatást.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a 2001. évi tiszai árvíz során károsodott ingatlanának helyreállításával kapcsolatban az épület bontása nem a bontási engedélyben foglaltaknak megfelelően történt, valamint azt is, hogy az engedélytől való eltérés okát vele nem közölték.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben megállapította, hogy az építési hatósági ügyben – a jogorvoslat igénybevételét és a másodfokú döntést követően – újabb eljárás indult. Az új eljárásban hozott döntés azonban a panaszra semmilyen megoldást nem adott, mivel az árvízkárt szenvedett épület helyreállítását az állam megbízásából végző kivitelező terhére kötelezést nem tartalmaz, és erre az elsőfokú hatóság álláspontja szerint nincs is lehetőség. A kivitelező által benyújtott használatbavételi engedély iránti kérelmet a hatóság elutasította, az új épületrész használatát megtiltotta. A panaszos ezt a határozatot megfellebbezte, így a közigazgatási út másodfokban került a másodfokú hatóság hatáskörébe, a kérelem elbírálása folyamatban van. Az elsőfokú hatóság legutóbbi fellebbezéssel támadott döntésének az lett a következménye, hogy a kivitelezőre vonatkozó kötelezés és a végrehajtás kilátásba helyezésének (munkaterület biztosítása) hiánya miatt a kijavítás nem kezdődött el. A másik oldalon a panaszos továbbra is kifogásolja a munka minőségét, a kijelölt kivitelezőt és legfőképpen a 49,16 m² alapterületű épületrész irreális összegű (12,5 millió) újjáépítési költségét, és az ehhez kapcsolódó igen magas összegű jelzálogterhelést. A kivitelezés elfogadhatatlan minősége, a lakhatási lehetetlenség és a magas jelzalog miatt a panaszos család nem érzékeli, hogy a súlyos káruk mellett lényegében mit jelent a részükre nyújtott segítség. (Ma is máshol kénytelenek lakni.)

Az országgyűlési biztos általános helyettese már az OBH 3857/2001. sz. jelentésben megállapította, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. A jogalkalmazási bizonytalanságot fokozza, hogy kormányhatározat rendelkezik állampolgárok jogairól és kötelességeiről, tekintettel arra, hogy költségvetési pénzből használt lakás vásárlására, új lakás építésére, a megrongálódott épület felújítására stb. jogosultak a károsultak, melynek fejében jelzálogjog bejegyzése történik a kérdéses ingatlanra. A kormányhatározattal történő szabályozás következménye, hogy a károsultnak nincs jogszabályban biztosított lehetősége más megoldás kezdeményezésére, ha nem ért egyet a döntéssel, mert a határozat hiánya kizárja a jogorvoslat lehetőségét.

A vizsgált ügyben a helyreállítás az erre biztosított kivitelező útján történt, a panaszos azonban az elvégzett szolgáltatást nem fogadta el, ezért az építésügyi hatóság határozatait megfellebbezte, jelezve kifogásait. A szabálytalanságokat az elsőfokú építésügyi hatóságon túl a közigazgatási hivatal is megállapította. A döntések értelmében a helyreállítással érintett ingatlanrész nem rendelkezik használatbavételi engedéllyel, és a hatóság annak használatát is megtiltotta. A használatbavételi engedély iránti kérelmet, a helyreállítást az állam nevében végző kivitelező cég a panaszosok nevében nyújtotta be, tehát az eljárást nem a panaszosok kezdeményezték, a számtalan kifogást tartalmazó építési kivitelezés a terhükre nem róható, és a kijavítás sem a család feladata.

Az országgyűlési biztos a korább jelentésben foglalt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megállapításán túl, a jelen vizsgálatban nem tett ajánlást az építésügyi hatóságnak, mivel ismételt fellebbezési eljárásban mód nyílik a feltárt szabálytalanságok kiküszöbölésére, és a megfelelő kötelezés kimondásával a munka szakszerű elvégzésére.

Az országgyűlési biztos a közigazgatási hivatal vezetőjét és a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját kérte fel annak megvizsgálására, hogy a 12,5 millió forint kivitelezési költség és a meghatározott jelzálogterhelés mennyiben felel meg a térségben végzett hasonló újjáépítési, helyreállítási munkálatok során finanszírozott kivitelezési költségek és jelzálogterhelésnek.

A panaszos ügyében az építési hatósági eljárás folyamatban van, tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal a használatbavételt elutasító és az épület használatát megtiltó elsőfokú határozatot megsemmisítette, és új eljárást rendelt el. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság közölte, hogy a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság döntése alapján a jelzálogterhelés nagyságát úgy számítják, hogy a bejegyzésének alapja a 3,5 millió forintos értékhatár és a tényleges helyreállítási költség különbözete. A válasz is jól mutatja a jogterület szabályozatlanságát, illetve azt, hogy a különböző hatóságok az ügyben minden jogorvoslat biztosítása nélkül kormányhatározat alapján járnak el.

OBH 2642/2002.

A jogbiztonsággal, és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz a gyámhivatal, ha a panaszos beadványára csak hónapok múlva reagál.

Egy panaszos anya a kiskorú gyermeke kapcsolattartási ügyében a soproni Gyámhivatal elhúzódozó eljárását sérelmezte. A panaszos 2002. januárjától jegyzőkönyvi nyilatkozataiban és beadványaiban folyamatosan kérte a Gyámhivatalt, hogy a gyermek apját figyelmeztesse a kapcsolattartást szabályozó bírói ítélet betartására, álláspontja szerint beadványaira a hatóság késedelmesen reagált. Az országgyűlési biztos általános helyettese a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való joga sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A panaszos első beadványa a Gyámhivatalhoz 2002. január 23-án érkezett. A Gyámhivatal a panaszos és volt férje közös meghallgatását február 13-ra tűzte ki. Ekkor tisztázták az elmaradt kapcsolattartások okait, a felvett jegyző-

könyvben az apát az ügyintéző figyelmeztette, a szülőket felkérte arra, hogy a gyermek érdekét szem előtt tartva működjenek együtt. A Gyámhivatal eljárása a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt. A panaszos február 25-én, március 7-én és 12-én kérte ismételten a Gyámhivatal segítségét az anyai kapcsolattartás végrehajtásához. A panaszos jogi képviselője március 21-én javasolta először azt, hogy a kapcsolattartás elősegítésére vegyék igénybe a Kapcsolat Alapítvány szolgáltatásait.

Az ügyintéző e beadványokkal kapcsolatban március 29-én hallgatta meg apát, de arról a panaszost nem értesítette, így egy közös meghallgatáson, a felek közötti egyezség létrehozását sem kísérelte meg. A Gyámhivatal nem utalhatta a Kapcsolat Alapítvány hatáskörébe az anyai kapcsolattartást, tekintettel arra, hogy a gyermek apja a kapcsolattartás újr szabályozását kérte a bíróságtól. A Gyámhivatal nem tájékoztatta a panaszost az apa meghallgatásáról, továbbá arról sem, hogy a Kapcsolat Alapítvány segítségét a szülők csak önkéntesen, vagy a bíróság döntése alapján vehetnék igénybe. A gyermek apját, a panaszos és jogi képviselője két újabb beadványa után, csak április 25-én figyelmeztette.

Az anya következő beadványát a Gyámhivatal május végén iktatta. Ennek a beadványnak a nyomán is csak a gyermek apját hallgatta meg, a panaszost a meghallgatás időpontjáról, annak eredményéről nem értesítette, kérelméről nem hozott határozatot, eljárását nem hosszabbította meg. A Gyámhivatal az elhúzó eljárásával megsértette a panaszos jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.

Az általános helyettes a további jogsértések elkerülése érdekében felkérte a Gyámhivatal vezetőjét, hogy a jövőben fokozottabb figyelmet fordítson az államigazgatási eljárásról szóló törvényben meghatározott ügyintézési határidő betartására, továbbá felhívta a figyelmét arra, hogy a kapcsolattartás végrehajtásának elősegítésére a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény lehetőséget ad a gyermekjóléti szolgálat segítségének igénybevételére. Adott esetben a kapcsolattartás végrehajtása során a gyermek védelembe vétele is együttműködésre készítheti a szülőket.

A Gyámhivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2729/2002.

A jogbiztonság részét képező tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszaszámogatást okoz a bentlakásos intézmény, ha a munkaviszonnyal rendelkező gondozottak a foglalkoztatás során nem, vagy csak részben kapják meg ebből származó jövedelmüket.

Egymástól függetlenül, több panaszos sérelmezte a Pest Megyei Önkormányzat fenntartásában működő, tápiógyörgyei Pszichiátriai Betegek Otthonának az intézetben ellátottak vagyonkezelését érintő eljárását. A panaszok vizsgálata a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérelmének gyanúja alapján indult. Az országgyűlési biztos a vizsgálat megindításával egyidejűleg felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a megyei gyámhivatal bevonásával ellenőrizze az otthon ellátottakat érintő vagyonkezelésének és keresetük kezelésének gyakorlatát.

Az intézet 252 betegnek nyújt tartós bentlakást, közülük 111 fő áll munkaviszonyban. Az itt élők közül 40 a cselekvőképességet kizáró és 66 a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezettek száma. A munkaviszony kereteiben történő foglalkoztatás partnervállalatai az ERFO Ipari és Kereskedelmi Szolgáltató Kft., valamint a Fővárosi Kézműipari Rt.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a foglalkoztatottság ilyen magas szintje pozitívan értékelhető az ellátottak személyiségének kibontakozása szempontjából, az ellenőrzés azonban számos hibát tárt fel. Minden ellátott személyesen megállapodást kötött az érintett cégekkel, az intézmény vezetése azonban nem biztosítja számukra a megszerzett jövedelmet. A vizsgálat szerint az átutalt munkabér egy közös számlára érkezik, és a munkajutalom kifizetése után fennmaradó összeget az intézmény működtetésére fordítják. Erre vonatkozóan azonban a dolgozóktól semmilyen felhatalmazást nem kaptak. Az ilyen szabályozás ellentétes a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény előírásával, amelynek értelmében a munkavállalót megilleti a munkaszerződésben megállapított személyi alapbérnek megfelelő munkabér, másrészt a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) rendelkezéseivel. A vizsgálat feltárta, hogy sokszor nem az végzi a tényleges munkát, akivel a munkaszerződést a munkáltató megkötötte, hanem más személy, mert a szerződő fél arra életkora, illetve pszichés állapota miatt nem, vagy csak kevéssé alkalmas. Az intézmény vezetője szerint a kiadott munka megfelelő színvonalú elvégzésének primátusa, illetve a munkáltatókkal kötött együttműködési megállapodás indokolja a kialakult gyakorlatot. Az ombudsman álláspontja szerint, annak ellenére, hogy a foglalkoztatottság minél magasabb szintjére, ezzel egyidejűleg az ellátottak személyiségének mind teljesebb kibontakoztatására való törekvés rendkívül fontos célkitűzés, a jogrend szabta keretek áthágása nem rendelhető e cél elérésének eszköztárába. Az otthon 2001. évi összesített adatai szerint a partnervállalatok 31 025 915 Ft munkabért utaltak át, az intézet azonban csak 4 762 217 Ft-ot fizetett ki „munkajutalom” címén. A bérek fennmaradó részét a gondozott-munkavállalók személyéhez kötött elszámolással a nővérek használják fel. Abból vásárolnak kávé, cigarettát, gyümölcsöt, édességet a lakóknak, és a ruházat pótlását is ebből fedezik.

A vizsgálat megállapítása szerint a foglalkoztatásban részt vevő gazdasági társaságok által átutalt munkabérek a tápiógyörgyei Pszichiátriai Betegek Otthona nevében nyilvántartott közös számlára érkeznek. A gondnokokkal az intézmény olyan nyilatkozatot íratott alá, amely szerint hozzájárulásukat adják ahhoz, hogy a gondnokolt munkakeresményé-

ből a térítési díj fennmaradó részét kiegyenlítse, illetve az otthon, továbbá a foglalkoztató helyiségek fenntartási költségeihez hozzájáruljon. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az intézményi költségvetésből nem fedezhető beszerzéseket ezen összegek felhasználásával (is) végzik. Az intézeti gyakorlat annak ismeretében sem menthető, hogy az intézet vezetője annak okául arra hivatkozott, hogy a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek nem tudják beosztani pénzüket, azt napokon belül elköltenék, és ezt követően fenyegetőzve, öngyilkossággal zsarolva, lopással próbálnának pénzt szerezni. Ilyen esetben megoldást hozhat, ha külön indítvány alapján a bíróság az érintett cselekvőképességét a jövedelem 50%-a tekintetében is korlátozza, azaz úgy dönt, hogy a gondnokolt teljes munkakeresményét a gondnok kezelje. A másik megoldás a már említett, az intézetnek adott külön meghatalmazás.

Az otthon működésével kapcsolatban megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos azt ajánlotta a Pest Megyei Közgyűlés elnökének, hogy intézkedjen a munkaszerződések alapján, az érintetteknek járó, de a vizsgált intézmény által jogtalanul visszatartott és felhasznált jövedelem kamatokkal növelt összegének visszafizetéséről, továbbá rendeljen el egy, a Pest Megyei Önkormányzat által fenntartott bentlakásos intézményekben zajló foglalkoztatás ellentételezésének szabályszerűségét célzó átfogó vizsgálatot. Egyidejűleg felkérte az intézet igazgatóját, hogy kezdeményezze az intézetben élők foglalkoztatását végző gazdasági társaságoknál az általuk kötött külön munkaszerződések felülvizsgálatát és – a Pest Megyei Gyámhivatal, valamint a megyei módszertani otthon bevonásával történő – átdolgozását, részletezését és pontosítását, különös tekintettel a helyettesítésekre és a bérezésre. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatala vezetőjét felkérte, hogy a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel segítse elő, hogy a megyében működő bentlakásos intézményekben zajló foglalkoztatás keretében dolgozó, cselekvőképességüket érintő gondnokság alatt állók minden körülmények között hozzájussanak az őket megillető jövedelemhez. A címzettek valamennyi hozzájuk címzett ajánlást és kezdeményezést elfogadták.

OBH 2760/2002.

A jogbiztonság követelményét megsértve az ifjúság védelemhez való jogával, a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti szabadsággal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az intézményt fenntartó önkormányzat, ha nem folytatja le a hatáskörébe tartozó eljárást, amikor tudomására jut, hogy az országgyűlési képviselői választási kampány során az iskolában a tanulók és a szülők alkotmányos jogait sértő magatartás fordult elő.

A Pedagógusok Szakszervezetének főtítkára kérte az országgyűlési biztost, hogy folytasson vizsgálatot az egyik általános iskolában a parlamenti választások idején a szülők döntésének és a gyermekek véleményének befolyásolására tett, az alkotmányos jogokat, a közoktatási törvényt sértő igazgatói, pedagógusi intézkedések miatt. A panaszt a főtítkár egyidejűleg a fenntartó önkormányzathoz is elküldte.

Tekintettel arra, hogy az egyes iskolákban történtek kivizsgálása a törvényességi ellenőrzés keretében a fenntartó feladata, az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatást kért a község polgármesterétől arról, hogy a panaszolt cselekmények kivizsgálása milyen eredménnyel járt, az önkormányzat fenntartóként, valamint az igazgató munkáltatójaként milyen intézkedést tett az ügyben. A polgármester közölte, hogy a Pedagógusok Szakszervezetétől a beadvány tájékoztatásul érkezett az önkormányzathoz, vizsgálatot nem kértek. Úgy gondolta, hogy az ügyben az országgyűlési biztos tesz lépéseket, és az önkormányzatnak nem kell vizsgálatot folytatni. A közoktatási törvény alapján a közoktatási intézmények törvényességi ellenőrzése a fenntartói irányítás keretében az önkormányzat, és nem az országgyűlési biztos feladata.

Az országgyűlési biztosok több jelentésben is rögzítették, hogy a közszolgáltatást igénybevevők alkotmányos jogainak védelme érdekében különösen fontos, hogy az állami, önkormányzati szervek a számukra jogszabályban meghatározott intézmény ellenőrzési hatáskörüket gyakorolják. Amikor az önkormányzat tudomására jutott, hogy az iskolában a gyermekek és a szülők jogait sértő oktatói, vezetői magatartás fordult elő, akkor a közoktatási törvény említett rendelkezése alapján azt ki kellett volna vizsgálni, és a közoktatási törvény, valamint az önkormányzatra, a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok szerint el kellett volna járni, függetlenül attól, hogy ezt bárki kifejezetten kérte vagy sem. A működés hivatalból történő törvényességi ellenőrzése a fenntartók feladata, és annak elmulasztása sérti a jogbiztonság követelményét, valamint az ifjúság védelemhez való jogával, a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti szabadsággal, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.

Az általános helyettes kezdeményezte, hogy az önkormányzat a törvényességi ellenőrzést a közoktatási törvény szerint végezze el, és intézkedjék, hogy a panaszolt sérelem a jövőben ne fordulhasson elő. Az önkormányzat a vizsgálatot lefolytatta, és határozatban rendelkezett a jövőbeli jogszerű eljárásról.

OBH 2835/2002.

A tulajdonhoz való alkotmányos joggal és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha az ügyfél kártalanítási kérelmére nem válaszol.

Egy budapesti panaszos azt sérelmezte, hogy a II. kerületi Önkormányzathoz, a főpolgármesterhez és a főjegyzőhöz benyújtott kártalanítási igényére négy hónapja nem kapott választ.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz való jog és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének a gyanúja miatt vizsgálatot indított. Tájékoztatást kért a II. kerületi polgármestertől és a főjegyzőtől. A beszerzett válaszok alapján megállapította, hogy a kártalanítási kérelemről a fővárosi önkormányzat hozott döntést, a kerületi önkormányzat a kártalanítási igényre vonatkozó álláspontjáról azonban nem tájékoztatta.

A polgármester jelezte, hogy a panaszos igényéről az önkormányzatnak nem áll módjában nyilatkozni, mert a panaszos telke azon ingatlanok közé tartozik, amelyeknél nem kizárólagosan a II. kerületi önkormányzat kártalanítási kötelezettsége állapítható meg. A panaszos ingatlanával szomszédos ingatlan kártalanítási ügyében közigazgatási per van folyamatban a kerületi önkormányzat és Főváros Közigazgatási Hivatal között.

A fővárosi önkormányzat döntése alapján a kérelem jogilag megalapozott, azonban a kártalanítási megfizetésére nem a fővárosi önkormányzat, hanem a II. kerületi önkormányzat kötelezhető, mivel a korábbi építési övezeti besorolást – amely a panaszos ingatlanát érintette – a kerületi önkormányzat érdekében módosította erdőövezeti besorolásra.

A fővárosi önkormányzat egyik szakmai véleményében ugyanakkor megfogalmazódott az az elvárás is, hogy a Budai Tájvédelmi Körzet szomszédsága miatt az adott terület ne épülhessen be. A beépítetlen terület megtartása nem csupán fővárosi vagy kerületi, hanem országos érdek is.

A főpolgármesteri hivatal pedig, arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kártalanítási igényét a fővárosi közigazgatási hivatalnál terjesztheti elő.

A jogszabály alapján 2000. január 1-jétől kezdődően minden olyan tulajdonost megillet a kártalanítás, akinek az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv másként állapítja meg (övezet előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből – többek között – a tulajdonosnak kára származik.

Az köteles a kártalanítást megfizetni, akinek érdekében a korlátozás történt. Ha ezt nem határozzák meg, akkor a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya, ha a felek között a kérelem benyújtásától számított egy éven belül nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amelyet az ingatlan fekvése szerint illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője folytat le.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint: mivel a korábbi években és jelenleg is a jogelőd Fővárosi Tanács, illetve a Fővárosi Közgyűlés hatáskörébe tartozik az övezeti besorolásról való döntés, míg az ingatlanra vonatkozó építési tilalmat a Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete rendelte el, a kártalanítási igényről való megállapodásban a panaszoson kívül érintett felek legalább a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat. A jelen esetben a fővárosi önkormányzat egyoldalú, önálló döntéséről van szó, tekintettel arra, hogy kétséget kizáróan nem lehetett arra következtetni, hogy az érintett felek megkísérelték a kártalanításról való megállapodást, amelynek a meghíúsulása teszi lehetővé a közigazgatási hivatalnál a kártalanítási eljárás megindítását. Erről azonban a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője jogosult döntenie az államigazgatási eljárás keretében.

Az országgyűlési biztos eljárási hiányosságnak tekintette továbbá a kerületi önkormányzat részéről azt a mulasztást, hogy az előterjesztett kérelemre egyáltalán nem válaszolt, és megállapította, hogy a mulasztás alkotmányos jogsérelmet okozott a tulajdonhoz való joggal összefüggésben.

Az országgyűlési biztos felkérte a polgármestert, hogy a panaszos kérelmére tegye meg a szükséges intézkedéseket az önkormányzati nyilatkozat megadása érdekében.

Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta. Válaszában ugyanakkor utalt arra is, hogy a hasonló tárgyú – precedens értékű – per közeljövőben várható befejezését követően kerülhet sor a panaszos megnyugtató módon történő kártalanítására. Erről az önkormányzat a panaszost írásban is tájékoztatta. Az országgyűlési biztos a választ tudomásul vette.

Az országgyűlési biztos az intézkedésével egyidejűleg felkérte a főjegyzőt, hogy kísérfje figyelemmel a kártalanítási igényekről való önkormányzati testületi döntések előkészítése során a felek közötti megállapodást, különösen, ha felmerülhet a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti véleményeltérés.

OBH 2836/2002.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben okozot visszásságot a fogva tartó, ha a fogva tartott megfelelő egészségügyi ellátása csak a büntetés-végrehajtás keretein kívül biztosítható, és nem kezdeményezi a büntetés félébeszakítását.

A 64 éves, súlyos rákbeteg panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert szabadságvesztés büntetése végrehajtásának megkezdésekor előterjesztett büntetés-félébeszakítási kérelmére nem kapott választ.

Az általános helyettes az emberi méltósághoz és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során a BVOP-tól kért tájékoztatást. A megküldött dokumentumok szerint panaszos felesége már az őrizetbe vétel napján kérte a büntetés félébeszakítását három hónapra. Rosszindulatú daganatos megbetegedése miatt a panaszost a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházába szállították át. A felesége által beadott kérelemről tájékoztatták, a kérelemhez ő is csatlakozott. A kérelemmel kapcsolatban a kórház főigazgató orvosa úgy nyilatkozott, hogy panaszos gyógykezelése a büntetés-végrehajtás szervezetrendszerén belül

biztosított, ezért a félbeszakítást nem javasolja. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a döntés meghozatala előtt a BVOP Egészségügyi Főosztályának véleményét is kikérte. Az Egészségügyi Főosztály véleménye szerint panaszos súlyos betegségének ténye kétségtelen, mindazonáltal kivizsgálása és gyógykezelése büntetés-félbeszakítás nélkül is biztosítható. A főosztály véleménye alapján az országos parancsnok a kérelmet elutasította. Az elutasító határozatot panaszos aláírásával igazoltan 16 nap múlva átvette. Ezután a panaszos leánya újabb büntetés-félbeszakítási kérelmet nyújtott be. A félbeszakítási kérelmet a BVOP ismételt véleményezésre megküldte a Központi Kórház főigazgató főorvosának. A főorvos a megkeresésre arról tájékoztatta a hatóságot, hogy panaszos a gyógykezelést illetően nem együttműködő, a szükséges vizsgálatoknak nem veti alá magát, ezért a félbeszakítást továbbra sem javasolta. A BVOP a kérelmet ismételten elutasította. A határozatot panaszos aláírásával igazoltan másfél hónap múlva átvette. Az elutasító határozat ellen panaszos felesége jogorvoslatot kért az Igazságügyi Minisztériumtól. A minisztérium a panaszt mint megalapozatlant elutasította.

Az általános helyettes az illetékes szervek megkeresését követően tájékoztatást kért panaszos egészségi állapotáról is, így tudomására jutott, hogy panaszos egészségügyi statusa jelentősen romlott, állapota miatt a Nagyfai Krónikus Utókezelő Részlegbe szállították át. A Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetből megszervezték sebészeti és urológiai szakvizsgálatát. A vizsgálat során daganatot találtak veséjében is, melynek műtéti eltávolítását javasolták. A műtétbe panaszos nem egyezett bele.

A fogva tartottak, mivel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joguk a szabadságvesztés végrehajtása alatt nem korlátozott, jogosultak az egészségi állapotuknak megfelelő egészségügyi ellátásra. A fogva tartottak egészségügyi ellátását elsősorban a fogva tartó büntetés-végrehajtási intézet, illetve a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza, annak a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben működő Krónikus Utókezelő Részlege, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet biztosítja. A büntetés-végrehajtás szervezetrendszerén kívüli, külső ellátás igénybevételére a fogva tartottnak csak akkor van lehetősége, ha gyógykezelése a büntetés-végrehajtás keretein belül nem megoldható. Az általános helyettes megállapította, hogy mindkét félbeszakítási kérelem benyújtásának időpontjában panaszos onkológiai státusza – mivel panaszos a teljes körű kivizsgálásba nem egyezett bele – tisztázatlan volt. Bár panaszos az Alkotmányban deklarált önrendelkezési joga keretében az egészségügyi ellátást visszatarthatja, a gyógykezelésben való részvételt megtagadhatja, és ebben a jogában csak életveszélyes állapot esetén korlátozható, passzív magatartása mégis odavezetett, hogy a BVOP jogszerűen tagadta meg a félbeszakítási kérelem teljesítését. A BVOP eljárása ebben a vonatkozásban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

Az előterjesztett félbeszakítási kérelmek elbírálása óta panaszos az orvosi vizsgálat elvégzésébe beleegyezett, így onkológiai statusa is tisztázódott. Az orvosi vélemény szerint romló egészségi állapota miatt panaszos megfelelő egészségügyi ellátásához az Országos Onkológiai Intézet és a Szegedi Egyetemi Klinika bevonása szükséges. Ez a körülmény indokoltá teheti a büntetés-félbeszakítás engedélyezését, aminek elmaradása a panaszos emberi méltóságához és lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának sérelmét idézheti elő. Az alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt az általános helyettes arra kérte a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén hivatalból kezdeményezze a félbeszakítást. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2868/2002.

A jogbiztonság sérelmét jelenti, és az érintettek tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogát sérti a bentlakásos intézmény, ha a bekerüléshez a jogszabályban megállapított feltételeken túl egyszeri hozzájárulást is előír.

Egy országgyűlési képviselő a Cat Otthon Szociális Gondozó és Ellátó Kht. fenntartásában működő Cat Otthon Kht. Idősek Otthona gondozottjainak panaszával fordult az országgyűlési biztoshoz. A jogbiztonság elve, a szociális biztonsághoz, valamint a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének veszélye miatt a biztos vizsgálatot indította.

A beadvány szerint „korábban évente egy-egy alkalommal fordult elő, hogy az otthon vezetése kezdeményezte valamelyik lakó gondnokság alá helyezését a kerületi gyámhatóságnál, addig most egyetlen hónap alatt hat ilyen kérelem érkezett, és valamennyi esetben kizáró gondnokság megállapítását kérte a szakorvosi véleményt kiállító kerületi ideggondozó intézet főorvosa. Ez azt jelenti, hogy akit kizáró gondnokság alá helyeznek, azt utána nem lehet tovább az otthonban tartani, pszichiátriai betegek otthonában kell elhelyezni, mert elmeállapota ezt teszi szükségessé.” Azt is többen észrevételezték, hogy a gondozottak jóval több térítési díjat fizetnek ellátásukért (főleg azok, akiknek nincs hozzátartozójuk), mint amennyit a jogszabály megenged.

A Fővárosi Közigazgatási Hivatal bevonásával folytatott vizsgálat megállapította, hogy a gondnokság alá helyezési eljárás megindítását valamennyi esetben az érintett idősebb ember leépült szellemi állapota indokolta, amelyet a mentálhigiénés ellátás keretében végzett munka során a főnövér, illetőleg az intézmény mentálhigiénés szakembere jelzett az intézményvezetőnek. A vizsgálatok elvégzésére a Szent Margit Kórház Pszichiátriai Gondozó Intézetének főorvosát kérték fel. Az országgyűlési biztos kiemelte, hogy egyes gondozottak esetleges gondnokság alá helyezése – és ezt az

intézményvezető nyilatkozata is alátámasztja – helyzetüket nem változtatja meg, figyelemmel arra a körülményre, hogy esetükben nem pszichiátriai betegekről, hanem szellemileg leépült (demens) idős emberekről van szó. Szerződésüket sem eddig, sem ezt követően nem kívánják felbontani, a gondnokság alá helyezett lakók továbbra is az intézményben maradnak. A szakmai vizsgálatot végző Fővárosi Közigazgatási Hivatal a térítési díjak vizsgálata során azonban jogsértő gyakorlatra is felhívta a figyelmet. Jelentésükben rögzítették: „az egyszeri hozzájárulásokkal kapcsolatban azonban megállapítást nyert, hogy az intézmény jogszabálysértő gyakorlatot folytat”. Az egyszeri hozzájárulás elnevezést, valamint jogi minősítését a törvény határozza meg. Eszerint, csak és kizárólag az az egyszeri alkalommal befizetett összeg tekinthető egyszeri hozzájárulásnak, amelyet kifejezetten az átlagot meghaladó szintű tartós bentlakásos intézményben történő elhelyezési feltételek megteremtése esetén jogosult megállapítani a fenntartó. Az intézetben élők közül 32 személy fizetett be – felújítási hozzájárulás címén! 200 000 Ft-tól 1 000 000 Ft-ig terjedő összegben egyszeri hozzájárulást. Ezek a személyek azonban olyan 1-2, illetve 3 ágyas szobákban élnek, amelyek a vonatkozó rendelkezésnek nem felelnek meg. Ezért az intézmény gyakorlata a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvének sérelmén túl, sérti az érintettek tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogát is. Tekintettel azonban arra, hogy Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője az intézmény jogszerű működésének helyreállítása érdekében kötelezte az intézet fenntartóját, hogy a jogszerűtlenül kért egyszeri hozzájárulásokat 120 napon belül – a Hivatalnak is igazoltan – térítse vissza, továbbá kötelezte a jogszerűtlen gyakorlat alapján kötött gondozási megállapodások módosítására is, az intézmény vezetőjénél az országgyűlési biztos külön kezdeményezést nem tett. Felkérte azonban a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy felszólítása teljesítésének végrehajtását kísérelje figyelemmel, és a fenntartó által tett intézkedésekről adjon tájékoztatást. A válaszára szabott határidő még nem telt el.

OBH 2909/2002.

A jogbiztonsággal és a tisztességes eljárásból való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármesteri hivatal, ha a hatáskör változása miatt tévesen a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak továbbítja a vakok személyi járadékára benyújtott igényt, és ezért az eljárás elhúzódása miatt a jogosult két hónapi ellátásától eszik.

Az Ózdi Városi Önkormányzat Családsegítő Szolgálatára család gondozó munkatársa kért segítséget a vakok személyi járadékára jogosult ügyfele megbízásából, mert a benyújtott igényére csak hónapokkal később kapott ellátást.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz és tisztességes eljárásból való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az Államháztartási Hivatal Családtámogatási Jogi és Ellenőrzési Osztálya vezetőjét vizsgálatra kérte fel.

Az egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról szóló 1999. évi CXXII. törvény 58. § (5) bekezdése rendelkezett arról, hogy a 2001. június 30-át követő időponttal vakok személyi járadékára való új jogosultság nem állapítható meg. A vakok személyi járadékát azonban meg kell állapítani annak a személynek, akinek a jogosultsága 2001. július 1-jét megelőzően keletkezik, és az ellátás megállapítására irányuló kérelmét 2001. június 30-ig benyújtja. A 2001. július 1-jei időpont előtt megállapított vakok személyi járadékát a 2001. június 30-án hatályban lévő jogszabályok alapulvételével – ide nem értve az ellátás mértékére vonatkozó rendelkezést – tovább kellett folyósítani. A fentiek ellenére a panaszos 2001. június 20-án beérkezett igényét a polgármesteri hivatal hatáskör hiányára hivatkozással – bár ekkor még hatáskörrel rendelkezett – illetékes intézkedésre tévesen a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Egészségbiztosítási Pénztár Ózdi Kirendeltségéhez továbbította. Végül innen került át a Területi Államháztartási Hivatalhoz (TÁH), ahol a vakok személyi járadékát kérelmező nyilvántartó lap jogszerűen csak a fogyatékosági támogatásra való jogosultságot alátámasztó dokumentumként került csatolásra a 2001. szeptember 13-án benyújtott fogyatékosági támogatás igénybejelentéshez. A TÁH 2001. szeptember hónaptól folyósítja a fogyatékosági támogatást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Ózdi Polgármesteri Hivatal visszásságot okozott, amikor a panaszos 2001. június 20-án vakok személyi járadéka megállapítására benyújtott igényét tévesen hatáskör hiányára hivatkozással, szintén tévesen a B-A-Z Megyei MEP Ózdi Kirendeltségére továbbította. De a visszásság ellenére sem tett ajánlást, mivel a vizsgálatot végző Államháztartási Hivatal Családtámogatási Jogi és Ellenőrzési Osztály vezetője utasítására a polgármesteri hivatal az igénylőskor hatályos jogszabálynak megfelelően megállapította 2001. július és augusztus hónapra az elmaradt vakok személyi járadékát. A vizsgálat eredménnyel zárult.

OBH 2931/2002.

A tisztességes eljárásból való joggal összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha az eljárása során az illeték megállapításához és kiszabásához szükséges iratok továbbítását jogellenesen elmulasztja, és a jogbiztonság elvét sérti, ha az előírt ügyintézési határidőt túllépi.

A panaszos a Fővárosi Kerületek Földhivatalának eljárását és a hivatal egyes munkatársainak az ügye intézése során tanúsított magatartását sérelmezte. Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvének, valamint a tisztességes eljárásból való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben Fővárosi Földhivatal vezetőjét kérte fel vizsgálatra.

A panaszos az ingatlan tulajdonjogának bejegyzéséhez szükséges iratokat 2001. november 21-én személyesen adta be a földhivatalhoz, míg az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvényben (Itv.) előírt nyilatkozatot csak 2001. no-

vember 29-én küldte meg ajánlott levélben a földhivatalnak. A panaszos azt sérelmezte, hogy a földhivatal az általa benyújtott iratokat a nyilatkozat nélkül továbbította a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatala Fővárosi Illetékhivatalához. A földhivatal a nyilatkozatot csak a Fővárosi Földhivatal vezetőjének – az országgyűlési biztos kezdeményezésére végzett – vizsgálatának megkezdését követően, 2002. szeptember 11-én továbbította az illetékhivatal részére.

A Fővárosi Földhivatal vezetőjének vizsgálata feltárta, hogy a földhivatal munkatársai a törvényi rendelkezések és az ezeken alapuló előírások figyelmen kívül hagyásával jártak el mind az iktatási munkában, mind az illetékhivatallal való kapcsolattartásban. Iktatáskor elmulasztották az ügyfelek által a szerződések mellékleteként beadott okmányok számítógépes rögzítését. A földhivatal illetékcsoportjának ügykezelői „gyakorlatilag nem is tudják, hogy a szerződésekhez csatolt mellékleteket be kell küldeni” az illetékhivatalhoz, az általuk készített listák nem felelnek meg az okmány-szerűségnek, azok alapján nem lehet visszakeresni az iratok felszereltségét, nem tudják biztosítani az okmányok naponkénti és biztonságos eljuttatását az illetékhivatalhoz. Nem megoldott az illetékhivatal részére 8 napon belül kötelezően továbbítandó iratok szállítása, többhetes kimaradás is előfordult. Az illeték kiszabáshoz szükséges iratokat az előírt határidőn belül nem küldték meg az illetékhivatalnak. Az ügyintézők nem ismerik megfelelően a munkájukra vonatkozó törvényi előírásokat. Az ügyfélkiszolgálás színvonala sem megfelelő. A munkaköri leírások nem tartalmazzák a ténylegesen ellátott feladatokat, és a felelősségi viszonyok sem egyértelműek.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos mulasztott, amikor a bejegyzés iránti kérelmével együtt nem nyújtotta be az illeték megállapításához szükséges egyéb iratokat, a nyilatkozatot és az igazolást. Azokat a panaszos csak egy héttel később, 2001. november 29-én pótolta. Az ügyfél mulasztása azonban nem menti fel a földhivatalt a törvényi kötelezettsége alól, hogy a pótlólag benyújtott iratot megküldje az illetékhivatalnak. Ennek teljesítését a földhivatal elmulasztotta, és azt csak a vizsgálat megkezdése után teljesítette.

A földhivatal mulasztása a jogbiztonság elvével, és a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A mulasztás miatt az ügyintézőkkel szemben felmerült a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja, ezért az országgyűlési biztos kezdeményezte a mulasztást elkövető földhivatali köztisztviselők fegyelmi felelősségre vonására irányuló eljárás megindítását. Tekintettel azonban arra, hogy a földhivatal a vizsgálat lezárását megelőzően – 2002. szeptember 11-én – az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot megszüntette, a biztos nem tett ajánlást.

A Fővárosi Földhivatal vezetője a vétkes köztisztviselőket írásbeli figyelmeztetésben részesítette. A biztos az intézkedést tudomásul vette.

OBH 2940/2002.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség elhúzódozó eljárása, melynek során megsértik a büntető vagy a szabálysértési eljárás szabályait.

A panaszos a BRFK eljárásának elhúzódozását sérelmezte egy közlekedési baleset kapcsán, melynek részese volt. Az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el.

A megállapított tényállás szerint 2002. január 31-én a XIII. kerületben ismeretlen személy nekiütközött a panaszos által vezetett gépkocsinak, majd a rendőrök érkezése előtt eltávozott a helyszínről. Emiatt az ismeretlen elkövetővel szemben felmerült a cserbenhagyás vétségének gyanúja, ezért a BRFK-n feljelentés kiegészítést rendeltek el. Ennek keretében március 11-én meghallgatták a panaszost, aki elmondta, hogy a balesetet okozó gépjármű vezetője a helyszínen átadta neki a névjegykártyáját, amit ő a kitérő rendőröknek megmutatott. A BRFK-n még aznap megtagadták a nyomozást, a határozatot azonban csak április 16-án tudták kézbesíteni a panaszos részére, mert kétszer „ismeretlen” jelzéssel érkezett vissza a tértivevény. A határozat jogerőre emelkedését követően a BRFK az ügy iratait szabálysértési eljárás lefolytatása céljából megküldte a XIII. kerületi Rendőrkapitányságnak. Az ügyet április 30-án általános számon iktatták a Közrendvédelmi Osztályon, és 2002. május 14-én a panaszos által megnevezett személyt adatszolgáltatásra kérték fel. Május 28-án átadták az iratokat az Igazgatásrendészeti Osztálynak, ahol június 4-én iktatták az ügyet szabálysértési számon. Az ügyben először július 8-án, majd – az eljárás alá vont személy kifogása miatt – július 22-én hoztak érdemi határozatot. A jogerős határozatot a szabálysértési hatóság augusztus 8-án küldte meg a panaszos részére.

A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a szabálysértési feljelentést 2002. február 6-án foglalták írásba, az azonban nem derül ki, hogy pontosan mikor adták át – bűncselekmény gyanúja miatt – a Közlekedésbaleseti Osztálynak. Itt február 20-án rendelték el a feljelentés-kiegészítését, melynek határidejét március 20-ig meghosszabbították. Nem derül ki azonban az sem, hogy a nyomozó hatóság mikor hosszabbította meg a 15 napos határidőt. A nyomozást megtagadó határozat kézbesítésére két ízben azért nem került sor, mert a borítékon tévesen tüntették fel a panaszos lakcímét, és az elírást csak a harmadik kézbesítés alkalmával korrigálták. Az ügyet – szabálysértési eljárás lefolytatása céljából – április 22-én tették át a XIII. kerületi Rendőrkapitánysághoz, ahol viszont a tényleges szabálysér-

tési eljárás csak június 4-én indult meg. Addig „szabálysértési előkészítő eljárást” folytattak, melyet azonban sem a szabálysértési, sem más törvény nem szabályoz. A szabálysértési eljárást az ügyiratok áttételét és iktatását követően rögtön meg kellett volna indítani, és az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 82. § (4) bekezdése alapján 30 napon belül határozatot hozni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy a nyomozó és a szabálysértési hatóság eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Ezért ajánlást tett a budapesti rendőrfőkapitánynak, gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek a szabálysértési feljelentések érkezését követően minden esetben az Sztv. szabályainak megfelelően járjanak el. Emellett felhívta a budapesti rendőrfőkapitány figyelmét a büntetőeljárás törvényben rögzített határidők pontos betartásának, valamint adminisztrációjának szükségességére. A rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, és utasítást adott az ismeretlen személyek által elkövetett szabálysértések miatt indult eljárások egységes rendjének kialakítására.

OBH 3003/2002.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot, ha az illetékes rendőri szervek eljárása a vonatkozó jogszabályoknak megfelel, és megteszik azokat az intézkedéseket, melyek elkerülhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy az országban élők közbiztonsághoz való joga érvényesüljön.

A Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület az Országgyűlési Biztos Hivatalához előterjesztett beadványában észrevételezte, hogy a hazánkban élő színes bőrűek – különösen a Népligeti és a Nagyvárad téri metró megálló környékén – állandó atrocitásnak vannak kitéve.

A beadvány alapján felmerült a jogbiztonság követelményének, valamint a rendőrség által biztosítandó közbiztonság sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el, és tájékoztatást kért a budapesti rendőrfőkapitánytól.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a rendőrség eleget tett fellépési kötelezettségének azzal, hogy a beadványban hivatkozott két konkrét esetben nyomozást rendelt el, melyek az ombudsmani jelentés írásba foglalásakor még folyamatban voltak. Megtette a rendőrség a jogszabályban előírt, hatáskörébe tartozó, lehetséges intézkedéseket is annak érdekében, hogy a hazánkban élő színes bőrűek és a Nagyvárad téri, valamint a Népliget metró környékén lakók közbiztonsághoz való jogát biztosítsa. Ez utóbbit az bizonyította, hogy a Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Védelmi és Rendészeti Ügyosztályának a forgalmi, városképi szempontból kiemelt jelentőségű aluljárók rendjének, tisztaságának helyreállítására készített programja végrehajtásának részeként a főkapitány 2002. június 20-án kiadta a „fővárosi aluljárók közterületi rendjének helyreállításáról” szóló intézkedését. Az intézkedés szerint a rendőrség állandó rendőri posztos közterületet biztosít az Őrs vezér téri, a Blaha Lujza téri, a Deák Ferenc téri, a Nyugati téri és a Baross téri gyalogos aluljárók, valamint a Kőbánya-Kispest gyalogos felüljáró, metró és busz végállomáson. Ezen kívül rendszeres és visszatérő ellenőrzést tart a Határ út, a Kálvin tér, a Ferenciek tere, a Ferenc körút, az Üllői út és az Astória gyalogos aluljárókban. Az intézkedésben foglalt végrehajtását, illetve a végrehajtás eredményességét a főkapitányság folyamatosan ellenőrzi. Ugyancsak – a nemzeti, a faji, az etnikai megkülönböztetésekkel összefüggő jogsértések megelőzése, megszakítása érdekében – a főkapitány fokozottabb rendőri jelenlétet, valamint gyakoribb ellenőrzést, szervezett akció végrehajtását is elrendelte a vizsgálattal érintett két metró megálló területén és környékén.

Az ügyben – figyelemmel a rendőrség által tett intézkedésekre, továbbá mert a beadvány előterjesztője nem sérelmezett konkrét rendőri intézkedést vagy rendőri intézkedés elmulasztását – az országgyűlési biztos nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjének véleményével megegyően azonban a sajtóban felhívta az állampolgárok figyelmét arra, hogy a szóban forgó jogsértő magatartások megelőzése, az elkövetők azonosítása, felderítése és elfogása szempontjából – a fokozott rendőri jelenlét túl – lényeges az is, hogy a „sértett” személy vagy bárki aki ilyen jelenséget észlel, azonnal kérjen rendőri segítséget, illetve a történetekről minél előbb tegyen bejelentést a rendőrségen, mivel az időmúlás az esetleges rendőri intézkedés és eljárás eredményességét veszélyezteti.

OBH 3098/2002.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz az önkormányzat, ha alapvető állampolgári jogokat érintő, testületi hatáskörbe tartozó államigazgatási kérdésben csak évente egy alkalommal tart ülést.

A panaszos az Országgyűlési Biztos Hivatalához benyújtott levelében a Budapest XVIII. kerületi Önkormányzat, valamint a Fővárosi Önkormányzat eljárásának vizsgálatát kérte egy „névtelen” utca lakói nevében, mert annak ellenére, hogy a családiház-építéseket már 2001-ben befejezték, oda nem jelentkezhetnek be, mivel az utcájuk még nincs elnevezve.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított, és kikerlte az önkormányzat jegyzőjének álláspontját, és a következőket állapította meg:

Az önkormányzat az újonnan létrehozott közterületek, utcák elnevezése érdekében egy ad hoc bizottságot hozott létre, amely az azzal szomszédos utcák neveihez hasonló „ösmagyar” hangzású neveket javasolt a testületnek. A képviselő-testület a javaslatot a 2001. március 22-i ülésén elfogadta, és csak a Fővárosi Önkormányzattal folytatott egyeztetés során szerzett tudomást arról, hogy az adott nevek már léteznek a főváros másik kerületében. A határozat ezért ellentétes a közterület- és városrésznevek megállapításáról, valamint azok jelöléséről szóló 9/1989. (1990. I. 31.) Főv. Tan. rendelettel előírtakkal. A bizottság ismét összeállt, és ezúttal személynevek adására tett javaslatot. A képviselő-testület az újabb javaslatot megtárgyalta, és azt a 2002. május 23-i ülésén elfogadta. A rendelet értelmében a közterületek személyekről való elnevezése ügyében a fővárosi közgyűlés hatáskörébe tartozik a döntés, ezért a határozatokat – sürgős elbírálást kérve – május 27-én megküldték jóváhagyásra a Főpolgármesteri Hivatalnak. A Fővárosi Közgyűlés Várostervezési és Városkép- védelmi Bizottságának elnöke a július 2-i levelében azonban arról tájékoztatta a polgármestert, hogy az elbírálás elmaradt, mert a Fővárosi Közgyűlés a 1330/1991. (XII. 9.) számú határozatára figyelemmel évente csak egy alkalommal tárgyalja a közterületek elnevezését, amelyet 2002-ben május 30-án már megtett. Az előterjesztés elbírálására így előre láthatólag csak 2003 májusában fog sor kerülni.

A biztos általános helyettese megállapította, hogy a feltárt mulasztás a jogbiztonságot veszélyeztette, mert az érintettek a lakcím-bejelentési kötelezettségüknek nem tudtak eleget tenni, és az több közszolgáltatás igénybevételében súlyosan korlátozta őket. A közterületek elnevezése testületi szerv hatáskörébe tartozó egyedi államigazgatási ügy, ezért az államigazgatási eljárásról szóló törvény (Áe.) a testületi szerv számára a határidőt úgy szabja meg, hogy a döntést legkésőbb a soron következő testületi ülésen kell meghozni. A Fővárosi Közgyűlés 1991-ben hozott határozata az akkori tömeges névváltoztatások miatt indokolt volt, de az ilyen tömeges közterületi elnevezések napjainkra már nem jellemzőek, és jobbra csak az új, névvel még nem rendelkező közterületek névadása kerül napirendre. Az önkormányzatok eljárásai együttesen az állampolgárok jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogával kapcsolatos visszásságot okoztak. Egyrészt a kerületi képviselő-testület azzal, hogy a hatályos fővárosi rendeletet nem ismerve hibás döntést hozott a nevekéről. Másrészt a fővárosi önkormányzat az által, hogy olyan határozatot hozott és alkalmazott, amely ellentétes az Áe. előírásaival. Az általános helyettes a visszásság orvoslására ajánlásában felkérte a főpolgármestert, hogy kezdeményezze az 1991-es határozat módosítását, és a közterületek elnevezésére irányuló indítványok törvényes határidőn belüli megtárgyalását. A Bp. XVIII. kerületi Önkormányzat jegyzőjét pedig felkérte, hogy ügyeljen arra, hogy a bizottságok nem jogi végzettségű tagjai is a megfelelő jogszabályok birtokában és ismeretében hozhassák meg döntéseiket. A jegyző a felhívásnak eleget tett.

A főpolgármester az ajánlást elfogadta, és a közgyűlésnél kezdeményezte a határozat hatályon kívül helyezését. A Fővárosi Közgyűlés az 59/2003. (I. 30.) Főv. Kgy. számú határozatával hatályon kívül helyezte az 1330/1991. (XII. 9.) számú határozatának az évente egy alkalommal történő ülésezéséről szóló részét, és a közgyűlés a következő ülésére napirendre tűzte a XVIII. kerületi utcák elnevezését.

OBH 3227/2002.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha az ügyfél kérelme ügyében hónapokig nem hoz érdemi határozatot, és az ügy állásáról sem ad tájékoztatást.

A panaszos 2002. május 9-én kérelmet nyújtott be a Fehérgyarmati Polgármesteri Hivatalhoz, melyben szociális helyzetére tekintettel a családi házában fennálló OTP hiteltartozása megfizetésére adósságkezelési támogatást kért. A támogatás igénybevételére az önkormányzat rendelete lehetőség adott. A panaszos kérelmét az önkormányzat elbírálta, de az elutasító döntéséről nem hozott határozatot, és az ügyfelet nem tájékoztatta.

Az országgyűlési biztos a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben a következőket állapította meg:

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 42. §-a rögzíti, hogy a közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoz. A határozatok meghozatala során a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentősége van abból a szempontból is, hogy a döntés hiánya miatt az állampolgár nem élhet jogorvoslati jogával. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati eszközöket ugyanis csak a már meghozott határozat megtámadására lehet igénybe venni. Az önkormányzat határozathozatali kötelezettségét nem befolyásolja, ha a panaszos az önkormányzathoz benyújtott kérelmében esetleg nem valós adatokat szolgáltatott volna.

A vizsgálat által feltárt visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte Fehérgyarmat polgármesterét, gondoskodjon arról, hogy a képviselő-testület az általa alkotott rendelet előírásainak megfelelően haladéktalanul hozzon határozatot a panaszos ügyében, továbbá a jegyzőn keresztül hívja fel a polgármesteri hivatal dolgozóinak a figyelmét az eljárási törvényben rögzített határidők garanciális jelentőségére, és betartásuk fontosságára. A polgármester elismerte a mulasztás tényét, az ajánlásban foglaltakat elfogadta és megküldte a képviselő-testület decemberi határozatát.

OBH 3305/2002.

A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a büntetés-végrehajtási intézet, ha nem biztosítja a fogva tartott számára az általa gyakorolt vallás előírásainak megfelelő étkeztetést.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert ortodox zsidó vallását szeretné börtönbüntetésének időtartama alatt is gyakorolni, de az intézetben nem biztosított számára az egyházi előírásoknak megfelelő étkeztetés.

A biztos a szabad vallásgyakorláshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben a Fejér Megyei Főügyészséget kérte fel vizsgálat lefolytatására. Az ügyészségi vizsgálat szerint panaszos zsidó vallását, ami az egyház képviselőjének fogadását, kegytárgyak és vallási tárgyú könyvek birtoklását illeti, a pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet házirendjének keretein belül szabadon gyakorolhatta, a kóser étkeztetést azonban az intézet nem biztosította számára. A panaszos a kóser étkeztetés hiánya miatt átszállítási kérelmet nyújtott be, amit az intézet parancsnoka, majd a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) elutasított. Az elutasító határozat indoklásában a BVOP azért minősítette alaptalannak a panaszt, illetve a kérelmet, mert panaszos „megfelelő étkeztetése az intézetben biztosított”. A panaszos ezt követően a Fejér Megyei Főügyészség vizsgálatát kérte. Az eljáró ügyész vizsgálata során megállapította, hogy kóser étkeztetés biztosítására az intézet keretein belül nincs lehetőség, ezért panaszos más büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállítását javasolta. Az ügyészi javaslat alapján panaszoszt a Budapesti Fegyház és Börtönbe szállították át, ahonnan újabb levelet írt az általános helyettesnek. Levelében a kóser étkeztetés hiányát sérelmezi.

Az általános helyettes megállapította, hogy a szabadságvesztés végrehajtása során az elítélttel szemben csak az ítéletben és a törvényben meghatározott joghátrányok alkalmazhatók. Az ítélet és a törvény rendelkezéseinek megfelelően a büntetés végrehajtása alatt az elítélt egyes állampolgári jogai szünetelnek, illetőleg korlátozottak. Az elítélt azon jogai, melyek nem szünetelnek, ill. nem esnek törvényi korlátozás alá, továbbra is gyakorolhatók. A vallásszabadsághoz való jog olyan jog, ami az állampolgárt szabadságvesztés büntetésének végrehajtása alatt is korlátozás nélkül illeti meg. Valamennyi büntetés-végrehajtási intézet alkotmányos kötelessége az intézeti rendszabályok keretei között e jog gyakorlásának lehetővé tétele, az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása. A szabad vallásgyakorlás keretében az elítélt egyháza lelkészével ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot; megvásárolhat, és magánál tarthat a vallása gyakorlásához szükséges könyveket és az intézet rendjét nem veszélyeztető vallási kegytárgyakat. A szabadságvesztés végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 147. § (5) bekezdése azt is előírja, hogy az élelmezésnél az intézet lehetőségein belül az elítélt vallási igényét is figyelembe kell venni. Panaszos vallási igényeinek figyelembevételére a pálhalmi Büntetés-végrehajtási Intézetben nem volt lehetőség. Ez az intézet nagyüzemi konyhát működtet, az ennek megfelelő technikai felszereltséggel. Annak érdekében, hogy az élelmezést érintő vallási előírások betartásra kerüljenek, a jelenlegi konyha mellett egy különálló, elzárható konyhahelyiség kialakítása lenne szükséges, erre a beruházásra azonban az intézet nem rendelkezik megfelelő pénzeszközökkel. Az elítéltnak a vallásgyakorláshoz való jogát a büntetés-végrehajtás szervezetrendszerén belül biztosítani kell, indokolt esetben tehát át kell szállítani abba a büntetés-végrehajtási intézetbe, ahol ezt a jogát szabadon gyakorolhatja. Az általános helyettes megállapította, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága azzal, hogy a panaszos átszállítási kérelmét – melynek célja olyan büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállítás volt, amelyben a kóser étkeztetés biztosítható – elutasította, a vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Az általános helyettes ajánlásban kérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, vizsgálja meg, hogyan lehetne panaszos számára a vallási előírásoknak megfelelő étkeztetést biztosítani, és teygen intézkedést ennek érdekében. A válaszadási határidő még nem telt el.

OBH 3399/2002.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Központi Kárrendezési Iroda (KKI) eljárása, ha a határozata ellen benyújtott keresetlevelet nem továbbítja a bírósághoz. A jogbiztonság elvét sérti a KKI eljárása, ha az ügyintézési határidőt túllépi.

Az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában panaszos 1945. január 10. és 1948. június 20. napja között hadifogolyként elszendvedett személyi sérelmével összefüggő kárpótlási ügyében a Központi Kárrendezési Iroda (KKI) eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvének, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A KKI főigazgatójának írásos tájékoztatása szerint panaszos „az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény alapján 1994. március 7-én kelt és az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz (OKKH) 1994. március 9-én érkezett igénybejelentéssel élt, az 1945. január 10. és 1948. június 20. között szovjet hadifogságban töltött szabadságvesztés sérelme miatt. A Magyar Honvédség Központi Irattára 1993. december 17-én kelt igazolásában az elszendvedett sérelmet visszaigazolni nem tudta, ezért jogelődünk (OKKH) két alkalommal – 1995. február 27-én és 1995. április 17-én kelt levelekben – kérte az ügyfelet, hogy okiratok hiányában olyan tanúval igazolja szabadságelvonásának tényét, akivel a szabadság korlátozáskor együtt

volt.” Panaszostól „a hiánypótlási felhívásokra válasz nem érkezett, a kérelmező a sérelem elszenvedését a hiánypótlási felhívások ellenére sem bizonyította, ezért 1995. június 5-én kelt határozatban igénye elutasításra került. E határozat 1995. június 16-án átvételre került, melyre ügyfelünk 1995. július 6-án írott, fellebbezésnek címzett, de tartalmát tekintve a Központi Irattár válaszáig türelmet kérő levelet küldött a hivatalba. E fellebbezést jogelődünk tartalma szerint bírálta el, nem tekintette keresetnek, így az nem került továbbításra a bíróság felé. Álláspontom szerint jogelődünk mulasztott akkor, amikor a kérelmező 1995. június 6-án kelt fellebbezésnek címzett, a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidőn belül 3 példányban benyújtott levelét, annak tartalmától függetlenül nem továbbította a bíróság részére.” A KKI főigazgatója a panaszos 2002. augusztus 23-án kelt „keresetét, közigazgatási iratanyagát és a Központi Kárrendezési Iroda ellenkérelmét” továbbította a Fővárosi Bíróságnak.

A vizsgálat megállapította, hogy panaszos kérelmét első fokon elutasító – de a bíróság által felülvizsgálható – határozat ellen az 1995. június 6-án kelt jogorvoslati kérelmet panaszos a törvényes határidőben a jogelőd OKKH-hoz benyújtotta. Az említett jogorvoslati kérelemnek a bírósághoz való továbbítását az OKKH elmulasztotta. Azt csak a benyújtását követő több mint 7 év (!) elteltével, az országgyűlési biztos megkeresését követően továbbította a KKI a bírósághoz. A mulasztás panaszos jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogának, valamint jogorvoslati jogának sérelmét eredményezte, mely az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot idézett elő.

Tekintettel arra, hogy a KKI a jogorvoslati kérelmet végül megküldte a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz, és az már az ügy tárgyalására a határnapot kitűzte, az országgyűlési biztos az ajánlástól eltekintett, de felhívta a KKI főigazgatóját annak vizsgálatára, hogy a határozattal elutasított kárpótlási ügyek aktáiban található-e további, határidőben el nem intézett jogorvoslati kérelmek, és ha igen, annak okait tárja fel. A KKI főigazgatója a felszólításnak eleget tett, és a biztost tájékoztatta a megtett intézkedéseiről. Az országgyűlési biztos a választ és tett intézkedéseket tudomásul vette.

OBH 3411/2002.

A jogorvoslati jogalaphoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Központi Kárrendezési Iroda (KKI) eljárása, ha a határozata ellen benyújtott keresetlevelet nem továbbítja a bírósághoz. A jogbiztonság elvét sérti a KKI eljárása, ha az ügyintézési határidőt túllépi.

Az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában panaszos a Központi Kárrendezési Iroda (KKI) Kárpótlási Főosztályának – nyugdíjfelemlési ügyében folytatott – eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elve, valamint a jogorvoslati jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A KKI főigazgatójának írásos tájékoztatása és a hozzá csatolt közigazgatási iratokban foglaltak alapján megállapítható, hogy panaszos a KKI jogelődjétől – az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivaltól (OKKH) – az 1992. szeptember 5. napján kelt beadványában nyugati hadifogságban töltött idejére tekintettel nyugdíjának rendezését kérte. A panaszos a benyújtott adatkerő lapon úgy nyilatkozott, hogy Németország területén (Kruman) 1944. szeptember 17-től 1946. június 27. napjáig amerikai fennhatóság alatt hadifogolyként volt fogva tartva. A panaszos 1992. október 1-jén kitöltött újabb adatkerő lapjához csatolta Nagykőrös Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala jegyzője előtt, két tanú által tett nyilatkozatot. Panaszos hadifogságban tartásának helyére és idejére vonatkozó tanúnyilatkozatok azonosak panaszos 1992. szeptember 5. napján kelt adatkerő lapján feltüntetettekkel.

A panaszos 1992. szeptember 15-én újabb beadványában a nyugdíjrendezés helyett kárpótlási jegyben való kárpótlás megállapítását kérte. 1992. szeptember 2-án OKKH arról tájékoztatta panaszost, hogy nyugdíjrendezés helyett kárpótlás megállapítására nincs jogi lehetőség, mert a nyugati hadifoglyok kárpótlására az 1992. évi XXXII. törvény hatálya nem terjed ki. E tájékoztatással egyidejűleg OKKH panaszostól azt is kérte, hogy szabadságelvonásának tényét, helyét okirattal igazolja, mert a már hivatkozott saját, illetve az említett tanúk nyilatkozata panaszos fogságba esésének időpontját illetően is eltér attól a történelmi ténytől, hogy az amerikai hadsereg a panaszos által megjelölt települést (Kruman) 1945. április 15-én foglalta el. A Magyar Honvédség Központi Irattárától (Irattár) panaszos által beszerzett 411/3139/BÁ. Ny.t. sz. és az OKKH-hoz 1992. december 16-án érkezett – igazolás szerint panaszos „1945. január 1. 1945. szeptember 1. közt amerikai hadifogoly volt”.

Mivel a hadifogságban töltött idő kezdetére és megszűnésének időpontjára vonatkozó panaszosi, illetve tanúnyilatkozatok eltértek a már hivatkozott irattár által igazoltól, és az említettek is eltértek a településnek az amerikai hadsereg által történő elfoglalása időpontjától, az OKKH a hadifogság kezdetének a település amerikaiak által történő elfoglalásának időpontját tekintette (1945. IV. 15.). Mivel ettől az időponttól 1945. szeptember 1-jéig (az irattár által igazolt időpontig) nem telt el a jogszabályban rögzített több mint 6 hónap, ezért OKKH a kérelmet 1993. december 2. napján kelt 416113/5/1992. számú határozatával elutasította. A panaszos az elutasító határozatot a törvényes határidőben (1993. XII. 22. napján kelt) az OKKH-hoz benyújtott keresettel támadta meg, mely keresetet azonban 8 napon belül az OKKH az illetékes bírósághoz nem továbbította.

A vizsgálat megállapította, hogy a kereseti kérelmet – annak az OKKH-hoz való benyújtását követő – több mint 8 év elteltével a KKI csak azt követően továbbította a bírósághoz, hogy a KKI főigazgatóját az Országgyűlési Biztosok Hivatalának vezetője az ügyben 2002. július 22. napján megkereste, bár a panaszos beadványa intézését 2002. évben is többször sérelmezte, mely sérelmekre panaszosnak a KKI Kárpótlási Főosztálya 2002. április 29-én és 2002. május 20-án is reagált anélkül, hogy a KKI az OKKH által is a törvényes határidőben továbbítani elmulasztott jogorvoslati kérelem illetékes bíróság elé terjesztése iránt intézkedett volna.

A vizsgálat megállapította, hogy a KKI a kereseti kérelmet a bírósághoz az ügy elintézésére nyitva álló határidő lényeges túllépésével [annak benyújtását követő több mint 8 év (!) elteltével] továbbította, s ezáltal mulasztást követett el. A mulasztás sérti panaszos jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogát, mivelhogy az eljárás kiszámíthatatlanná vált. Ugyanakkor ez az eljárás sérti panaszos jogorvoslati jogát is azért, hogy panaszos jogorvoslati joga érvényesülésének lehetőségét több mint 8 éven át korlátozta, mely az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot idézett elő.

Arra is tekintettel, hogy a vizsgálat lezárásának időpontját megelőzően a KKI a kereseti kérelmet már továbbította az illetékes bírósághoz, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett, viszont kezdeményezte a KKI főigazgatójánál olyan intézkedés megtételét, mely alkalmas arra, hogy a jövőben a vizsgált ügygel azonos eset ne forduljon elő. A kezdeményezésben foglaltakat a KKI főigazgatója elfogadta, s tájékoztatást adott az ennek alapján tett intézkedéseiről. Az országgyűlési biztos a kezdeményezésére adott választ és tett intézkedéseket tudomásul vette.

OBH 3498/2002.

A művelődéshez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a tanuló az elveszett diákigazolványa helyett annak érvényességi idején belül nem kap új igazolványt.

A középiskolai tanulónak érettségije utáni napokban, 2002 júliusában elvesztek személyes iratai, köztük a diákigazolványa is. Az iskola igazgatója nem adott neki új igazolványt, e nélkül pedig nem volt jogosult utazási kedvezményre, amire különösen szüksége lett volna a más városokban tartott egyetemi felvételi vizsgák miatt. A diákigazolványról szóló 30/1999. (II. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) szerint – amire a panaszos is hivatkozott – az igazolványra a tanuló a tanulói jogviszonyának megszűnését követő október 31-ig jogosult.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított. Megkeresésére a gimnázium igazgatója közölte: azért nem adhatta ki a diákigazolványt az R. fenti rendelkezése ellenére sem, mert a közoktatásról szóló törvény szerint az érettségi vizsga után a tanuló már nem volt az intézménnyel tanulói jogviszonyban. Az elveszett igazolvány pótlásakor az ideiglenes – legfeljebb 60 napra szóló – igazolvány személyi lapján viszont fel kell tüntetni annak az intézménynek a nevét, amellyel a tanuló tanulói jogviszonyban áll, továbbá egyidejűleg igényelni kell az állandó igazolványt is, ugyanezekkel az adatokkal. Az igazgató úgy látta, nem állíthat ki olyan közokiratot, amely adatainak egy része nem felel meg a valóságnak.

A panasz alapján folytatott vizsgálat megállapította: az R. valóban nem rendelkezik arról, hogy hogyan kell a diákigazolvány rovatait kitöltenie a kiadó intézménynek akkor, ha a tanulói, hallgatói jogviszony megszűnése után, de még a jogszabályban előírt érvényességi időben kellene pótolni az elveszett, megsemmisült vagy megrongálódott igazolványt. E mellett az ideiglenes igazolványt csak akkor lehet kiadni, ha a tanuló, hallgató – akinek e jogviszonya már megszűnt – az állandó igazolványt is igényli. Erre a speciális helyzetre a jogalkotónak kell a szükséges rendelkezést megtennie. Nem helyes, nem felel meg a jogbiztonság követelményének, ha a szabályozás alapján eleve megállapítható (bekövetkezhető) esetre a jogalkalmazótól várjuk a joghézagot kitöltő jogértelmezést. Különösen így van ez, ha az igazolvány kiadását részletesen, a rovatok kitöltését egészen pontosan szabályozták. Tekintetbe véve az ország nagy számú oktatási intézményét, valószínű, hogy több intézményvezetőnek is volt már hasonló gondja ezzel az értelmezéssel, de azért, hogy a jogszabály célja megvalósulhasson, túltette magát a valós jogi aggályokon. Ezt az állapotot nem szabad így fenntartani. A szükséges korrekció érdekében azonban a jogalkalmazónak is tennie kell. Ha az igazgató azt látja, a jogszabály maga akadályozza, hogy bizonyos esetekben végrehajthassák, akkor ezt késedelem nélkül jelezze a törvényességi ellenőrzést gyakorlónak, vagy akár közvetlenül a minisztériumnak. Különösen fontos ez, ha a tanulók számára az intézmények útján biztosított jogról van szó.

A diákigazolvány juttatásával az állam a gyermekek, fiatalok művelődéshez való alkotmányos joga érvényesülését kívánja segíteni, az esélyegyenlőséget erősíteni. Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint az, hogy a tanuló nem kapta meg a diákigazolványát, pedig az R. szerint annak használatára még több mint három hónapig jogosult lett volna, a jogbiztonság követelményét sértve visszásságot okozott a művelődéshez való alkotmányos joggal összefüggésben.

Tekintettel arra, hogy ez a visszásság a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, az általános helyettes a jövőbeli hasonló esetek elkerülése érdekében felkérte az oktatási minisztert, minél előbb tegyen intézkedést a jogszabály megfelelő kiegészítésére. A miniszter a javaslattal egyetértett, a jogszabály tervezetét a Kormány elé terjeszti.

OBH 3502/2002.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jogot sért a kormányhatározat, ha lehetővé teszi, hogy a falugazdászok részben közszolgálati jogviszonyban, részben pedig vállalkozói jogviszonyban állnak.

A panaszos több falugazdász nevében fordult az országgyűlési biztoshoz azzal a kérelemmel, hogy kezdeményezze a jogszabály módosítását a falugazdászok munkajogi helyzetének rendezése érdekében, mert az ellentmondásos. A falugazdász-hálózatról szóló 1163/1998. (XII. 19.) Korm. határozat I/B. pontja szerint a települési önkormányzatok területén működő falugazdászok részben közszolgálati jogviszony, részben más jogviszony, többségükben egyéni vállalkozói jogviszony keretében látják el feladatukat. Ebből a kettősségből számos elvi ellentmondás és egyéni sérelem származik, ezért indokolttá vált a vizsgálat megindítása.

A köztisztviselői jogviszonyban állók jogait és kötelezettségeit az 1992. évi XXIII. törvény szabályozza. E törvény – többek között – kimondja, hogy a társadalom közmegebecsülését élvező közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitika-mentesen, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők végezzék. Köztisztviselő az, aki a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, szakértelemmel foglalkozik a rábízott feladatokkal összefüggő valamennyi kérdéssel. Felelős saját tevékenységéért és munkaterületén a közigazgatási szerv állandó és időszakos célkitűzéseinek érvényesítéséért, a munkaköri leírásban részére megállapított, és a vezető által kiadott feladatokat, a kapott utasítások és határidők figyelembevételével, jogszabályok és ügyviteli szabályok ismeretében és betartásával végzi

A közszolgálati jogviszonnyal szembeállítva az egyéni vállalkozói jogviszonyt, lényeges eltérés mutatkozik. Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény szerint ugyanis az egyéni vállalkozás gazdasági tevékenység. Ez a gazdasági tevékenység az üzletszerűen – ellenérték fejében, nyereség- és vagyonszerzés céljából, rendszeresen – folytatott termelő vagy szolgáltató tevékenység. Ezt a jogviszonyt összevetve a közszolgálati jogviszonnyal a jogok és kötelezettségek tekintetében a piac törvényei determinálják.

A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a települési önkormányzatok területén működő falugazdászok nagy részét egyéni vállalkozói jogviszony keretében foglalkoztatják, míg mások közszolgálati jogviszonyban állnak. Ez a kettősség a két jogviszony sajátosságából eredően jogellenesnek minősíthető. Míg a közszolgálati jogviszonyban állókra a szigorúbb követelmények vonatkoznak, az azzal járó garantált kedvezményekkel együtt, addig az egyéni vállalkozói jogviszonyban tevékenykedőkre a gazdálkodó szervekre vonatkozó piaci viszonyok a jellemzőek.

Az országgyűlési biztos felkérte a földművelési és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezzen jogszabály módosítást annak érdekében, hogy a települési önkormányzatok területén működő falugazdászokra egységesen a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya terjedjen ki. Az ajánlást a földművelési és vidékfejlesztési miniszter elfogadta.

OBH 3681/2002.

A szociális biztonsághoz való jog sérül, ha a hatóság a katonai szolgálat elhalasztásáról való döntéshez a „fogyatékoságuk miatt más személy közreműködése nélkül önálló életvitelre nem képes személyek” állapotáról nem orvos-szakértői véleményre alapozva, hanem szubjektív megítélésre hivatkozva alkot véleményt, és tagadja meg az igazolás kiadását.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy szülei súlyos fogyatékoságára tekintettel sorkatonai szolgálat elhalasztása végett „katonai családfenntartói igazolást” kért az illetékes települési önkormányzat jegyzőjétől, de azt I. és II. fokozaton is elutasították. A panaszos beadványához csatolta az ügyében keletkezett I. és II. fokú határozatokat, valamint szülei súlyos fogyatékoságát igazoló Országos Orvos-szakértői Intézet (OOSZI) szakvéleményét.

A panaszos szülei veleszületett süketnéma betegség miatt súlyosan fogyatékosok. Ezt az OOSZI szakhatósági vélemény is alátámasztja, és megállapítja, hogy a panaszos szülei önálló életvitelre nem képesek, és állapotuk végleges.

A panaszost 2002. év tavaszán sorozásra idézték, és egyben tájékoztatták arról, ha beteg, fogyatékos hozzátartozói vannak, szolgálathalasztást kérhet. Mivel két fogyatékos személy ellátásáról kell gondoskodnia, kérelemmel fordult az illetékes települési jegyzőhöz a „családfenntartói igazolás” kiadása végett. Kérelméhez csatolta szülei állapotáról készült OOSZI I. fokú bizottságának szakvéleményét a súlyos fogyatékoság minősítéséről. Ennek ellenére, kérelmét elutasították, mert házi orvosuk egy olyan igazolást adott ki, hogy szülei egészségesek, önállóan ellátják magukat. Ezt követően a panaszos fellebbezéssel élt az elsőfokú határozat ellen, mert a határozat téves házi orvosi szakvéleményen alapult. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal a családfenntartói igazolás iránti kérelemmel kapcsolatos fellebbezést elutasította és az elsőfokú határozatot helybenhagyta, azzal az indoklással, hogy a panaszos nem felel meg a családfenntartói szolgálathalasztás megállapításához a jogszabály által támasztott feltételeknek, tekintettel arra, hogy a kérelmező szülei, önálló havi jövedelemmel rendelkeznek, míg a kérelmező alkalmi munkákból él.

A honvédelmi törvény (Htv.) a honvédelmi kötelezettséget teljesítők szociális érdekvédelmét biztosító egyik rendelkezése a családfenntartói szolgálathalasztás. A törvény 106. § (1) bekezdése szerint, a „Családfenntartói kötelezettség miatt a sorkatonai szolgálatra való behívását el kell halasztani annak a hadkötelesnek, aki a vele közös háztartásban élő beteg, állandó ápolásra vagy gondozásra szoruló egyenes ági felmenő rokonát egyedül tartja el, ha a rászorulóknak eltar-

tásra kötelezhető más hozzátartozója nincs, illetve, ha az ápolást vagy gondozást a más hozzátartozó nem tudja ellátni, és azt egészségügyi, szociális intézmény nem látja el, és a hadköteles behívása az eltartott hozzátartozó létfenntartását veszélyeztetné.”

Az önálló életvitelre nem képes személy fogalom-meghatározását a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet határozza meg, amely szerint önálló életvitelre az a személy nem képes, aki két esetet megkülönböztetve, a mindennapi életviteléhez, társadalmi életben való részvételéhez szükséges tevékenységeket testi, illetőleg érzékszervi fogyatékosága vagy az azzal összefüggő kommunikációs képtelenség miatt még a szükség szerinti segédeszköz igénybevételével sem képes más személy közreműködése nélkül elvégezni. AZ OOSZI szakvéleménye alapján a panaszos szülei önálló életvitelre képtelen személyeknek minősültek, mert a mindennapi életvitelhez, társadalmi életben való részvételhez született érzékszervi fogyatékoságuk miatt kizárólag más személy – a jelbeszédet értő fiuk – közreműködésével képesek.

A „katonai családfenntartói igazolás” olyan ügydöntő értékű okirat, amely más hatóság, nevezetesen a hadkiegészítő parancsnok sorkatonai szolgálat elhalasztásának engedélyezése kérdésében hozandó döntéséhez szolgál tényállási elemként. A családfenntartói kötelezettség megállapítására szolgáló igazolásnak nem csupán a kérelmező anyagi helyzetére kell kiterjednie, hanem a hétköznapi szóhasználatnál tágabb értelemben a Htv. 106. §-ában említett valamennyi tényállási elemre vonatkozóan kell kiadni. A honvédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseiből azonban nem olvashatók ki egyértelműen azoknak az eseteknek az elbírálására vonatkozó tényállási elemek, amikor a hadkötelesnek a vele egy háztartásban élő, súlyos fogyatékos, vagyis önálló életvitelre képtelen személyről kell gondoskodnia, ami nem minden esetben esik egybe ezt az állapotot súlyosító önkiszolgálási képesség hiányával.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy azoknak a személyeknek, akik súlyos fogyatékoságuk miatt más személy közreműködése nélkül önálló életvitelre nem képesek, azáltal, hogy a családfenntartói szolgálat elhalasztásának megállapításánál a törvény egyértelműen nem rendezi a jogosultság tekintetében az ő állapotukat tényállási elemként, fennáll a szociális biztonsághoz való joguk sérelmének a közvetlen veszélye.

A megállapított visszásság orvoslása érdekében a honvédelmi miniszternek a következő ajánlást tette, tekintse át a Htv. 106. §-ában a családfenntartói szolgálathalasztás megállapításához szükséges tényállási elemeket abból az aspektusból, hogy a súlyos fogyatékos személyek szociális biztonsághoz való jogának a védelme a Htv. 3. § (1) bekezdés e) pontjának megfelelően érvényesülni tudjon.

A honvédelmi miniszter az ajánlást nem fogadta el, mert álláspontja szerint a törvény megfelelően rendezi a családfenntartói szolgálathalasztás tényállási elemeit, de az adott esetben a panaszos részére szerinte is ki kellett volna állítani az igazolást. A panaszosnak ezt a jogát bírói úton kellett volna érvényesítenie, amit nem tett meg.

OBH 3819/2002.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a személyi szabadsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye keletkezik, ha az előállításokról készült rendőri jelentések nem tartalmazzák a személyi szabadság korlátozása megkezdésének és megszűnésének pontos időpontját.

A panaszos sérelmezte, hogy az általa tett büntető feljelentés tárgyában nem a Legfőbb Ügyészség, hanem a Somogy Megyei Főügyészség járt el, ez utóbbi ügyészi szerv azonban megtagadta a nyomozást, a határozat ellen benyújtott panaszát pedig, elutasította. Mindezt különösen azért kifogásolta, mivel a panaszos ellen tett feljelentés alapján azonnal nyomozást rendelt el a nyomozó szerv. Kifogásolta továbbá, hogy az ellene indult nyomozást megszüntető határozat indokolásával szemben benyújtott jogorvoslati kérelemnek az ügyészség nem adott helyt. Végül sérelmezte az orvos szakértői vizsgálatra elővezetését foganatosító rendőrök eljárását.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz, valamint a szabadsághoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el. Annak során felülvizsgálatra kérte a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét és a Somogy megyei főügyészt.

Az országgyűlési biztos a hatásköre hiányát állapította meg a Somogy Megyei Főügyészség nyomozást megtagadó, a panaszos ellen nyomozást elrendelő, majd az azt megszüntető, valamint a szóban forgó határozatok elleni jogorvoslati kérelemeket elutasító, valamint a Legfőbb Ügyészségnek azon döntése tárgyában, miszerint a panaszos feljelentését a Somogy Megyei Főügyészségre áttette. Rámutatott arra is, hogy az ügyészség egésze működésének törvényességéért a legfőbb ügyész felel, mégpedig közvetlenül az Országgyűlésnek, de az ombudsmannak nem.

Az ombudsman – hatásköre hiányában – a Fonyódi Városi Bíróság elővezető parancsot kibocsátó döntésének indokoltságát sem vizsgálta, az csupán a rendőrség eljárásának jogszerűségére terjedt ki.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Fonyódi Rendőrkapitányság állományához tartozó és a panaszos elővezetését foganatosító rendőrök helytelenül számították ki a rendőri intézkedés kezdő időpontját. A panaszos házához kiérkező rendőrök nem a rendőri jelentésben írott 6 óra 05 perckor kezdték meg elővezetést, hanem 5 órakor, amikor az elővezetési parancsot a panaszosnak bemutatták. A jelentés az elővezetés megszűnésének (befejezésének) időpontját nem tartalmazta, csak a panaszosnak a Kaposvári Igazságügyi Szakértői Intézetben való átvételét igazoló sze-

mély – olvashatatlan – aláírását. A személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedés kezdő és befejező időpontjának pontos meghatározásához, a rendőri jelentésben való pontos rögzítéséhez az elővezetett (előállított), vagyis a rendőri intézkedés alá vont személynek azonban jogos érdeke fűződik. Az országgyűlési biztos mindezek ellenére a konkrét esetben nem állapított meg alkotmányos visszásságot, mert a panaszos személyes szabadságának korlátozása a rendőri intézkedés kezdő és végső időpontjának pontatlan jegyzőkönyvezése ellenére sem haladta meg a törvényben meghatározott lehetséges 12 órát.

Az eljárás módja azonban a jobbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a személyes szabadsághoz való jog sérelmének veszélyét idézte elő. Nem állapított meg alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az elővezetés foganatosításának kora reggeli, 5 órai megkezdésével összefüggésben sem. Rámutatott arra, hogy az intézkedő rendőrök parancsnoka volt abban a helyzetben, hogy megítélje az elővezetés kora reggeli órában való megkezdésének indokoltságát. A parancsnok a szóban forgó rendőri intézkedést megvizsgálta. Úgy ítélte meg, hogy a panaszos elővezetését foganatosító rendőri intézkedés – tehát a kezdés időpontjára kiterjedően is – jogszerű volt. Ezt nem vitatta az ombudsman azért sem, mert a panaszos főügyészre elterjesztett jogorvoslati kérelme alapján a Somogy Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal is eljárta, mely ügyészi szerv az ügyben megtagadta a nyomozást.

A panaszos elővezetését foganatosító rendőrök magatartásával, a panaszossal szemben használt kifejezésekkel, hangnemmével, valamint a panaszosnak a kapitányság épületében előállítónak rendszeresített helyiségben való elhelyezésével összefüggésben ugyancsak mellőzte az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság megállapítását. További bizonyítékok beszerzésére ugyanis nem volt lehetősége, a panaszos állításai pedig önmagában nem tették lehetővé alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítását. A panaszos előállító helyiségében való elhelyezése egyébként megfelelt a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló BM rendeletben foglaltaknak, ami kimondja, hogy „Az előállított személyt előállító vagy biztonságos őrzését szolgáló más helyiségben kell elhelyezni”.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során észlelte, hogy a Somogy Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal a panaszos ellen hamis vád miatt indult nyomozás megszüntetéséről szóló határozat rendelkező része szerint a megszüntetés oka „a cselekmény nem közzvadás bűncselekmény”. Tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény nem ismer ilyen nyomozást megszüntető okot, a határozatot felülvizsgálhatta a megyei főügyésszel. A nyomozás törvényessége felett ügyészi felügyeletet gyakorló Kaposvári Városi Ügyészség végül hatályon kívül helyezte a szóban forgó nyomozást megszüntető határozat törvénytértő részét. Az ügyészség rendelkezett az iratoknak a magánvádas eljárás lefolytatására illetékes városi bírósághoz való megküldéséről is. A Somogy Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal az ügyészi határozatban foglaltakat teljesítette. Erről a feljelentőt tájékoztatta.

A visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Somogy megyei rendőrfőkapitányt, hogy a megyében működő valamennyi városi kapitányságra kiterjedően rendelje el annak vizsgálatát, hogy a rendőri állomány jogszerűen és szakszerűen töltötte-e ki a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésről szóló rendőri jelentés elkészítésére rendszeresített formanyomtatványt. Hívja fel az alárendeltségében működő illetékes állomány figyelmét, hogy a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések (előállítás, elővezetés) foganatosítása törvényességének megállapíthatósága szempontjából elengedhetetlen a jogszabályoknak megfelelő eljárási rend betartására.

A főkapitány a jelentésben foglaltakkal egyetértett, az ajánlásokat elfogadta és teljesítette.

OBH 3820/2002.

A művese-állomásokon kezelt betegek élethez, valamint az egészséghez való jogával összefüggő sérelem közvetlen veszélye keletkezik azáltal, hogy nem rendelhető el kötelezően a betegek HIV/AIDS szűrése, így a vizsgálat a beteg belátására van bízva.

Az EuroCare Magyarország Egészségügyi Szolgáltató Rt. vezetői beadványukban azt sérelmezték, hogy az AIDS-szűrés a dializált betegek esetében csak a beteg beleegyezésével végezhető el. Beadványukban elöadták, hogy a dializált betegeknél az esetleges fertőzés lehetősége és jelentősége nagyobb, mint az átlag betegpopulációban, ezért a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről szóló 5/1988. (V. 31.) SZEM rendeletet személyi körét szeretnék a dialízis betegek csoportjára is kiterjeszteni. Az Alkotmánybíróság a 27/2002. (VI. 28.) AB határozatával azonban a rendeletet alkotmányellenesnek mondta ki, és ezért 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Az EuroCare Magyarország Egészségügyi Szolgáltató Rt. Magyarország egyik vezető nephrologiai hálózata. Dialízisközpontjaikban évente közel 200 000 kezelést végeznek, krónikus betegek száma elérte a kétezret. Az új beteg a programba kerülésekor kötelező vizsgálatokon és védőoltáson (hepatitis-B ellen) esik át, majd a kezelések folyamán a szakmai irányelveknek megfelelően rendszeres szűrővizsgálatokat végeznek el. A szűrővizsgálatok a beteg érdekében történnek, de a betegtársak és a kezelőszemélyzet védelmét is szolgálják. A speciális terápiás eljárás technológiájából és a kezeléssel járó eszközös beavatkozásból számos rizikótényező adódik, a kezelésben részesülő betegek fertőzésekkel szemben igen fogékonyak. Jelenleg Hepatitis B, C szűrővizsgálatokat (HbsAg, HCV) felvételnél, majd azt

követően félévente kell elvégezniük a betegek körében. AIDS szűrővizsgálatokat (HIV) felvételtkor, majd évente lenne indokolt elvégezni. Ez utóbbit azonban nem írhatják elő kötelezően a betegek számára.

A kezelés metodikájából következően a vérrel történő érintkezés elkerülhetetlen. Így fennáll a vér- és testvadásék útján terjedő fertőzés (HBV, HCV, HIV) veszélye, amely egyaránt érintheti a betegeket és a személyzetet is.

A Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ az Infekciókontroll a művese-állomásokon címmel 2001-ben kiadott Módszertani levele értelmében a dialíziskezelésnél többek között alapvetően a következő fertőzési veszélyekkel kell számolni. „Fennáll a vér- testvadásék útján terjedő (HBV, HCV, HIV) fertőzés veszélye, amely egyaránt érintheti a betegeket és a személyzetet is.” A Módszertani levél értelmében a fertőzött betegek dialíziskezelése „A HIV pozitív, illetve AIDS-ben szenvedő betegek dialízis kezelése a Fővárosi Szent László Kórházban történik.”

Az Alkotmánybíróság a 27/2002. (VI. 28.) AB határozatával a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről szóló 5/1988. (V. 31.) SZEM rendeletet alkotmányellenesnek mondta ki, és ezért azt 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette, mert „annak számos rendelkezése több alapvető jogot korlátoz. Az alapvető jogok közvetlen és jelentős korlátozásához minden esetben követelmény a törvényi szintű szabályozás. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a Rendelet egészének formai okból történő megsemmisítése miatt a Rendelet tartalmi alkotmányellenességét állító indítványi elemeket nem vizsgálta.”

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 59. § (1) bekezdése szerint a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása. Az Eütv. 141. § (1) bekezdése értelmében az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért. A (3) bekezdés h) pontja szerint az (1) bekezdésben meghatározott felelősség körében az állam kötelezettségét képezi különösen a közérdek védelme az egyéni érdekekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában az élethez való joggal és az egészséghez való joggal összefüggésben az állami köteleességekkel kapcsolatban elvi szinten kifejtette, hogy „Az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, állami köteleességek, valamint államcéllok rendszerének közös gyökere az élethez való jog. Az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el.” [64/1991 (XII.17.) AB határozat].

Az orvostudomány mai állása szerint az AIDS-es megbetegedés gyógyíthatatlan, halálos kimenetelű, fertőző betegségek közé tartozik. Mivel a dialíziskezeléseknél fokozottan fennáll a HIV-fertőzés veszélye, ezért az országgyűlési biztos megállapította, a művese állomásokon kezelt betegeknek az élethez való jogával, valamint az egészséghez való jogával összefüggésben fennáll a sérelem közvetlen veszélye azáltal, hogy a betegek HIV/AIDS kötelező szűrése nincs biztosítva.

A visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlást tett az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy az Alkotmánybíróság 27/2002. (VI. 28.) AB határozatával megsemmisített, a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről szóló 5/1988 (V. 31.) SZEM rendelet helyébe lépő szabályozás kidolgozásánál vegyék figyelembe a dialíziskezelésben részesülő betegek, valamint az érintett egészségügyi dolgozók fokozottan veszélyeztetett helyzetét. A Beszámoló előkészíté- séig megszületett az Eütv. módosítása, valamint a szűrővizsgálatok elrendelésére vonatkozó miniszteri rendelet.

OBH 3875/2002.

A kérelem előterjesztéséhez való joggal, a diszkrimináció tilalmával és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz, ha egyes önkormányzatok okmányirodái a hajléktalan ügyfeleiket más okmányirodákhöz irányítják át.

A jogbiztonsággal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha jogi szabályozás hiányában a hajléktalan személyek költségmentesség iránti kérelmét belső szabályzatok, illetve a bírósági eljárásban alkalmazott szabályok analóg alkalmazásával bírálja el.

A Menhely Alapítvány intézményvezetője a fővárosi kerületi okmányirodáknak a hajléktalan ügyfeleikkel szemben – a személyazonosító igazolvánnyal való ellátásuk során – alkalmazott hátrányos megkülönböztetést sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljárás követelményének, a kérelem előterjesztéséhez való jog sérelmének, valamint hátrányos megkülönböztetés gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a fővárosi kerületi önkormányzatok jegyzőitől részletes tájékoztatást kért az okmányok kiadásával kapcsolatos ügyintézés teljes menetéről.

A hajléktalanok más hatósághoz történő átirányításával kapcsolatban a vizsgálat megállapította, hogy egyes fővárosi kerületek okmányirodái a hajléktalan személyeket valóban elküldték, hogy ügyeiket másik önkormányzatnál intézzék. Ezen az önkormányzatok magatartása alkotmányos visszásságot okoz, mivel azzal sérül a jogállamiság elvéhez szorosan kötődő tisztességes eljárás követelménye, a kérelem előterjesztéséhez való jog, valamint a diszkrimináció alkotmányos tilalma.

A személyazonosító okmányok kiadására irányuló kérelem elbírálását nem akadályozza az eljárási illeték meg nem fizetése, ha a kérelmező költségmentesség iránti kérelmet nyújt be. A hajléktalan személyek számára az ideiglenes személyazonosító igazolványt azonnal kiadják, mivel ők többnyire semmilyen más, a személyazonosságukat igazoló okmánnal nem rendelkeznek. A bírósági eljárásban a költségmentesség iránti kérelmek elbírálását a 2/1968. (II. 24.) IM rendelet szabályozza. A rendelet tárgyi hatálya azonban nem terjed ki a közigazgatási eljárásokra.

Egyes kerületi önkormányzatok a költségmentesség iránti kérelmek elbírálása során jegyzői intézkedés alapján korlátozták a költségmentesség iránti kérelmek teljesítését.

A biztos általános helyettese a vizsgálat eredményeképpen alkotmányossági aggályának adott hangot, mivel az önkormányzat jegyzőjének belső intézkedése csak az általa vezetett polgármesteri hivatal szervezeti működésére vonatkozóan állapíthat meg szabályokat, az állampolgárok életviszonyait nem szabályozhatja. A kérelmek elbírálásának megfelelő jogi szabályozás nélkül történő gyakorlata a jogbiztonság alkotmányos elvével és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot idézett elő.

A biztos általános helyettese felkérte a belügyminisztert, hogy a hajléktalan ügyfelek fogadásánál tapasztalt alkotmányos jogsérelmek megszüntetése érdekében tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket. Felkérte a minisztert, hogy gondoskodjon a közigazgatási eljárásban a költségmentesség jogi szabályozásáról.

A belügyminiszter az ajánlást és a jogalkotási javaslatot elfogadta, és tájékoztatta az általános helyettest, hogy az okmányirodai ügyintézők számára szakmai tájékoztatókat adtak ki az ügyintézés zökkenőmentes és humánus lebonyolításának segítésére. A személyi és tárgyi feltételek minél teljesebb biztosítása érdekében pedig, 2003-ban felülvizsgálják az okmányirodák finanszírozási rendjét, és a rendelkezésre álló pénzeszközök függvényében intézkednek a feladatok ellátása során felmerülő problémák megoldására.

A költségmentesség iránti kérelmek elbírálására vonatkozó jogi szabályozást a belügyminiszter a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak aktuális felülvizsgálata során látta megvalósíthatónak, amikor is az új eljárási törvény felhatalmazása alapján a kérdést miniszteri rendeletben lehetne rendezni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a belügyminiszteri választ elfogadta.

OBH 3983/2002.

A jogbiztonság alkotmányos elvével kapcsolatos visszásságot okoz, ha a jogszabály az állampolgárok számára nem érthető és kiszámítható.

A panaszos a győri önkormányzat lakásügyi eljárásának vizsgálatát kérte, mert amikor a nyugdíjasházi lakásbérletéről fél évvel a beköltözése után lemondott, az általa befizetett 1 millió forintból csupán 389 010 forintot kapott vissza.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított, és a megyei látogatása során kikérte az önkormányzat illetékeseinek álláspontját. A beszerzett dokumentumok alapján a következőket állapította meg:

A panaszos az önkormányzat Lakásügyi Bizottságának 2000. februári határozatával nyert felvételt a Rónay utcai nyugdíjsházba. Befizette a belépés feltételeként számára megállapított 1 millió forintot. A lakásba azonban be sem költözött, de a lakbért megfizette. Fél évvel később indoklás nélkül lemondott a nyugdíjsházi lakás bérletéről, ám ekkor az általa befizetett összegből csak 389 010 forintot kapott vissza. Az iratok alapján megállapítható, hogy a panaszost, a lemondást megelőzően tájékoztatták az önkormányzati rendelet előírásairól, és jelezték számára, hogy a lemondás esetén a befizetett összegnek csupán a 40%-a téríthető vissza, és még azt terheli az amortizációs költség is. A 400 ezer forintból még levonásra kerül 10 990 forint. Az ügyfél a megállapodást aláírta, de 2000. szeptember 23-án kérelemmel fordult az önkormányzat polgármesteréhez méltányos eljárást kérve. A méltányossági kérelmét az önkormányzati rendelet szigorú előírásaira hivatkozással elutasították. Az önkormányzat polgármesterének válasza szerint a lakásügyben a polgármesteri hivatal munkatársai a hatályos jogszabályoknak megfelelően jártak el, ezért a vizsgálat a rendelet szabályainak elemzésével folytatódott.

Az önkormányzat által közölt információk szerint a panaszos a nyugdíjsházi lakás leadása előtt ugyan kapott tájékoztatást arról, hogy a rendelet a pénzbeli térítést hogyan szabályozza, de az adott élethelyzetben e tájékoztatást már későn kapta. A rendelet – logikusan – a korábbi gyakorlat tapasztalatai alapján abból indult ki, hogy a nyugdíjsházi elhelyezést főként azok számára biztosítják, akik cserébe önkormányzati bérlakás bérleti jogáról mondanak le, vagy saját tulajdonú lakásuk eladásakor az önkormányzat számára elővásárlási jogot biztosítanak, és a vételárból minimum 1 millió, maximum 2,5 millió forintot a nyugdíjsházi elhelyezés fejében megfizetnek. E kérdést az önkormányzati rendelet 28. § (6) bekezdése szabályozza. Tekintettel arra, hogy az elmúlt évek során mind kevesebb lett az említett feltételeknek megfelelő igénylő, az önkormányzat a nyugdíjsházba történő belépés lehetőségét a rendelet egyéb feltételeinek megfelelő készpénzes befizetők számára is biztosította. A nyugdíjsházi bérleti szerződés tehát különböző feltételekkel jöhet létre, de a bérleti szerződés megszűnésének feltételei csak látszatra azonosak. Az önkormányzati bérlakások elhelyezési igény nélkül történő leadása esetén nem történik tulajdonos változás, és így a rendelet a pénzbeli térítést

csupán az önkormányzat tulajdonjogát korlátozó bérleti jog, mint vagyoni értékű jog ellenértékeként határozza meg az ingatlan forgalmi értékének 40%-ában. Valójában megközelítőleg ez az az érték, amiről a bérlő a nyugdíjasházi elhelyezés fejében lemondott, és az onnan történő esetleges távozásakor ezt vissza is kapja. Megállapítható, hogy nem szenved anyagi veszteséget. A készpénzes befizetők esetében azonban a nyugdíjasházi lakásból történő távozásuk esetén a bérleti jog megszerzéséért fizetett összegből legfeljebb annak 40%-át kaphatják vissza. Ez a bérleti jogról lemondókkal szemben 60%-os anyagi veszteséget jelent számukra.

A panaszos kérelme megalapozott volt. A beadvány vizsgálata alapján felmerült annak gyanúja is, hogy a szerződés megkötésekor nem volt tisztában a hatályos rendelet előírásaival, nem kapott teljes körű tájékoztatást. Tekintettel arra, hogy a nyugdíjasházi elhelyezést igénylők a szerződést általában a teljes hátralévő életükre kívánják megkötni, a jogbiztonság alapvető követelménye, hogy számukra annak feltételeiről teljes körű – a szerződés felbontásának feltételeire is kiterjedő – tájékoztatást kell adni. Az önkormányzati rendelet a jogbiztonság alkotmányos alapelvével összefüggő alkotmányos visszasságot eredményezett.

Az országgyűlési biztos a 2002. októberi ajánlásában felhívta a polgármestert, hogy vizsgálja felül az önkormányzati rendelet 31. § (5) bekezdésében előírt pénzbeli térítés mértékét, és kezdeményezze a közgyűlésnél annak olyan módosítását, hogy az a jövőben ne okozzon a készpénzes befizetők esetén feltűnő aránytalanságot.

Az önkormányzat a rendelet kifogásolt részét a 40/2002. (XII. 13.) Ök. rendelettel – az ajánlásnak megfelelően – módosította.

OBH 4113/2002.

A jogbiztonsághoz való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, hogy az ELMŰ Rt. üzletszabályzatának tervezete több olyan rendelkezést tartalmaz, mely ellentétes az új villamos energia törvényben és végrehajtási rendeletében foglaltakkal.

Az országgyűlési biztos 2001 októberében vizsgálta a villamos energia törvénynek és végrehajtási rendeletének a szerződészszegekre vonatkozó szabályait, illetve a szolgáltatónak a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott eljárását. A vizsgálat befejezését követően az ajánlások között szerepelt, hogy az új villamos energiáról szóló törvényben a felemelt díj a szerződészszegek jogkövetkezményeként ne kerüljön alkalmazásra, helyére olyan rendelkezés szülessen, amely a fogyasztó által okozott kárral arányban áll. A végrehajtási rendeletben meghatározott kihasználási óraszámok módosítására tett ajánlás egy életvitelszerű fogyasztás kiszámításának alkalmazását célozták.

A 2001 decemberében megjelent, a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény valóban törölte a szerződés megszegésének következményei közül a felemelt díjat. A törvény végrehajtására 2002 augusztusában kiadott 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelettel kapcsolatban a Magyar Energiafogyasztók Szövetségének elnökségi tagja, igazságügyi szakértő tett észrevételeket, és kérte az országgyűlési biztost, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja meg a rendeletben foglaltakat, mert az visszaállította a felemelt óraszámot és a felemelt díjat. Ennek alapján már úgy készültek el a szolgáltatók üzletszabályzatának tervezetei, hogy a felemelt díj minden fogyasztóra alkalmazható legyen, ne csak azokra, akik szerződés nélkül csatlakoznak a villamos hálózatra.

Az igazságügyi szakértő felvetése alapján az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta megvizsgálni a korábbi jelentésben megfogalmazott ajánlások teljesülését, és az elkészült üzletszabályzat tervezetnek az új jogszabályokkal való összevetését abból a szempontból, hogy az megfelel-e az alkotmányossági és törvényi követelményeknek. Az ELMŰ Rt. üzletszabályzat tervezetének és az új jogszabályoknak az átanulmányozása után az országgyűlési biztos megállapította, hogy a villamos energiáról szóló új törvény és végrehajtási rendelete is a felemelt díj helyébe lépő kötbér és pótdíj mértékének megállapítását az üzletszabályzatra bízta. Ugyancsak üzletszabályzatban kell meghatározni a szerződészszegek vagy szabálytalan vételezés során vételezett energiamennyiséget.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a készülő üzletszabályzat a törvényesség és alkotmányosság fontos biztosítéka. Ennek ellenére a pótdíjra és a kötbér mértékére vonatkozóan tartalmaz olyan szabályokat, amelyek mind az új villamos energia törvénnyel, mind a Polgári Törvénykönyvben rögzített alapelvekkel ellentétesek, ezért közvetlenül veszélyeztetik a fent említett alkotmányos jogok érvényesülését.

Az országgyűlési biztos ajánlást tett a felügyeletet ellátó Magyar Energia Hivatal elnökének arra, hogy az elektromos szolgáltatók üzletszabályzatainak jóváhagyása során kötelezze a szolgáltatókat olyan szabályok kidolgozására, amelyek megfelelnek a vizsgálat megállapításaiban kifejtett törvényes és alkotmányos jogelveknek.

A Magyar Energia Hivatal a szolgáltatókat 2003. március 31-ig kötelezte az üzletszabályzatok tervezetének olyan átdolgozására, amely figyelemmel van az ombudsmani ajánlásokra és a kötbérszámítást átláthatóbbá és ellenőrizhetőbbé teszi.

OBH 4230/2002.

A mentálhigiénés gondozást hiányosságai visszásságot okoznak a bentlakásos intézményben a gondozottak szociális biztonságához és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben. A gondozottak és hozzátartozóik, valamint az intézmény dolgozóinak törvényes érdekeire is figyelemmel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot, ha az intézetben nem működik a lakók érdekképviseleti és érdekvédelemértető fóruma.

A panaszos levelében a Pest Megyei Önkormányzat által fenntartott tápiószentmártoni Idősek és Mozgáskorlátozottak Otthonában uralkodó állapotokról számolt be. Sérelmezte az otthon vezetőjének és egyes dolgozóinak a gondozottak irányában tanúsított, sokszor erőszakos magatartását, továbbá hogy a munkaviszonnyal rendelkező gondozottak csak részben kapják meg ebből származó jövedelmüket. Tekintettel arra, hogy a rendelkezésére álló információk a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elve sérelmének gyanúján túl felvetették a tulajdonhoz, az emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, továbbá a panaszhoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének a gyanúját is, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el.

Az intézetben korábban (1999. április 7-én) végzett vizsgálata alapján az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy az otthon engedélyezett dolgozói álláshelyeinek száma – 70 százalékos szakképzettségi arány mellett – 61 volt. Az utóvizsgálat szerint a szakképzettség tekintetében jelentős változás történt. A gondozottakkal közvetlenül foglalkozó szakképzett dolgozók aránya az intézményben jelenleg 100%. A vizsgálat során azonban megállapítottuk, hogy a valós és szakszerű mentálhigiénés gondozás személyi feltételei továbbra is hiányosak, ugyanis az intézmény jelenlegi létszámkerete nem teszi lehetővé a mentálhigiénés csoport kialakítását. Ennek ténye visszásságot okoz a gondozottak szociális biztonságához és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben.

Az 1999-es vizsgálat idején az otthonban negyedévente tartottak lakógyűlést, ezzel kiváltva a kötelezően felállítandó érdekképviseleti fórumot. A jelentésben feltárt visszásságra a biztos felhívta a fenntartó figyelmét, de az intézetben az utóvizsgálat idején sem működött a lakók jogszabályban nevesített érdekképviseleti és érdekvédelemértető fóruma. Az országgyűlési biztos ezért a korábbi felhívását nagy nyomatékmal megerősítette és változatlanul fenntartotta.

A panaszos által konkrétan sérelmezett dolgozói magatartással összefüggésben megállapítást nyert, hogy az intézet vezetője figyelmeztetésben részesítette és egyúttal más beosztásba helyezte a gondozottal szemben „súlyosan etikátlan és meg nem engedhető magatartást tanúsító” szociális nővért. Ezen a személyeskedésbe, kölcsönös vádaskodásba, végül fizikai bántalmazásba torkolló eseménysorozaton keresztül is jól illusztrálható, hogy miért van szükség a megfelelő mentálhigiénés gondozáson túl egy olyan intézményesített (belső) kontrollra, amelyet egy legitim, érdekvédelmi érdekképviseleti és az érdekeket érvényesíteni is képes szervezet gyakorolhat csak, célorientált és kiszámítható működése folyamán. A panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy az intézetben munkaviszonyban álló gondozottak csak részben kapják meg ebből származó jövedelmüket. A beadvány ezen kitétele kapcsán felmerült sérelem jogi természetének részletes elemzésétől és megszüntetése mikéntjének megjelölésétől e jelentésében a biztos eltekintett. Ennek oka, hogy a hivatkozott elemzést az ugyanezen tényállás alapján – a fenntartó és a foglalkoztatást nyújtó szerv azonossága mellett – elrendelt vizsgálatát lezáró OBH 2729/2002. sz. jelentésében már elvégezte.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében tett ajánlásában felkérte a fenntartó Pest Megyei Önkormányzat elnökét, hogy haladéktalanul gondoskodjon az intézet érdekképviseleti fórumának jogszerű megalakításáról, tevékenysége szabályainak megállapításáról, valamint a fórum folyamatos működtetéséről, a szakszerű mentálhigiénés ellátás személyi feltételeinek megteremtéséről, valamint az OBH 2729/2002. sz. jelentésében tett, az intézetekben szervezett foglalkoztatás átfogó felülvizsgálatát célzó és már elfogadott ajánlás mielőbbi teljesítéséről. A válaszra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 4289/2002.

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz a Megyei Földhivatal eljárása, ha a földkiadás eredményeként korábban az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként jogerősen bejegyzett földrészeket állami költségvetés terhére történő megosztását elmulasztja. A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha a törvényben előírt ügyintézési határidőt túllépi.

Az országgyűlési biztosok munkalátogatást tartottak Győr-Moson-Sopron megyében. Ennek keretében került sor a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbtv.) egyes kérdései végrehajtásának vizsgálatára a Győr-Moson-Sopron Megyei Földhivatalnál.

A hivatalból indított vizsgálat célja volt annak feltárása, hogy a részarány-tulajdonú földek kiadásának lezárását követően a szövetkezetek használatában lévő önálló helyrajzi számon nyilvántartott árok, csatorna és azok műtárgyai – melyek nincsenek szövetkezet vagy más üzemeltető tulajdonában, és nem tartoznak védett vagy védelemre tervezett természeti területekhez – tulajdonjogának az önkormányzatok tulajdonába adásáról a körzeti földhivatalok az illetékes önkormányzatokat értesítették-e határozattal, illetve hogy a körzeti földhivatalok határozattal értesítették-e az

illetékes önkormányzatokat arról, hogy a földkiadás lezárását követően a szövetkezet használatában lévő önálló helyrajzi számon nyilvántartott utak közül – amelyek nem a szövetkezet tulajdonát képezik, s amelyek nem tartoznak védett vagy védelemre tervezett területekhez – mely helyrajzi számú utak kerültek az önkormányzat tulajdonába. A vizsgálat kiterjedt arra is, hogy az FM Hivatal által a részarány-tulajdonosokat megillető aranykorona értékű – ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas – határozattal kiadott termőföldek ingatlan-nyilvántartási bejegyzése határidőben megtörténik-e, illetve hogy hogyan alakult azon jogosultak kérelmének teljesítése, akik az Fkbtv. 12/F. §-a alapján 2002. III. 1. napjáig azért nyújtották be termőföldjüknek az állami költségvetés terhére önálló helyrajzi számon való kialakítása és bejegyzése iránti kérelmüket, mert a földkiadási eljárás során részükre korábban határozattal osztatlan közös tulajdonként kiadott termőföldjük tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba ily módon már jogerősen bejegyezték.

A földhivatalban kapott tájékoztatás szerint a szövetkezetek használatában lévő – az Fkbtv. 12/A. §-ában megjelölt – önálló helyrajzi számon nyilvántartott árkok, csatornák, töltések és azok műtárgyai önkormányzati vagy állami tulajdonba vételéről a körzeti földhivatalok határozattal értesítették a jogosultakat, s részükre az említett ingatlanok tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése is 2001. év végéig megtörtént. Ugyanez a megállapítás vonatkozik az Fkbtv. 12/D. § (1)-(2) bekezdésében megjelölt utak tulajdonosai határozattal való tájékoztatására és tulajdonjoguk ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére is. Az FM Hivatal által hozott – ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas – határozatokkal részarány-tulajdon fejében kiadott termőföldek tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése a körzeti földhivataloknál határidőben megtörténik, elmaradás nem tapasztalható. A vizsgálat feltárta, hogy az Fkbtv. 7/A. § (4) bekezdésében írt, az FM Hivatalnak szóló értesítési kötelezettség teljesítésével – egyes gazdálkodó egységek tekintetében – a körzeti földhivatalok késnek, melynek rövid időn belüli pótlására a földhivatal vezetői ígéretet tettek.

A földhivatalnál arra a kérdésre, hogy az Fkbtv. 12/F. §-ának 2002. január 1. napjától hatályos szövege szerinti feladat megoldása hol tart – mely szerint az illetékes körzeti földhivataloknak a tulajdonostárs által a törvényes határidőben (2002. március 1-jéig, ezt követően évente március 1-jéig) benyújtott kérelmére tulajdoni hányadának megfelelő aranykorona értékű termőföldet kell a tábla állami költségvetés terhére való megosztása után önálló helyrajzi számon az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni – azt a választ kaptuk, hogy a 2002. március 1. napjáig a megyében lévő körzeti földhivatalokhoz benyújtott 8000 kérelmet a körzeti földhivatalok áttekintették, községenként rendezték, azonban e kérelmekben foglaltak teljesítésére – pénzügyi fedezet hiányában – nem került sor. A földhivatal vezetője arról is tájékoztatott, hogy ez év tavaszán értesítette a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium illetékes főosztályát az említett feladat végrehajtásához szükséges költségek mértékéről. A vizsgálat megjegyzi, hogy az Fkbtv. 12/F. §-a az ott megjelölt termőföld részarány magán-földtulajdonosoknak arra biztosít alanyi jogot, hogy igényeljék kérelmük benyújtására megállapított határidő elteltét követő 30 napon belül az osztatlan közös tulajdonban lévő földrészlet állami költségvetés terhére történő megosztását, s e földrészletben lévő tulajdoni hányaduk aranykorona értékének megfelelő aranykorona értékű termőföld tulajdonjogának nevükre önálló ingatlanként való bejegyzését.

A vizsgálat megállapította, hogy a már hivatkozott törvényhely szerinti hatáskörükbe tartozó ügyben illetékességi területükön a körzeti földhivatalok – pénzügyi fedezet hiányában – eljárni nem tudtak. Ennek következtében sérült a törvényben meghatározott jogosultak tulajdonhoz való joga, mert tulajdonjoguk Fkbtv. 12/F. § szerinti gyakorlását a pénzügyi fedezet biztosításának elmulasztása kizárta. Ugyanakkor ez a mulasztás sérti a már említett jogosultak jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogát is azáltal, hogy a pénzügyi fedezet hiányában hallgató körzeti földhivatalok eljárása kiszámíthatatlanná vált, mely az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos a megjelölt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében – arra is tekintettel, hogy a törvény szerinti eljárás lefolytatásának elmaradása nem a megyei vagy a körzeti földhivatalok mulasztásának következménye – a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterhez címzett ajánlásában indítványozta az Fkbtv. 12/F. §-ában megjelölt állami költségvetés terhére megoldandó feladat realizálásához szükséges pénzügyi fedezet soron kívüli biztosítását jelentő intézkedés haladéktalan megtételét. A miniszter az ajánlást elfogadta. Válaszában kifejtette, hogy az 1993. évi II. törvénynek a 2001. évi CXVIII. törvénnyel való módosítása által meghatározott feladat – melynek megoldatlansága miatt az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság fennáll – országosan több mint 1,2 millió hektáry területű termőföld egyes földrészletekre való megosztását jelenti, mely 240 000 kérelmezőt érint, s anyagi kihatása várhatóan 7,2 milliárd forint, melyet a költségvetés nem biztosított. A miniszter a feladat megoldásához szükséges pénzügyi fedezet biztosítása érdekében megkereste a pénzügyminisztert, s javaslatot dolgozott ki az 1993. évi II. törvény módosítására. Az országgyűlési biztos az ajánlásra adott választ elfogadta. A módosításra a 2002. évi LXII. tv. 81. §-ával került sor, mely 2003. január 1. napján hatályba lépett.

OBH 4290/2002.

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz a Megyei Földművelésügyi Hivatal eljárása, ha mulasztása miatt a részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona értékű termőföldet ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozattal a jogosult tulajdonába nem adja. A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz az földhivatal, ha a törvényben előírt ügyintézési határidőt túllépi.

Az országgyűlési biztosok Győr-Moson-Sopron megyei munkalátogatása keretében sor került a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbtv.) egyes kérdései végrehajtásának vizsgálatára a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Győr-Moson-Sopron Megyei Földművelésügyi Hivatalánál (FM Hivatal) is.

A hivatalból indított vizsgálat célja volt annak feltárása, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld kiadási munka hol tart a megyében; hány aranykorona értékű termőföld vár még kiadásra; mely időpontban várható az utolsó földkiadási határozat FM Hivatal által történő kiadmányozása. A vizsgálat kiterjedt arra is, hogy a 4000 Ft/aranykorona érték szerinti kártalanítás hány aranykorona értékű részarány-tulajdonosot érintett, illetve hogy az arra jogosult részarány-tulajdonosok a nemzeti földalapról mekkora aranykorona értékű termőföldet igényeltek; továbbá arra is, hogy az FM Hivatal által árverésre bocsátott termőföldek értékesítése hogyan alakult; s hogy az FM Hivatal által vezetett sorsolások ellen a jogosultak éltek-e kifogással (jogorvoslattal).

A vizsgálat feltárta, hogy a földkiadó bizottságok tevékenysége a megyében lévő 82 gazdálkodó egység gazdálkodási területén lévő termőföldek kiadására terjed ki. A földkiadó bizottságok működésük megszűnéséig – 1996. december 31. napjáig – a megye településein elhelyezkedő termőföldekből a részarány föld-magántulajdonosokat megillető 2,8 millió aranykorona értéknek megfelelő földből 1 987 000 aranykorona értékű földet adtak ki. A földkiadó bizottságok tevékenységének megszűnését követően a földkiadási feladatokat a 82 gazdálkodó egység gazdálkodási területén 1997. január 1. napjától az FM Hivatalok vették át, s a földkiadó bizottságok által még ki nem adott részarány-tulajdonnak megfelelő 913 000 aranykorona értékű föld kiadása is feladataikat szaporította.

A Megyei FM Hivatal 1997. január 1. napjától a már említett 913 000 aranykorona értékű termőföldből az elmúlt közel 6 év alatt 883 000 aranykorona értékű földet – ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozattal már kiadott, így a továbbiakban 30.400 aranykorona értékű (kizárólag maradványföldekből: a 1992. évi II. törvény 25. §-a alapján keletkezett) részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld vár kiadásra. A 30 400 aranykorona értékű részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld határozattal való kiadása a megyében lévő 82 gazdálkodó egységből 29 gazdálkodó egységet érint, mivelhogy további 37 gazdálkodó egység gazdálkodási területét érintően a földkiadási munka teljesen befejeződött, s további 16 gazdálkodó egység gazdálkodási területén már csak a nemzeti földalapnak történő termőföld-átadás jelent megoldandó feladatot, ha az adott termőföld fogadására a nemzeti földalap már felkészült.

Az FM Hivatal tájékoztatása szerint az utolsó földkiadási határozat kiadmányozására azon időpontot követő 3–4 hónapon belül kerülhet sor, mely időpontban az említett 30 400 aranykorona értékű föld kiadásával járó pénzeszközöket, mint forrást, a költségvetés biztosítja. A kapott tájékoztatás szerint a hiányzó összeg mintegy 21 000 000 forint, melynek biztosítását az FM Hivatal a felügyeleti szervétől 2002. II. negyedévében írásban is kérte, azonban e kérésének teljesítése a mai napig nem járt eredménnyel.

A vizsgálat során az is megállapítható volt, hogy az Fkbtv. 7/A. § (3) bekezdésében írt jogosultaknak járó aranykoronánkénti 4000 Ft-tal való kártalanítás 643 aranykorona értéknek megfelelő termőföldre terjed ki, mely az FM által határozattal kiadott termőföldek aranykorona értékéhez viszonyítva számottevőnek nem tekinthető. E kártalanítási kötelezettség teljesítését az FM Hivatal eredményesen oldotta meg, mint ahogy az Fkbtv. 12. § (6) bekezdése, illetve az Ámt. 25/A. §-a szerinti földek árverésen való értékesítését is.

A vizsgálat azt is megállapította, hogy a hivatalnál nem fordult elő olyan arra jogosult részarány-tulajdonos által előterjesztett kérelem, mely a nemzeti földalap földkészletéből részarány-tulajdona fejében való földkiadás teljesítésére irányult volna. Ugyanez a megállapítás vonatkozik a földkiadás során az FM Hivatal által végzett sorsolás ellen 48 órán belül benyújtható kifogásra (jogorvoslat) is.

A vizsgálat megállapította, hogy a földkiadási munka végzéséhez szükséges pénzügyi forrás folyamatos biztosításának hiányában az FM Hivatal földkiadási tevékenységének nemcsak a lendülete tört meg, hanem a még ki nem adott 30 400 aranykorona részarány-tulajdonnak megfelelő föld kiadására vonatkozó földkiadási határozatok folyamatos kiadmányozását is hónapok óta lehetetlenné tette. A földkiadási munka továbbfolytatásához szükséges pénzügyi fedezet hiánya miatt a jogosult részarány-tulajdonosok az őket megillető termőföldhöz – földkiadási határozat határidőben való kiadmányozásának hiányában – nem juthatnak hozzá. A mulasztás sérti a jogosult részarány-tulajdonosok tulajdonhoz való jogát, mert tulajdonosi jogaikat földkiadási határozat hiányában konkrét helyrajzi számmal rendelkező termőföldön nem gyakorolhatják. Ugyanakkor ez a mulasztás sérti panaszosoknak a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogát is, mivel forrás hiányában az eljárás kiszámíthatatlanná vált, s így az említett alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot idéz elő.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlásában a földkiadási munka és annak során hozandó határozatok kiadmányozásához hiányzó pénzügyi fedezet, soron kívüli bizto-

sítását jelentő intézkedés haladéktalan megtételét indítványozta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternél. Az ajánlást a miniszter elfogadta, s intézkedett a földkiadási eljáráshoz szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Az ajánlásra adott választ az országgyűlési biztos tudomásul vette.

OBH 4292/2002.

Az időseket ápoló-gondozó intézményben a minimálisan előírt orvosi jelenlét hiánya a gondozottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben okoz visszásságot.

Az országgyűlési biztosok 2002-ben Győr-Moson-Sopron megyében tartottak munkalátogatást, melyben a „Szentlélek” Templom-és Otthonfenntartó Alapítvány Szent Anna Idősek Otthonának utóvizsgálatára is sor került. Az országgyűlési biztos meggyőződhetett arról, hogy a 2000 januárjában végzett vizsgálat eredményeként megfogalmazott ajánlások hogyan érvényesülnek az otthon napi működésének gyakorlatában. Az otthonban folytatott korábbi vizsgálata során az országgyűlési biztos az általa feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslása és azok érvényesülését veszélyeztető gyakorlat megszüntetése céljából ajánlással fordult az otthon fenntartó alapítvány kuratóriumának elnökéhez és az intézet igazgatójához. Kezdeményezte, hogy gondoskodjanak a szakdolgozói létszám folyamatos bővítéséről, az egészségügyi feladatok ellátásához minimálisan szükséges orvosi jelenlét biztosításáról, az intézet érdekképviselői fórumának működtetéséről, a megfelelő diétás étrend biztosításáról, a jogszabályban előírt betegszoba kialakításáról, a jogszabályban előírt mennyiségű tisztálkodást segítő textíliáról, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagok és eszközök szükség szerint történő biztosításáról, illetve a panaszok jogszabályban meghatározott feltételekkel történő kivizsgálásáról.

Az utóvizsgálat megállapította, hogy az intézet kialakítása és műszaki megoldásai teljes mértékben megfelelnek a kulturált és magas színvonalú időotthoni ellátással szemben támasztott szakmai követelményeknek és emberi kívánalmaknak. Az alapvizsgálat ajánlását szem előtt tartva alakították ki az elkülönítő helyiségeket is. Ezek azonban még mindig nem tölthetik be eredeti funkciójukat, mert a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat egyik időseket ápoló-gondozó otthonának felújítása miatt e szobákat „ideiglenesen”, de már évek óta lakják. A helyzet végleges rendezése továbbra is várat magára. A gondozottakkal közvetlenül foglalkozók aránya jelenleg 78%-os. A munkaszervezési megoldásokra, a folyamatban lévő tovább- és átképzésekre figyelemmel, az utóvizsgálat szerint, a minimálisan előírt szakképzett ápolószemélyzet hiánya a gondozottak legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez, valamint szociális biztonságához fűződő alkotmányos jogával összefüggésben nem okoz visszásságot. Az intézetben – egy rövidesen elkészülő új megállapodás értelmében – heti öt alkalommal (hétfőn, szerdán és pénteken délelőtt, kedden és csütörtökön délután) napi átlag hat órában áll majd rendelkezésre az intézet belgyógyász-tüdőgyógyász orvosa. Ez azonban még mindig nem éri el az előírások megkövetelte minimum szintjét. Az intézet megfelelő készletekkel rendelkezik a jogszabály által előírt mennyiségű tisztálkodást segítő textíliákból, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokból és eszközökből. Az utóvizsgálat megállapította, hogy az intézet érdekképviselői fóruma rendszeresen ülésezik, üléseit megfelelően dokumentálják. A panaszkezelés kialakított (írásban történő válaszadás) gyakorlata is megfelel az irányadó jogszabály rendelkezéseinek. Az országgyűlési biztos az utóvizsgálat során megállapított visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte a Szent Anna Otthon fenntartójánál, hogy gondoskodjon az egészségügyi feladatok ellátásához minimálisan szükséges orvosi jelenlét biztosításáról. Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4311/2002.

Győr és Sopron megyei jogú városok az okmányirodák feladatainak előre nem látható bővítése, a munkafeltételek nem teljes körű központi biztosítása és a jogszabályok ellentmondásossága ellenére is színvonalasan oldották meg az okmányirodák kialakítását.

Az országgyűlési biztos Győr-Moson-Sopron megyei munkalátogatása során helyszíni vizsgálatot tartott Győr és Sopron mint megyei jogú városok okmányirodáinak működésével kapcsolatban.

Az önkormányzatok többsége számára kihívást jelent a 2003. január 1-jétől rájuk háruló újabb feladat ellátása, hiszen alig vannak túl az előző fejlesztésen, alig fejeződött be a műszaki kialakítás, épületvásárlás és az ezzel járó anyagi megterhelés, és máris az újabb munkatársak betanításáról és a munkaegészségügyi előírásoknak megfelelő újabb munkaterület biztosításáról kell gondoskodniuk. A vizsgált városokban – az ország többi településéhez hasonlóan – sem tudtak egy hosszú távon is fenntartható megoldást találni, mert a feladatok előre nem látható növekedése miatt az önkormányzatok újabb és újabb irodákat alakítottak ki.

Szerencsés volt az az önkormányzat, amely egy nagyobb épület átalakításával, vásárlásával, építésével meg tudta oldani az egyre bővülő okmányiroda elhelyezését. Országos helyzetkép alapján azonban elmondható, hogy alacsony azon polgármesteri hivatalok száma, ahol egy épületben sikerült elhelyezni a teljes okmányirodát, ezért az önkormányzatok többségének a bővülő feladatok végzéséhez az irodákat újabb és újabb épületekben kellett létrehozni.

Győrben a három – 2003. januártól négy – helyszínen működő iroda mellett esetleg további irodák kialakítása is szükségessé válhat.

Sopronban folyik egy újabb iroda kialakítása, mert az okmányirodának helyt adó épület már nem bővíthető.

Az ombudsman álláspontja szerint ilyen körülmények között a folyamatos ügyfelfogadás és ügyintézés, a helyettesítés, az iktatás, a jelentős háttérmunkát igénylő hatósági munka, tehát a naprakész ügyintézés a legjobb munkaszervezéssel is lehetetlen. Az okmányirodák gyors ügyintézését nagyban leronthatja az, hogy ha az állampolgárok az egyes okmányukat más-más telephelyen szerezhetik be. Teljes körű okmánycseré esetén minden dokumentumért más-más irodán kell sorban állni. Ez az okmányiroda munkáját irányító vezetők számára is jelentős többlet terhet jelent, mert megnehezül a személyes jelenlét biztosítása.

Az okmányirodák feladatkörének további bővítése csak úgy képzelhető el, ha az önkormányzatok megismerhetik a fejlesztés hosszú távú koncepcióját, és arra kellő időben felkészülhetnek. A fejlesztéshez megfelelő költségvetési támogatást kapnak, és folyamatos működés személyi és tárgyi feltételeit is megteremtik. Az önkormányzatok előre nem látható fejlesztéssel nem terhelhetők. Az ombudsman álláspontja szerint méltányolható az önkormányzatok azon igénye, hogy a 200 ezer forintos szakmai képzést, illetve a folyamatos továbbképzést a Belügyminisztérium finanszírozza.

A közlekedés-igazgatásban a hatósági munkát nehezíti, hogy az önkormányzat okmányirodája köteles hatósági határozattal – fellebbezési jogot biztosítva – bevonnai a gépjármű vezetői engedélyt attól a személytől, akit a bíróság jogerős ítéletben eltiltott a gépjárművezetéstől.

Az okmányirodák munkatársai sérelmezték, hogy az okmányirodai munkát a jogszabály nem tekinti képernyő előtti munkavégzésnek, így rájuk nem terjednek ki a jogszabályban biztosított egészségügyi és biztonsági követelmények.

Összegezve a tapasztaltakat, a helyszíni vizsgálatok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ügyfelfogadás rendje jól szervezett, az ügyintézés a lehetőségekhez képest gyors, kulturált, és az ügyintézés a több telephelyen folyó munkavégzés ellenére is jól szervezett és zökkenőmentes. Állampolgári jogokkal kapcsolatos visszásságot nem tapasztalt, de az okmányirodák feladatainak előre nem látható bővítésével, a munkafeltételek nem teljes körű központi biztosításával, a jogszabályok ellentmondásosságával, valamint a képzés és továbbképzés költségeinek viselésével kapcsolatos problémákra, illetve az ezzel összefüggő megállapításaira azonban fokozottan felhívta a belügyminiszter figyelmét.

OBH 4315/2002.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a Győr-Moson-Sopron megyei látogatása során helyszíni vizsgálatot rendelt el a rendőr-főkapitányság kezelésében lévő rendőrségi fogdáiban. A Soproni Rendőrkapitányság és a Győri Rendőrkapitányság fogdáiban a fogva tartási körülmények ellenőrzésére, és az 1999 decemberében végzett vizsgálat alapján tett biztosi ajánlások végrehajtásának utóellenőrzésére került sor.

Az ellenőrzés kiterjedt a zárkákra, a fürdőkre, az orvosi szobák, a sétálókat, az előállító-helyiségek és a fogdaörök öltözőjének állapotára, felszereltségére. Négyszemközti kikérdezéssel tájékozódunk a személyi állomány és a fogva tartottak esetleges panaszairól. A kikérdezett fogva tartottak elmondása szerint a fogdaszemélyzet korrekt módon látja el a feladatát, ellenük semmilyen panasz nem merült fel. Az ellátást, a fogva tartási körülményeket nem kifogásolták. Nem volt panaszuk a levelezéssel, csomagküldéssel és a látogató fogadással kapcsolatban sem.

A belügyminiszter 22/1988. sz. parancsával kiadott Fogdaépítési Szabályzat alapelvei között szerepel, hogy a fogdába beépítésre kerülő szerkezetek, felszerelési és berendezési tárgyak kialakítása olyan legyen, amely a szándékosan okozott sérülések és egészségrontás elkövetését megnehezíti. A korábbi országgyűlési biztos megállapította, hogy a fogva tartottak biztonságos elhelyezéséhez fűződő alapvető követelményeket sérti, hogy az előállítókatban, a fürdőhelyiségben és a zárkákban a rácsok, ablaknyitó berendezések, és a fűtőtestek egy részének elhelyezése közvetlen lehetőséget nyújt önkasztás végrehajtására. Ajánlotta, hogy a fogdában elkövethető öngyilkosságok lehetőségének csökkentése érdekében a nyílászáró szerkezeteket alakítsák át. Az országos rendőrfőkapitány elfogadta az ajánlást, de álláspontja szerint az átépítésre – anyagi okokból – csak a felújítások, és az új fogdák építése során van lehetőség. Az országgyűlési biztos a válaszokat elfogadta.

A városi rendőrkapitányság épületében kialakítás alatt álló új előállító helyiségek a szabályzat és az ajánlás figyelembevételével készülnek.

Összegezve a vizsgálat tapasztalatait, megállapítható volt, hogy a Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság fogdáiban a jogszabályoknak megfelelő körülményeket biztosítanak a fogva tartottak részére, a fogdaörök az előírások betartásával, emberségesen látják el feladataikat. A jelentésben összefoglalt észrevételeinkről a megyei rendőrfőkapitányt szóban tájékoztattuk. A vizsgálat alkotmányos jogokat sértő vagy veszélyeztető visszásságot nem tárt fel.

OBH 4355/2002.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a bv. intézet eljárása, ha – az országos szintű zsúfoltságra is tekintettel – a felújítási munkálatok alatt a lehetőségeknek megfelelően biztosítja a fogva tartottak elhelyezését és ellátását.

A Győr-Moson-Sopron megyei munkalátogatás részeként az országgyűlési biztos általános helyettese hivatalból helyszíni vizsgálatot rendelt el a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben, 2002. szeptember 25-én. Ennek keretében első sorban az élethez, emberi méltósághoz való jog, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, illetve a munkához való jog érvényesülésének vizsgálatára került sor.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtön befogadóképessége 544 fő; a vizsgálat időpontjában a fogva tartottak létszáma 807 fő volt. A 6,2–8,2 m² alapterületű zárkákban 2-3 elítéltet helyeztek el emeletes ágyakon. Az épület folyamatban levő felújítása a következő területekre terjed ki: a higiénés körülmények javítása érdekében a zárkákban külön WC helyiségeket alakítanak ki, ütésálló szaniterelemekkel. A felügyelőkkel való érintkezés megkönnyítése céljából elektromos kijelzőket építenek be a zárkákba. A biztonság növelése érdekében állapotjelzőket szerelnek fel a zárkaajtókra, valamint biztonsági ablakokat és rögzített bútorokat helyeznek el a zárkákban. A felújítások egyben a személyi állomány munkafeltételeinek javítását is célozzák: új felügyelői irodát és nevelői szobákat alakítanak ki. Az intézet teljes rekonstrukciója a tervek szerint 2004-ben fejeződik be, az anyagi eszközöket a BVOP biztosítja. Az országos problémát jelentő zsúfoltság azonban a felújítással sem szűnik meg, sőt átmenetileg még növekszik is, hiszen a felújítás alatt álló körletekből a már felújított zárkákba kell költöztetni a fogva tartottakat. A helyszíni bejárás alkalmával az általános helyettes munkatársai észlelték, hogy egy, a régi épületrészben levő lakózárkában a WC nem volt függönnyel leválasztva; ennek pótlására a parancsnokhelyettes ígéretet tett.

A fogva tartottak foglalkoztatása egyrészt költségvetési rendszerben (89 fő), másrészt a bv. intézet mellett működő gazdasági társaság keretében (315 fő) történik, az átlagkereset 14 ezer Ft. Munkahely hiányában 297 fő nem dolgozik. Az intézetben rendszeresen tartanak általános iskolai oktatást, egy éve pedig, gimnáziumi osztályt is indítottak, melyben jelenleg 25 fő tanul. A fogva tartottak által elkövetett öngyilkosságok megelőzése érdekében a bv. intézet parancsnoka 2001. május 21-én utasítást adott ki. Felismerték ugyanis, hogy az öngyilkosságot megkísérelt fogva tartott elkülönítése nem jó megoldás, továbbá hogy az öngyilkosságok megakadályozásában fontos szerepe van a személyzetnek, a pszichológusoknak és a börtönlelkésznek is.

Az intézetben 251 fő dolgozik, a korábbi 10–20 fős létszámhiányt a béremelés hatására sikerült megszüntetni. Ugyanakkor az azonos beosztásban levő közalkalmazottak és hivatásosok bére között kisebb-nagyobb eltérések tapasztalhatóak. A parancsnokhelyettes elmondása szerint problémát jelent, hogy felügyelői állományba többnyire nem tudnak felvenni az 1996. évi XLIII. törvényben előírt követelményeknek megfelelő, érettségivel rendelkező személyeket. A pszichikai állapotfelmérés komoly anyagi terhet jelent az intézetnek; a megfelelő fizikai állapot fenntartására és javítására pedig csak munkaidőn kívül van lehetőség.

Az általános helyettes vizsgálata során nem tárt fel alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a bv. intézetben. A parancsnokhelyettes által elmondottakra tekintettel azonban felhívta a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a figyelmét a törvény betartásával kapcsolatos anyagi és egyéb problémákra. A jogszabályi előírásokkal ellentétes zsúfoltság mielőbbi megoldása – a költségvetés függvényében – az igazságügy-miniszter feladata.

OBH 4420/2002.

Az országgyűlési biztosok a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központnál a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogok érvényesülését vizsgálták meg.

A biztosok a megyei munkalátogatásuk során hivatalból indítottak vizsgálatot a megyei munkaügyi szervezet működési rendjére, a foglalkoztatás elősegítésével és a munkanélküliek ellátásával kapcsolatos hatósági jogkörbe tartozó feladatokra, valamint a félfogadás rendjére. A vizsgálat megállapította, hogy a szervezet hatáskörébe utalt feladatok növekedése ellenére létszámleépítés történt. A feladatok maradéktalan ellátását azáltal biztosították, hogy az érdemi ügyintézők 90%-a felsőfokú szakképesítéssel rendelkezik. A megye területén működő hat kirendeltség igazodik a megye településszerkezetéhez, a tömegközlekedés adta elérési lehetőségekhez.

A munkanélküliek nyilvántartása gépi adatfeldolgozás keretében történik. A munkanélküli járadék megállapítása a törvény szerint csak a munkanélküli igazoló lap alapján történhet. Ezt sok esetben a munkáltatók nem adják át a munkaviszony megszüntetésekor a munkavállalónak, így a járadék nem állapítható meg. Erre az esetre olyan jogszabály, de rugalmas gyakorlatot alakítottak ki, hogy a kirendeltség felszólítja a munkáltatót az igazolás kiadására. Amennyiben 8 napon belül nem kapnak választ, azt jegyzőkönyvben rögzítik, és a járadékot folyósítják. Ezzel a hosszú hónapokig tartó peres eljárást előznek meg. Átgondolt, szervezett keretek között történik a csoportos létszámcsökkentés következtében munkanélkülivé válók ügyeinek intézése, a nyugdíj előtti munkanélküli segélyre való jogosultság megállapítása, valamint a rehabilitáltakkal, első sorban a látás- és hallássérültekkel való törődés.

A vizsgálat eredményét összefoglalva megállapítható, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központ lelkiismeretes, pontos, a munkanélküliek gondjainak mielőbbi megoldásával elismerésre méltó munkát végez. Az országgyűlési biztos a Megyei Munkaügyi Központban végzett vizsgálat alapján megállapította, hogy fellépést, intézkedést vagy ajánlást igénylő, alkotmányos állampolgári jogokkal összefüggő jogsértés nem történt.

OBH 4517/2002.

A tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz való alkotmányos joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben okoz visszásságot, ha a nyugdíjkorú, illetve rokkant vagy mozgáskorlátozott állampolgárok a korszerű ügyfélszolgálat hiánya miatt csak különös nehézségek árán tudják igényüket érvényesíteni, tájékoztatást kérni a nyugdíjbiztosítási kirendeltségen.

Az országgyűlési biztosok általános vizsgálatot végeztek Győr-Moson-Sopron megyében. Ennek keretében került sor a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (MNYI), valamint a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár (MEP) ügyfélszolgálati munkájának ellenőrzésére. A MNYI vezetője és munkatársai tájékoztatása, valamint a helyszíni tapasztalatok alapján az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményét a következőkben összegezte.

1. Az MNYI ügyfélszolgálati tevékenysége magas színvonalú, az ügyfélfogadás rendje jól szervezett, kulturált, gördülékeny. Rendkívüli helyzet elé állította azonban az Igazgatóságot (ezen belül a központi ügyfélszolgálati irodát is) a 2002. július 1-jétől lökészerűen és a továbbiakban is folyamatosan jelentkező nagytömegű méltányossági nyugdíj-emelési kérelem átvétele, nyilvántartása, feldolgozása. Ezért az Igazgatóság rendkívüli erőfeszítése ellenére nemcsak az ügyfélszolgálaton, hanem a szakosztályokon is megnőtt az ügyintézési idő. A vizsgálat visszásságot nem tárt fel, de az országgyűlési biztos felhívta az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) főigazgatójának figyelmét, hogy a problémák megelőzése érdekében az Igazgatóságnak segítségre van szüksége.

2. A kihelyezett ügyfélszolgálatok valódi segítséget nyújtanak az ügyfelek kiszolgálásában. Fokozott figyelmet igényel azonban a körülményeik javítása, technikai ellátottságuk és további helyszínekre tervezett fejlesztésükhöz szükséges feltételek biztosítása.

3. A kirendeltség ügyfélszolgálati tevékenységének vizsgálata eredményeképpen, elsősorban a lift nélküli épület második emeletén való elhelyezés, az akadálymentes, valamint biztonságos igénybevétel lehetőségének, továbbá a korszerű ügyfélszolgálati tevékenység feltételeinek tartós és folyamatos hiányát állapította meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a nyugdíjkorú, rokkant vagy mozgáskorlátozott állampolgárok a korszerű ügyfélszolgálat feltételeinek hiánya miatt csak különös nehézségek árán tudják igényüket érvényesíteni, tájékoztatást kérni a kirendeltségen.

Az országgyűlési biztos az ONYF főigazgatóját felkérte, hogy intézkedjen a feltárt alkotmányos visszásság megszüntetése, valamint annak jövőbeni elkerülése érdekében. A főigazgató az ajánlást elfogadta, és közölte, hogy a kirendeltség új irodaházban történő végleges elhelyezéséig átmeneti intézkedésként a 2003-as költségvetés biztosíthat alapot az ügyfélszolgálati tevékenység feltételeinek javítására.

A MEP hivatalvezetője és munkatársai tájékoztatása, valamint a helyszíni tapasztalatok alapján az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy jól szervezett és magas színvonalon működő ügyfélszolgálati munka folyik a MEP-nél, valamint a Soproni Kirendeltségen a kihelyezett ügyfélszolgálatokkal kiegészítve.

A biztos visszásságot nem tapasztalt, de a munkát akadályozó és az ügyfeleknek kényelmetlenséget okozó problémákra felhívta az Országos Egészségbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójának figyelmét. A főigazgató jelezte, hogy a problémák felszámolása folyamatban van, az akadálymentesítés, az országos program keretében, 2002-ben a bejáratok és a vizesblokk tekintetében megtörténik. Történt intézkedés az ügyfélhívó rendszer kiépítésére, és a telefonos elérhetőség javítására is. Az országgyűlési biztos a válaszokat tudomásul vette.

4.5. Kiemelt részletek egyes jelentésekből

Részlet az otthont nyújtó gyermekintézmények utóvizsgálatáról készült OBH 2376/2002. sz. jelentésből

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1998 decemberében zárta le az OBH 550/1998. sz. átfogó vizsgálatát, amely a gyermekvédelmi gondoskodásba vett, otthont nyújtó gyermekintézményekben élő gondozottak alkotmányos jogainak érvényesülésével foglalkozott. Az általános helyettes munkatársai 13 intézményben folytattak helyszíni vizsgálatot. A vizsgálat megindítását az indokolta, hogy az országgyűlési biztos a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) nevesítetten kapta feladatul a gyermeki jogok védelmét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 2002 áprilisában hivatalból utóvizsgálatot indított annak feltárására, hogy az alapvizsgálat megállapításai alapján tett ajánlások az érintett intézményekben miképp érvényesültek. Az utóvizsgálat abban az öt intézményben folyt, amelyben a legsúlyosabb visszásságokat állapítottak meg.

1. Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Intézményei

1/A. Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Átmeneti Otthona

Pest Megye Önkormányzatának Gyermekvédelmi Szakszolgálat Átmeneti Otthonában az OBH 550/1998. számú jelentés összességében megállapította, hogy az átmeneti otthon nem alkalmas feladatának ellátására, a gyermekek alkotmányos jogainak biztosítására. Ezért az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte az otthon működésének megszüntetését. Az intézményt fenntartó Pest Megye Önkormányzata a kezdeményezést elfogadta.

A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: Szakszolgálat) és az ideiglenes hatályú beutaltakat befogadó otthon 2000 áprilisában Budapest XII. kerület, Szarvas Gábor u. 20. szám alá költözött. A gondozottak több helyen vannak elhelyezve, ezért az utóvizsgálat három helyszínen történt. A Szarvas Gábor u. 20. szám alatt található a szakszolgálat igazgatósága, itt végzik az adminisztrációs munkát is.

A szakszolgálat területén – külön épületben – működik az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi gondoskodásba helyezettek befogadó otthon is egy fiú és egy lány szobával. A befogadó otthon nyolc fő befogadására alkalmas, ideiglenes működési engedélye van. A vizsgálat idején három fő volt állományukban. Az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi gondoskodásba utaltakat általában sikerül a Gyvt.-ben előírt 30 napos határidő alatt végleges gondozási helyükre helyezni, a befogadó otthonban viszonylag rövid időt töltenek.

A befogadó otthon két szobája meglehetősen sivár. A falakon nincs semmilyen díszítés, a bútorok rossz állapotban vannak, a beépített szekrények nem zárhatók, semmi nem utalt arra, hogy egyáltalán használja valaki a szobákat. Az 1998-as alapvizsgálat óta e téren a helyzet nem változott.

A vizsgálat megállapította, hogy a sivár, minden intimtást nélkülöző környezet sérti az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi gondoskodásba utalt kiskorúaknak az egészséges környezethez, továbbá a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. A tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggésben pedig visszásságot okoz, hogy a befogadó otthonban a szekrények zárhatatlanok.

A házi rend szabályozza a gondozottak kimenőjét és eltávozási rendjét is. Az ügyeleti naplóban gyakran szerepel „az engedély nélkül távol” bejegyzés. Pest megyéből a gyermekvédelmi szakellátásba utalt szökött kiskorúakat is a Szakszolgálat épületébe viszik be, itt kellene ellátni őket addig, amíg vissza nem kerülnek gondozási helyükre. A vizsgálat idején tizenhét volt szökésben. Az igazgató tájékoztatása szerint az engedély nélkül eltávozott gondozottak felkutatása érdekében mindent megtesznek, amit a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet előír számukra. Tekintettel azonban arra, hogy a gyermekek személyes szabadságát nem korlátozhatják, ezért nem tudják megakadályozni további szökésüket sem. Már az 1998-as helyszíni vizsgálat megállapította, hogy az otthonban a szökések problémáját nem tudják kezelni. Ekkor még a 15/1998 (IV. 30) NM rendelet nem volt hatályos. Az utóvizsgálat idején a szökésekre már alkalmazták a rendeletben előírtakat, de úgy tűnik, ez nem változtatott azon, hogy a gyermekek személyes kötődések, illetve egyéb kötőerő hiányában továbbra is megszöknek a befogadó otthonból. Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy – az alapvizsgálat következtetéseivel megegyezően – az intézmény szökésekkel kapcsolatos megfelelő eljárásának hiánya az élethez való alkotmányos joggal, a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a személyi biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz, ezért a Pest Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Intézményei igazgatójánál kezdeményezte:

- intézkedjen az átmeneti befogadó otthon szekrényeinek zárhatóságáról, a környezet barátságosabbá tételéről;
- dogozzon ki módszertani levelet a szökésekkel kapcsolatos eljárásra.

A szakszolgálat igazgatója a kezdeményezéssel egyetértett, az engedély nélküli eltávozásokkal kapcsolatos módszertani levél másolatát megküldte az általános helyettesnek.

1/B. Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Gyermekotthona (Érd)

A gyermekotthon 2001-ig speciális fiúotthon volt, jelenleg nehezen kezelhető, magatartási problémás fiúkat ellátó gyermekotthonként működik. A gyermekotthon egy kétszintes családi házban működik, a tizenhat gondozottat 2-3 ágyas, kisméretű szobákban helyezték el. A gyermekotthon egész berendezése nagyon szegényes. A szobákban kevés a szekrény, de azok zárhatóak. Minden gondozottnak van a szobájához kulcsa, ha kimennek, bezárják maguk után. Mind a lakószobák, mind a közös helyiségek fala díszítetlen, az egész épület az átmenetiség benyomását kelti. A vizsgálatot végzők a verekedés, a szándékos rongálás következtében több helyen észleltek betört ablakot, erkélyajtót.

A vizsgálat megállapította, hogy a minden otthonosságot nélkülöző környezet – a befogadó otthoni állapotokéhoz hasonlóan – sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak és az utógondozásban részesülő fiatal felnőttek egészséges környezethez, a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát.

Az otthonvezető tájékoztatása szerint szervezett szabadidős programra anyagi erőforrások hiányára hivatkozva nem kapnak pénzt. Egy-egy napos kirándulásokat szerveznek, nyaranként Lakitelekre viszik gondozottjaikat. A vizsgálatot végzők szervezett szabadidős tevékenységre utaló bejegyzést az ügyeleti naplóban nem találtak.

A vizsgálat megállapította, hogy a szervezett szabadidős programok elmaradása a művelődéshez való jog, és a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A kimenőt és az eltávozást az intézmény házirendje szabályozza. A hétköznapi kimenőt a nevelőtanár engedélyezi, tényét az ügyeleti naplóban rögzíteni kell. A házirend 22. pontja szerint: „... Az otthonlakók családhoz, rokonsághoz hétvégére, ünnepnapokra csak akkor engedhetők el, ha a gyámhivatal beutaló határozatban nem tiltja, illetve nem állnak fegyelmi korlátozás alatt.”. A vizsgálat megállapította, hogy elfogadhatatlan, és a családhoz való jogot sérti, ha a családi kapcsolatok ápolását az intézmény vezetője feltételekhez köti, a gondozott és szülei közötti kapcsolattartást, illetőleg annak megvonását fegyelmezési eszközüül használja.

Az otthonban hiányoztak a gondozottak lelki problémáinak és viselkedési zavarainak kiküszöbölését elősegítő megfelelő szakmai munka tárgyi és személyi feltételei, mindez a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joggal összefüggésben okozott visszasságot.

Az utóbbi időben nőtt a szökések száma. A vizsgálat idején három szökött gondozottat tartottak nyilván. Az engedély nélkül távozókat felderítésére itt is, mint a budapesti befogadó otthonban alkalmazzák a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet előírásait. Ebben az intézményben igazán tartós szökések nincsenek.

A szökésekkel kapcsolatban az alapvizsgálat által megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok – ugyanúgy, mint a Szakszolgálat befogadó otthonában – az érdi gyermekotthonban továbbra is fennálltak.

A vizsgálat idején a házirend sehol nem volt az épületben kifüggesztve, ezzel a véleménynyilvánításhoz és a panaszhoz való jog került veszélybe, továbbá sérült a gondozottaknak a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joga.

A házirend 18. pontja szerint: „Az otthon területét hétköznapiokon 9 órától az ebéd idejéig el kell hagynia azoknak, akik nem dolgoznak, illetve tanulnak. Ezen időszak alatt kötelesek az érintettek idejüket – saját költségükre – munka, illetve tanulási lehetőségek keresésére fordítani és az eredményekről rendszeresen tájékoztatni a nevelőtanárokat, akiktől e tekintetben segítséget is lehet kérni.” Ellenőrizhetetlen, hogy a gondozott a délelőtti órákat valóban munka, illetve tanulási lehetőségek keresésével tölti. Tanköteles korúaknál a tanítási kötelezettség sérül, ha nem járnak iskolába. Az utógondozásban részesülő fiatal felnőttek esetében az utógondozó kötelessége a segítségnyújtás. A már nem tanköteles, de még nem utógondozott növendékek esetében pedig az ifjúság érdekeinek védelme, továbbá a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérül, ha gyakorlatilag magukra maradnak a tanulási- illetve munkalehetőség keresésében, ezen túlmenően még a délelőtti órákban a gyermekotthon területét is el kell hagyniuk.

Az általános helyettes a Pest Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Intézményei igazgatójánál kezdeményezte:

- dolgozzon ki módszertani levelet a szökésekkel kapcsolatos eljárásra;
- a gyermekotthon házirendjét az épület mindenki számára jól látható helyén függesztesse ki;
- töröltesse a házirendből a gondozottak alkotmányos jogait sértő részeket.

Az igazgató a kezdeményezésekkel egyetértett, gondoskodott az abban foglaltak megvalósításáról, a gyermekotthon vezetőjének munkaviszonyát megszüntette.

A Pest Megyei Közgyűlés elnökének az általános helyettes ajánlotta: terjessze a jelentést a fenntartó Pest Megyei Önkormányzat elé azzal az ajánlással, hogy a vizsgálat megállapításai alapján gondoskodjon az intézmény személyi és tárgyi feltételeinek biztosításáról.

2002 nyarán az érdi gyermekotthonban a bútorok cseréje, a könyvtár bővítése, továbbá a szabadidős programok szervezése már megkezdődött.

1/C. Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Speciális Gyermekotthona (Nagykörös)

Az épületben 2001. május 16-a óta határozatlan időre szóló működési engedéllyel speciális gyermekotthon működik. A tizenöt férőhelyes gyermekotthon tartósan beteg, illetőleg fogyatékos, beilleszkedési, magatartási vagy tanulási zavarokkal küzdő, különleges ellátást igénylő 8–18 éves fiúkat lát el.

Az otthon speciális jellegéből adódóan nagyon fontos, hogy a magatartási, beilleszkedési, illetve tanulási zavarokkal küzdő fiúk folyamatos iskolába járatását megoldják.

A speciális otthon házirendje megfelelő, az épületben jól látható helyen ki van függesztve, elfogadását a gondozottak aláírásukkal igazolták.

A gyermekotthonnak nagyon jó kapcsolata van a városi rendőrkapitánysággal, a helyi ifjúságvédelmi szakemberekkel, a Károly Gáspár Református Egyetem szociális munkásokat képző főiskolai karával, a nevelési tanácsadóval. Mind a rendőrök, mind a szociális munkás hallgatók részt vesznek a prevenciós programokban.

A fiúk három-, illetve négyágyas szobákban laknak, amelyeket maguk takarítanak. Minden gyereknek van szekrénye, ahol személyes holmijait tarthatja. A helyszíni vizsgálat idején a szobák rendben voltak.

Az otthonban dolgozó pedagógusok és gyermekfelügyelők kiemelt feladatuknak tekintik, hogy gondozottjaik napirendje kiszámítható legyen, megszokják a rendszerességet. Ezért nagy hangsúlyt fektetnek a napirend betartására.

A magatartási, illetőleg beilleszkedési zavarokkal küzdő, esetleg drog- vagy alkoholfüggő fiatalok esetében nagyon fontos, hogy a szabadidejüket hasznosan töltsék el. A szabadidős programokat a pedagógusok szervezik, melyek változatosak, megvalósulásukat az ügyeleti napló is tanúsította. A speciális gyermekotthon dolgozóinak e téren végzett munkája példaértékű.

A gyermekotthonban mind a gondozottak elhelyezési feltételei, mind az ott végzett pedagógiai munka a gyermekvédelmi gondoskodásban élők alkotmányos jogainak érvényesülését szolgálja.

Az otthon speciális jellegéből adódóan pszichésen sérült gyermekeket is gondoz, akiknek helybeli pszichiátriai kezelése megoldatlan, mert a ceglédi kórházban nincs a 14–18 éves korosztály ellátására alkalmas gyermekpszichiáter.

A vizsgálat megállapította, hogy a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jog közvetlen veszélyét jelentheti, hogy a pszichiátriai kezelésre szorulóknak ellátása gondozási helyük közelében megoldatlan.

A speciális gyermekotthon dolgozóinak munkája során nehézséget okoz, hogy a gyermekek elhelyezésével kapcsolatban mindent, még a legapróbb adminisztratív dolgot is a budapesti központban kell intézni, amellyel nincs számítógépes hálózati kapcsolatuk.

Pszichológus és fejlesztő pedagógus külön nincs az intézményben.

Az általános helyettes felkérte a Pest Megyei Közgyűlés elnökét, hogy terjessze a jelentést a fenntartó Pest Megyei Önkormányzat elé azzal az ajánlással, hogy a vizsgálat megállapításai alapján gondoskodjon:

- a speciális gyermekotthonban – a jogszabályi előírásnak megfelelően – önálló pszichológusi státusz biztosításáról;
- lehetőség szerint fejlesztő pedagógus alkalmazásáról;
- mérje fel annak lehetőségét, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálat budapesti központján kívül tud-e anyagi erőforrásokat biztosítani Pest megyében még egy – a gyermekek elhelyezésének jogkörével bíró – regionális központ létrehozására.

A közgyűlés elnöke az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és arról tájékoztatta az általános helyettest, hogy lehetőség van a gyermekotthonban két fő pszichológus felvételére, fejlesztő pedagógus beállítását is tervezik, szeretnék mielőbb elkezdeni a körzetközpontok kialakítását.

2. Budapest Főváros Önkormányzatának Zirzen Janka Gyermekotthona

Budapest Főváros Önkormányzatának Zirzen Janka Gyermekotthonában 1998-as vizsgálat a következőket állapította meg: az épület környezete kiskorú lányok elhelyezésére alkalmatlan volt, nagy volt a szökések száma. Nem biztosították a személyes tárgyak biztonságos elhelyezését, a kisebb növendékek kiszolgáltatottak voltak a nagyobbaknak. A gyerekeket nem vonták be a közvetlenül őket érintő döntések meghozatalába, panaszaiknak nem volt fóruma, pszichés problémáik kezeletlenek maradtak, sorsuk alakulásáról sem kaptak információt. Az otthon a szabadidő és a szünetek eltöltésének lehetőségét nem biztosította, a gyerekek nem jártak rendszeresen iskolába.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének kezdeményezésére az intézmény 2000 áprilisában új helyre költözött. A 30 gyermek befogadására alkalmas gyermekotthon határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik. A gyermekotthont 2001. augusztus 1-je óta új, megbízott igazgató vezeti. A működési engedély szerint a gyermekotthon 3–18 éves gyermekek gondozását látja el, egy nyolcfős speciális – magatartási, beilleszkedési, tanulási zavarokkal küzdő, illetőleg szenvedélybeteg gyermekek ellátására alkalmas – csoporttal.

Az otthon fejlesztő pedagógusa tíz éve fizetés nélküli szabadságon van, a pszichológusi álláshelyet a gyermekotthon korábbi igazgatója tölti be, aki tartósan betegállományban van. A gondozottak pszichiátriai kezelését jelenleg az OPNI Gyermekpszichiátriai Osztálya látja el. A pszichológus munkaviszonya a közeljövőben megszűnik, akkor lehetőség lesz új szakember felvételére.

A vizsgálat megállapította, azzal, hogy az intézmény egészséges gyermekek ellátására hivatott gyermekotthonként működik úgy, hogy valójában nem mérték fel azt, hogy az ellátottak közül hányat kellene speciális ellátásban részesíteni, még akkor is sérül a gondozottak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő joga, ha a gyermekotthonnak van speciális csoportja. Ugyanezt a sérelmet okozza, hogy a pszichológus tartós betegállománya és a fejlesztő pedagógus távolléte miatt a gyermekotthonban megoldatlan a terápiás kezelés és a pedagógiai fejlesztő munka.

A Zirzen Janka és az Esze Tamás Gyermekotthonnak részben közös költségvetése van, ezért nehezen megoldható a mindkét intézményt megfelelően kiszolgáló segítő személyzet biztosítása. Mindez a gondozott gyermekeknek a kiemelt védelemhez fűződő jogával kapcsolatban keletkeztet visszásságot.

A vizsgálat megállapította, hogy a Zirzen Janka Gyermekotthon korábbi elhelyezésével, környezetével, a személyes tárgyak biztonságos elhelyezésével, valamint a gondozottak szabadidejének, szünidejének eltöltésével és az oktatásukkal kapcsolatban megállapított, alkotmányos jogaikkal összefüggő visszásságok az utóvizsgálat idején már nem álltak fenn.

A gyermekotthon házirendje a növendékek panaszhoz és véleménynyilvánításhoz való jogát már megfelelően szabályozza. A házirend 24. pontja annak megsértése esetére – többek között – a következő joghátrányokat helyezi kilátásba: „külső szakkör látogatásának korlátozása, vagy tilalma, ... hétvégi eltávozás megvonása”.

A vizsgálat megállapította, hogy a szakkör látogatásának, korlátozása, vagy tilalma a művelődéshez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz. A hétvégi eltávozás megvonása pedig – amennyiben az a gyermek szüleivel való kapcsolattartását akadályozza – a családhoz fűződő jogot sérti.

A vizsgálatot végzők a helyszíni vizsgálat idején nem találkoztak a házirend kifüggesztett példányával. A házirend mindenki által való folyamatos hozzáférhetőségének hiánya a véleménynyilvánításhoz és a panaszhoz való jog közvetlen veszélyét keletkeztetheti, továbbá sérül a gondozottaknak a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joga is.

Az általános helyettes a megállapított alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslása érdekében felkérte Budapest Főváros Közgyűlésének elnökét, hogy terjessze a jelentést a fenntartó Fővárosi Önkormányzat elé azzal az ajánlással, hogy a vizsgálat megállapításai alapján gondoskodjon arról, hogy:

- a pszichológusi és a fejlesztő pedagógusi státusz, ne csupán betöltött legyen, hanem a tevékenységet az arra alkalmazott szakemberek ténylegesen, a gondozottak érdekeinek és állapotának megfelelően végezzék,
- intézkedjen annak érdekében, hogy szakértői szerv mérje fel, hogy van-e lehetőség a Zirzen Janka Gyermekotthon önálló költségvetési intézményként való működtetésére;
- szakértői bizottság mérje fel a Zirzen Janka Gyermekotthonban elhelyezett kiskorúak állapotát és – amennyiben az indokolt – engedélyezze még egy speciális csoport létrehozását.

A fenntartó az ajánlással egyetértett. A fejlesztő pedagógus 2002 augusztusában munkába állt, a pszichológusi státusz betöltésére a Közgyűlés elnöke ígéretet tett.

Az általános helyettes a gyermekotthon megbízott igazgatójánál kezdeményezte, hogy a gyermekotthon házirendjét az épület mindenki számára jól látható helyén függesztesse ki, továbbá a gondozottak alkotmányos jogait sértő részeket töröltesse a házirendből.

A megbízott igazgató a kezdeményezést elfogadta.

3. Budapest Főváros Önkormányzatának Egyesített Csecsemőotthona és Gyermekotthona

Budapest Főváros Önkormányzatának Egyesített Csecsemőotthona és Gyermekotthonában az 1998-as vizsgálat megállapította, hogy az otthonban gondozott csecsemőknek a fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondozáshoz fűződő, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben okozott visszásságot a szakemberek hiánya, valamint a személyi és tárgyi környezet ridegsége.

Az általános helyettes utóvizsgálata során nem tárt fel alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot.

4. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Szakképző Iskola és Gyermekotthon

1998-as, lakásotthonokat érintő, helyszíni vizsgálat a következőket állapította meg: hiányoztak a gyerekekkel foglalkozó szakemberek, nem volt megfelelő az otthon által biztosított egészségügyi ellátás. A gyerekeket nem vonták be az őket érintő döntések meghozatalába, panaszaik, kívánságaik előadásának nem volt fóruma. Az otthonban nem biztosították a személyes tárgyak biztonságos elhelyezését, önkényesen alkalmazták a fegyelmezés, illetve a büntetés eszközeit. A gyerekek közül többen nem jártak iskolába. Az otthon a szabadidő eltöltésének lehetőségét csak igen korlátozott mértékben biztosította, és nem fordított kellő figyelmet a gondozott fiatalok életvitelére (alkohol, drogfügyasztás) sem.

Szép utcai lakásotthon

A lakásotthont 1998 augusztusa óta új vezető irányítja. Az intézmény szakemberrel való ellátottsága a jogszabályi előírásoknak megfelelő.

Az otthon 2002. december 1-jéig ideiglenes működési engedélyt kapott, ennek oka, hogy az épület bővítése szükséges ahhoz, hogy a feltételek a jogszabályi előírásoknak megfeleljenek.

Az utóvizsgálat idején a lakásotthonban tizenkét gyermek élt, négy szobában voltak elhelyezve. Mindegyik lakószoba és a közös helyiség is nagyon barátságos, otthonos. Az egész ház tiszta, rendben tartott.

A szabadidős foglalkozások a gyermekek életkorának megfelelőek voltak.

Hétköznap délben a gyermekek az iskolában ebédelnek, a vacsorát az otthonban főzik. Nagy gondot jelent – ezért is szükséges a napi főzés –, hogy a gondozottak napi ötszöri étkezésére fejenként 403 Ft-ot kap az intézmény. Az összes dologi kiadásra pedig havonta 33 000 Ft áll rendelkezésükre. Ebből kell a nyári nyaralást, a gyermekek felruházását, iskolai kirándulását is fedezni. A ház fenntartásának költségeit és a gyermekek zsebpénzét a fenntartó közvetlenül fizeti. Az otthonvezetőnek – a szűkös anyagi ellátás ellenére – eddig sikerült megoldani mind azt, hogy a ház állaga ne romoljon, mind a gyermekek étkeztetését, felruházását, iskolai kirándulásokon való részvételét, nyári táborozását, nyaralását. A gyermekek napi ötszöri étkezésének biztosítására csak folyamatos nehézségek árán van mód.

Kis János utcai lakásotthon

A speciális lakásotthonban az utóvizsgálat idején az engedélyezett nyolc férőhelyen négy, 16 és 22 év közötti fiatal gondoztak. Ebbe a speciális otthonba többnyire a minden más ellátási formából „kikopott”, javítóintézetet, esetleg börtönt is megjárta, enyhébb-súlyosabb magatartási zavaros fiúkat helyeznek. Az intézményben dolgozó pedagógusok, gyermekfelügyelő és gondozók száma és képzettsége megfelel a jogszabályban előírtaknak.

Az otthon épülete igen rossz műszaki állapotban van, a fenntartó ezért tervezi a ház eladását, és a gondozottak más helyre költöztetését.

Ez a lakásotthon is önállóan gazdálkodik az állami normatívából az étkeztetésre és a dologi kiadásokra megkapott összegből. Itt még nehezebb a gazdálkodás, mint a Szép utcai lakásotthonban, hiszen csupán a négy fiatalra eső normatívából gazdálkodhatnak.

A vizsgálat megállapította, hogy a lakásotthonokban élő gondozottak étkezésére és a dologi kiadásokra fordítható összeg nem elegendő az ott élők megfelelő ellátásához. Mindez a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joggal összefüggésben visszasságot okoz, ezért az általános helyettes felkérte a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnökét, hogy terjessze a jelentést a fenntartó megyei önkormányzat elé azzal az ajánlással, hogy az vizsgálja felül az állami gyermekvédelmi normatíva felhasználásának jelenlegi rendszerét, illetve vegye fontolóra a kiegészítő finanszírozás lehetőségét.

A közgyűlés elnöke arról tájékoztatta az általános helyettest, hogy a lakásotthonok élelmezési normájának kiegészítő finanszírozására – anyagi erőforrások hiányában – nincs lehetőség. A közgyűlés döntést hozott a Kiss János utcai lakásotthon értékesítéséről, továbbá a speciális lakásotthonok bútorzatának, textíliáinak és egyes tartós fogyasztási cikkeinek cseréjéről.

5. Árpád Nevelőotthon

Az alapvizsgálat a nevelőotthon működésével összefüggésben a következő alkotmányos jogok sérelmét állapította meg: az intézményben hiányzott a szökésekkel kapcsolatos megfelelő eljárás, megoldatlan volt a gondozottak megfelelő felügyelete és ellátása. Elhanyagolt, szegényes és piszkos volt az otthon környezete. Az otthonban nem oldották meg a személyes használati tárgyak biztonságos elhelyezését, lehetetlen volt bármilyen intimszféra kialakítása, nem akadályozták meg a kisebb és gyengébb gondozottak kiszolgáltatottságát, szexuális és egyéb zaklatását, megaláztatását. A gyerekeket nem vonták be a közvetlenül őket érintő döntések meghozatalába, panaszainak, kívánságaik előadásának nem volt fóruma. A gondozottaknak nem volt lehetőségük a családi kapcsolataik ápolására sem. Az egészségügyi ellátás dokumentációja rendezetlen volt. A gondozottakat büntetésből tiltották el a szakkörök látogatásától. Az otthon a szabadidő eltöltésének lehetőségét nem biztosította.

Az intézményben gyermekek nevelésére alkalmatlan pedagógus is dolgozott.

Az utóvizsgálat idején az Árpád Nevelőotthon átalakítás alatt állt. 2003. január 1-jétől az intézmény speciális gyermekotthonként működik. A pszichológus végzettségű vezetőt a közelmúltban nevezték ki. A helyszíni vizsgálat résztvevői az átalakítás alatt álló gyermekotthonban nem észlelték az alapvizsgálat során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságokat, ezért az általános helyettes ajánlást nem tett. Ugyanakkor felhívta a Csongrád Megyei Önkormányzat Közgyűlése elnökének figyelmét arra, hogy a tizennyolcadik életévüket betöltő gondozottak részéről igény mutatkozik utógondozói ellátásra, ezért kérte, hogy az Árpád Nevelőotthon átalakításának tervei között ezt vegyék figyelembe.

Részlet a gyülekezési jog érvényesüléséről készült OBH 5205/2002. sz. jelentésből*Az eljárás megindulása*

Az elmúlt hónapokban – különösen 2002. július 4. után – az írott és az elektronikus sajtó, valamint a közvélemény sokat foglalkozott a tömegdemonstrációkkal és az azokkal kapcsolatos hatósági döntésekkel vagy mulasztásokkal, elsősorban arra figyelemmel, hogy mind a demonstrációk résztvevői, mind az azon kívül álló személyek körében bizonytalanságot, vitathatóságot okoz az Alkotmányban mindenki számára biztosított egyes alkotmányos emberi jogok értelmezése, illetve érvényesíthetősége és tényleges érvényesülése. ... Az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében meghatározott és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben (Gytv.) részletesen szabályozott gyülekezési jog alapvető fontosságú politikai szabadságjog. Mint az Alkotmányban felsorolt bármelyik alapvető jog, a gyülekezési jog sem korlátlan jog. A gyülekezési jog érvényesülése szempontjából kiemelkedő alkotmányossági kérdés, hogy ennek a jognak az érvényesülését hogyan biztosítják az állam erre rendelt szervei. Ugyanígy az is alapvető kérdés, hogy egyéb alkotmányos jogok érvényesülésének biztosítása érdekében a gyülekezési jog milyen korlátozásoknak vehető alá. ... A gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatban több állami szervnek is vannak garanciális feladatai, a gyülekezési joggal való élés szándékával azonban időrendben először a rendőrség találkozik. Valamilyen módon minden, hatáskörét hibátlanul gyakorló állami szerv az alkotmányosság megvalósulásához is hozzájárul, így része az indirekt alkotmánybiztosítékok rendszerének. A közvetett alkotmányos biztosítékok sajátosságai a rendőrségre is jellemzők. Mindazonáltal a rendőrséggel kapcsolatban a legfontosabb követelmény a törvényesség, amely a végrehajtó hatalom működésének meghatározó alkotmányos elve. A Gytv. szabályozási módja olyan, hogy alkalmazása során a rendőrség nem egyszerűen tételes törvényi előírásokat hajt végre, hanem a gyülekezési jog egészének, lényegének alkotmányos követelményeiről is állást kell foglalnia. Egy olyan szabadságjogi szerkezetű jogot, mint a gyülekezési jog, a jogbiztonság alkotmányos követelményére tekintettel megfelelően operacionalizáltan, azaz egyes elemeiben is mindenki számára racionálisan és rekonstruálhatóan kell alkalmazni, érvényesíteni. E nélkül ugyanis a jogalkalmazás, illetve a jogérvényesítés *de facto* önkényessé válik, s ebből eredően a hatóság gyakorlata az érintett alkotmányos joggal kapcsolatban az alkotmányos visszásság közvetlen veszélyét idézi elő. ...

A fentebb említett megfontolások alapján az Obtv. 16.§ (2) bekezdésében biztosított jogkörömben hivatalból rendeltem el vizsgálatot a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggő rendőrségi álláspont és gyakorlat egyes elemeinek tisztázására.

A vizsgálat során elemeztem az Alkotmány gyülekezési szabadságra vonatkozó 62.§ (1) bekezdését és a gyülekezési szabadsággal összefüggésben álló más alapvető jogi szabályait, a Gytv. és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) előírásait, valamint az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal kapcsolatos alapvető 55/2001. (XI. 29.) AB határozatát. A rendőrségi gyakorlat egyes elemeinek megismerése és értékelése végett kérdéseket intéztem az országos rendőrfőkapitányhoz. Álláspontom kialakításakor figyelemmel voltam a gyülekezési jog értelmezésének és gyakorlatának külföldi megoldásaira is. ...

A vizsgálat elemei és a vizsgálat szempontjából lényeges álláspontok:

1. Az országgyűlési biztos hatáskörének általános megalapozása

... az országgyűlési biztos általában konkrét, egyedi aktusok által okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságok feltárásával foglalkozik, vagyis tevékenysége a jogalkalmazás alkotmányosságának vizsgálatára irányul. Ezen feladatának teljesítése azonban elválaszthatatlan a széles körű jogértelmezéstől, melynek során az ombudsman juthat arra a megállapításra, hogy létező vagy hiányzó jogszabály okoz a hatóság gyakorlatában alkotmányos visszásságot. Az alkotmányos visszásság tényének vagy veszélyének megállapítása megköveteli, hogy az ombudsman az érintett alkotmányos joggal kapcsolatban alkotmány- és jogértelmezést végezzen.

Az országgyűlési biztos hatásköre magában foglalja annak megállapítását, hogy a jogalkalmazás számára az érintett alkotmányos jogokból milyen követelmények adódnak. Az országgyűlési biztosnak éppen az a feladata, hogy a hatóságok törvényes és jogszerű működését az alkotmányosság magasabb szintű mércéjének alkalmazásával biztosítsa. Az országgyűlési biztos nem csak a törvényt és az egyéb jogszabályokat kéri számon a hatóság gyakorlatán, hanem közvetlenül az Alkotmány előírásait is. Sajátos alkotmány-érvényesítő szerepét az is alátámasztja, hogy jogköre az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság kiküszöbölésére irányul, s a visszásságot a jogalkalmazás során kell elhárítani. A visszásság fogalmának sajátosságára és a jogalkalmazás-centrikus értelmezés követelményeire tekintettel az országgyűlési biztos jogosult a gyülekezési jog tartalmának és feltételeinek kifejtésére.

2. Az országgyűlési biztos és az Alkotmánybíróság hatáskörének viszonya

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában ... mind a Gytv. egésze, mind a törvény egyes rendelkezései ... alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Ugyancsak elutasította, illetve visszautasította a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és

megsemmisítésére irányuló, végül a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására előterjesztett indítványokat.

A gyülekezési jog alkotmányosságának alkotmánybíróági vizsgálata nem zárja ki a gyülekezési jog tartalmának értelmezésével kapcsolatos hatáskörömet. Mindenek előtt azért nem, mert egy alapvető jog alkotmánybíróági és ombudsmani értelmezése céljában és módszerében lényegesen különbözik egymástól. ... Az ombudsman minden esetben alkotmányos visszásságot állapít meg, ha a hatóság jogalkalmazása nem felel meg az alkotmányosság objektív követelményeinek. Ha az ombudsman megítélése szerint az alkotmányosan visszas hatósági döntés vagy mulasztás a jogszabály hiánya, hiányossága, nem egyértelmű rendelkezése vagy feleslegessége miatt következett be, az Abtv. 25. §-a alapján lehetősége van a jövőbeli visszásság elkerülése érdekében jogszabály módosítást, hatályon kívül helyezést, illetve jogalkotást kezdeményezni. Ez a lehetőség általában akkor is fennáll, ha az érintett jogszabályt az Alkotmánybíróság korábban nem találta alkotmányellenesnek. ...

Az országgyűlési biztos eljárési és döntési lehetősége szempontjából állásfoglalást igényel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 27. § (2) bekezdésének előírása, mely szerint az Alkotmánybíróság határozata mindenkire kötelező. A mindenkire kötelező határozat az Abtv. 1. §-a szerinti hatáskörök gyakorlásával összefüggő érdemi döntés. Az alkotmányossági vitát eldöntő határozat kötelező jellege azonban nem terjed ki annak indoklására. Az indoklás nem kötelező. ... De az alkotmánybíróági határozatok indokolási részének nem kötelező jellegéről kifejtett álláspontom nem jelenti, hogy az országgyűlési biztos függetleníthetné magát az Alkotmánybíróság indokolásában foglaltaktól. ...

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot érdemi – „határozati” – részét a saját vizsgálatom szempontjából is kötelezőnek tartom. A határozat indoklásából azonban csak azokat az elemeket hasznosítottam, amelyek az országgyűlési biztos vizsgálat sajátos jogalkalmazás-centrikus követelményeinek megfelelnek, s amelyek a gyülekezési jog alkotmányos értelméről és tartalmáról kialakított felfogásom szerint megalapozottak. Az alkotmánybíróági határozat indoklásának dogmatikai rendszerét – a gyülekezési joggal kapcsolatba hozható más alapvető jogok összefüggéseire tekintettel – újabb elemekkel is bővítettem, éppen az alkotmányos visszásság elhárítására irányuló ombudsmani hatáskör jogértelmezési sajátosságaira figyelemmel.

3. Az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal kapcsolatos megállapításai

... Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint nem állapította meg a Gytv. egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét. Ez a körülmény azonban nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jogra vonatkozó szabályok alkalmazása során nem merülhet fel alkotmányos joggal összefüggő visszásság vagy a visszásság közvetlen veszélye. Az alkotmányos visszásság vagy annak közvetlen veszélye egyébként alkotmányosnak minősített jogszabály esetén már csak azért sem kizárt, mert az Abtv. nem ismeri a valódi – egyebek mellett a német és a spanyol jogban ismert – alkotmányos panasz (Verfassungsbeschwerde, amparo) lehetőségét. A valódi alkotmányos panasz lehetősége – mint önállóan nevesített alkotmánybíróági hatáskör – a külföldi jogrendszerekben éppen azon a megfontoláson nyugszik, hogy egyébként alkotmányos jogszabály alkalmazása során is keletkezhetnek alkotmányellenes helyzetek vagy – az Abtv. terminológiáját használva – alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok. ... Az Alkotmánybíróság által vizsgálható alkotmányjogi panasz és az ombudsman által vizsgálható alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság tehát az alkotmányvédelem két különböző területe.

4. Az országos rendőrfőkapitánynak feltett kérdések és az azokra adott válaszok

A) Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint sem a Gytv., sem más jogszabály nem határozza meg a közlekedés aránytalan sérelmének fogalmát, a rendőrség maga alakította ki azt a szempontrendszert, amely iránymutatásul szolgál a közterületi rendezvények tudomásulvételéhez, illetve megtiltásához. A rendőrség szempontrendszerének főbb elemei – az országos főkapitány válasza alapján – az alábbiak:

A rendezvény megtartásához igénybe veendő közterület, út, úthálózat műszaki paraméterei. ... A forgalom nagysága és összetétele. ... A forgalomirányítás jellege. ... A tömegközlekedés jelenléte. ... Teljes útlezárás esetén a lehetséges terelő útvonalaknak az előzőekben meghatározott szempontok szerinti jellemzői. Terelőútvonalak hiánya.

... a felsorolt szempontrendszer csak a fő vonalakban ad iránymutatást az illetékes rendőri szerveknek a bejelentett rendezvény tudomásul vételéhez vagy annak megtiltásához. „Minden egyes bejelentéskor külön-külön, egyedileg és konkrétan kell vizsgálni, hogy az egymással konkuráló jogok és érdekek közül melyik az erősebb, melyik szolgálja inkább a demokratikus jogállam érdekeit, hol a határa a gyülekezési jognak mások egyéb jogai és érdekei korlátozásában.”

B) Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a rendőrség rendelkezik azokkal az alapvető személyi és dologi feltételekkel, amelyek a gyülekezési jogokat alkotmányosan gyakorló jogainak biztosítására, illetve a gyülekezési jog törvénysértő gyakorlásának megelőzésére és következményeinek felszámolására szolgálnak. Ezt annak ellenére igaznak tartja, hogy a rendőrségnek a Gytv. alkalmazásával összefüggésben is adódnak személyzeti és anyagi problémái.

A Gytv. hatálya alá tartozó közterületi rendezvények megtartása, különösen a gyülekezési jog törvénytörő gyakorlása következményeinek felszámolása szempontjából kiemelt jelentőségűnek tartja az ORFK vezetője az országos illetékességgel bíró *Készenléti Rendőrséget*, valamint a valamennyi területi szervnél létrehozott *csapaterőbe szervezett alegységeket*. ... Ugyanakkor – szemben a Készenléti Rendőrség állományával – a területi szervek csapatszolgálati alegységeinek állományát az országos rendőr-főkapitány kevésbé tartja alkalmasnak az agresszív, fegyveres vagy felfegyverzett tömeggel szembeni fellépésre, valamint a hosszú ideig elhúzódó vagy nagy területen végrehajtandó feladat ellátására. Ennek okát *a szükséges szállító és híradó eszközök, egyéni védőeszközök hiányában, illetve hiányosságaiiban* jelölte meg a főkapitány. Rámutatott arra is, hogy a területi szervek csapatszolgálati alegységeinek állománya olyan rendőrökből áll, akik járőrök, fogdaőrök, objektumőrök, körzeti megbízottak, vagyis más alaptevékenységük mellett látnak el csapatszolgálati tevékenységet. Ebből következően *rendszeres szolgálatukban leterheltek és más feladatokra való felkészítésük, gyakorlatoztatásuk gondot okoz, sőt sokszor lehetetlen*. Megemlítette a főkapitány továbbá, hogy – Pest megye kivételével – minden megyében és az ORFK Repülőtéri Biztonsági Szolgálatánál működik *bevetési alosztály*. Ezen egységek ugyan nem csapatszolgálati feladatok ellátására jöttek létre, de szükség esetén erre is igénybe vehetők.

Az országos rendőr-főkapitány tájékoztatása szerint a gyülekezési jog törvénytörő gyakorlásának rendőrség által történő megelőzésére – az elmúlt több mint tíz évben – nem merült fel igény. Egyébként ha ez felmerülne, a rendőrségnek előzetes információval kellene rendelkeznie a Gytv.-nyel ellentétes közterületi demonstráció szervezéséről és tartásáról. Ilyen információ beszerzésére a rendőrség az Rtv. 64. §-ában szabályozott bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés módszereit és eszközeit használhatja (pl. informátor vagy bizalmi személy igénybevétele, rendőri jelleg leplezésével való információgyűjtés), tehát *rendelkezésre áll a törvényes lehetősége annak, hogy a rendőrség egy esetleges törvénytörő rendezvény megtartásának megelőzése érdekében információhoz jusson*.

A rendőr-főkapitány *biztosítottak látja a jogellenesen összegyűlt tömeg rendőrség általi szétosztatásához szükséges törvényi eszközöket is*. Az Rtv. 59. §-a ugyanis felhatalmazást ad a rendőrségnek arra, hogy a jogellenesen összegyűlt, illetve jogellenes magatartást tanúsító tömeg szétosztatására – előzetes figyelmeztetés után – vízágyút, pirotechnikai eszközt, gumilövedéket, ingerlőgázt, elfogó hálót, lóháton vagy járműkötelékben végzett kényszerosztatást alkalmazzon. ...

C) Az országos rendőr-főkapitány tájékoztatása szerint a rendészeti képzésben megfelelő súllyal szerepel a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos szakmai, elméleti és gyakorlati ismeretek oktatása. A csapaterő rendőri feladatainak oktatása szerepel a rendészeti szakközépiskolák és a Rendőrtiszti Főiskola tananyagában is. ..., az ORFK Rendészeti Szervek Kiképző Központjának szervezésében a már rendőrszakmai végzettséggel rendelkezők is részt vesznek *szervezett szaktanfolyamokon, cél- és továbbképzéseken*. ... *a rendőrség területi és helyi szerveinél, vagyis helyben is folynak a témakört érintő továbbképzések*. A megyei rendőr-főkapitányok éves kiképzési és továbbképzési tervet kötelesek készíteni, melyben elő kell írni és biztosítani kell a közrendvédelmi állomány *csapatszolgálati ismereteinek szinten tartását*. ... A Készenléti Rendőrség több éve folyamatos és szakmai együttműködésen alapuló kapcsolatot tart a Bajor Készenléti Rendőrséggel. ...

D) Tartalmazza az országos rendőr-főkapitányi tájékoztató végül, hogy a közterületen megtartandó rendezvények esetén – amennyiben a bejelentés kötelező és az meg is történt – az illetékes rendőri szerv vezetője dönt arról, hogy igényel-e rendőri jelenlétet, illetve rendőri biztosítást a közrend és a közlekedés rendjének fenntartása. Ha igen, akkor *felügyeleti szolgálat* vagy *csapaterő alkalmazására van-e szükség*.

A rendezvény rendőri biztosítását a biztosítás parancsnoka megtervezi és erről *biztosítási tervet* készít. A terv, illetve melléklete tartalmazza az ellenőrzést igénylő csomópontokat, a lezárt útszakaszokat, a forgalomterelés, illetve a forgalomirányítás feladatait, a közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében teendő intézkedéseket, valamint az esetleg megbomló közrend helyreállítása érdekében végrehajtandó, a tömegosztatásra vonatkozó elképzeléseket és módszereket. A biztosítási tervet a biztosítás parancsnokának előljárója hagyja jóvá. A terv összeállításánál tehát kiemelt fontosságú kérdésként kezelik a közlekedés rendjének fenntartását, a forgalom zavartalanságának biztosítását.

A rendőr-főkapitányi tájékoztatás szerint a fővárosban és más nagyobb településen, ahol a tapasztalatok szerint évente több közterületi rendezvényt tartanak, *a rendőri szervek kész biztosítási tervvel rendelkeznek*. Ezeket – amennyiben szükséges – rövid időn belül, az adott rendezvényre is aktualizálják.

Álláspontom kifejtése

... A gyülekezési joggal kapcsolatban *alkotmányos visszasság közvetlen veszélyét idézi elő*, ha a hatóság – bármely okból – nincs abban a helyzetben, hogy az alkotmányos jog érvényesülésének, érvényesítésének és biztosításának jogi tartalmát, feltételeit, korlátait megfelelően értelmezze, az adott jog érvényesülését a gyakorlatban garantálja, az esetlegesen jogellenes helyzeteket pedig felismerje és megszüntesse. A gyülekezési joggal kapcsolatos alkotmányos

követelmények érvényesülésében a rendőrség elsődlegesen érintett szervezet, s ezen a helyzeten nem változtat az sem, hogy a Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében a rendőrségi tiltó határozat bírósági felülvizsgálatára van lehetőség. Az utólagos bírósági felülvizsgálat nem mérsékli a korábban államigazgatási jogkörben okozott alkotmányos visszaállítás súlyát. ...

Megítélésem szerint a gyülekezési jog érvényesülésének a hatályos jogszabályok szerinti folyamatában a rendőrségnek – az érintett alapvető jog jellegére, feltételeire és korlátaira vonatkozó – közvetlen és széles körű – ún. eredeti – alkotmányértelmezést kell végeznie. A Gytv. szabályozása, az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezése, valamint a rendőrség általánosítás céljával megfogalmazott álláspontja több olyan alapvető kérdést hagy nyitva, amely csak az Alkotmány elvi jellegű előírásai alapján válaszolható meg. Az alkotmányos elvek tartalmának megfogalmazása és az azokból levonható következtetések meghatározott esetekre való vonatkoztatása a gyakorlati jogalkalmazás során olyan bizonytalanságokat eredményezhet a gyülekezési jog elismerésével, illetve el nem ismerésével kapcsolatban, amely a jogállami megbízhatóság követelményeinek nem felel meg, az érintett alapvető jogok érvényesülésének alkotmányossági tartalmával és feltételeivel nem áll összhangban. ...

A gyülekezési jog a klasszikus emberi jogok egyike, eredeti funkciója a hatalommal szemben valamilyen eltérő szellemi közösség véleménynyilvánítási lehetőségének megteremtése. ... A hatályos nyugat-európai alkotmányok általában a békés gyülekezés szabadságának elvét deklarálják. ... Kétségtelen, hogy a magyar Alkotmány 61. §-a nem tartalmaz előírást a gyülekezési jog korlátozhatóságáról, minthogy azonban a gyülekezési jog a többi alapvető joghoz hasonlóan nem abszolút jog, korlátozhatósága más alapvető jogok érvényesülése érdekében szükségszerű. A korlátozás lehetőségére és mértékére külön utalás nélkül is vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének formai és tartalmi követelménye. ...

Az országos rendőrfőkapitány összefoglalójának elemzése alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a gyülekezési jog értelmezésének abban szereplő szempontjai összhangban állnak az alkotmányosság és a törvényesség követelményeivel, de nem elégségesek azok teljes körű és az alkotmányos visszaállítás veszélyét biztonságosan kizáró megvalósulásához. A Gytv.-ben a gyülekezési jog korlátját nem csak a 8.§ (1) bekezdése jelenti, amely szerint ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna, a rendőrség – a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül – a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtilthatja. *Álláspontom szerint a Gytv. idézett rendelkezése kizárólag önmagában nem értelmezhető. ...*

A Gytv. 7. §-a felsorolja azokat a tartalmi elemeket, amelyeket a gyülekezési jog jogszerű gyakorlásához szükséges írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell. Eszerint a bejelentésnek tartalmaznia kell: *a)* a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát; *b)* a rendezvény célját, illetőleg napirendjét; *c)* a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát; *d)* a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét. ... Véleményem szerint *a Gytv. 7. §-ában foglalt bejelentés alá tartozó tények és adatok érdemi közlése a gyülekezési jog jogszerű gyakorlásának feltétele.* Ha a bejelentendő tények és adatok valamelyike hiányzik, akkor a tervezett rendezvény jogszerű megtartásának törvényi feltétele nem teljesül, tehát a rendezvény jogellenes. ... Ha az derül ki, hogy a bejelentés valótlán adatot vagy tényt tartalmaz, a tervezett rendezvény ugyanúgy jogsértőnek minősül, mintha a bejelentést – az adott vonatkozásban – meg sem tették volna. ... A rendezvény tervezett időpontjának, helyszínének, útvonalának, illetve céljának és napirendjének ez a privilegizálása közvetlenül kapcsolódik a 8. § (1) bekezdésében említett megtiltási okokhoz. *Helyes értelmezés szerint azonban a bejelentés valamennyi 7. §-ban nevesített elemének jogszerűségét megalapozó jelentőséget kell tulajdonítani. ...*

Komoly problémát okoz a Gytv. 7. § *b)* pontja szerint bejelentendő rendezvény célja értelmezése is. A gyülekezési jog szabadságjogi tartalmával összefüggésben alkotmányos elv, hogy a hatóságok nem értékelhetik a rendezvény célját a kívánatosság vagy a politikai helyesség szemszögéből. A gyülekezés céljának mindemellett mégis van jelentősége a gyülekezési jog alkotmányos funkciójára tekintettel. Ha a Gytv. 7. §-a előírja a gyülekezési cél bejelentését, akkor ennek a tudomásulvétel, illetve a megtiltás szempontjából valamilyen jelentőségének lennie kell. Ha a cél a gyülekezés jogszerűsége vonatkozásában teljesen közömbös lenne, akkor annak bejelentését sem lehetne megkövetelni. Ha bármilyen cél alkalmas a rendezvény jogszerűségének megalapozására, akkor az is elfogadható, ha a szervező nem jelöl meg célt, mondván, hogy a rendezvénynek nincs meghatározott célja. Ez az értelmezés viszont a Gytv. 7. § *b)* pontjának kiüresítése lenne, s ellenkezne azzal a jogértelmezési követelménnyel, hogy egyetlen jogi előírásnak sem lehet olyan értelmet tulajdonítani, amely azt feleslegessé vagy alkalmazhatatlanná tenné.

A rendezvény céljának értelmezésével összefüggő másik nehéz probléma, hogy mi a helyzet a közvetlenül Alkotmányba ütköző célú rendezvények jogszerűségével kapcsolatban. A közvetlenül Alkotmányba ütköző cél olyan követelést jelent, amely az Alkotmány alapján nem teljesíthető. Ebben az esetben tehát nem az alkotmányos jogok tartalmának vitatásáról, nem alkotmányosértő rendezvényről van szó, hanem olyanról, amelynek célja az Alkotmány szerint nyilvánvalóan és egyértelműen nem valósulhat meg. ...

A gyülekezés kinyilvánított céljának a mindenkit megillető emberi méltósággal összefüggésben is jelentősége van. Az emberi méltóság alapjoga személyhez kötődő jog, s nyilván nem lehet a gyülekezés akadálya, ha egy-egy ember úgy érzi: a rendezvény sérti méltóságát. Ha azonban a rendezvény olyan helyszínen (olyan környezetben) kerül megtartásra, ahol annak célja vagy napirendje, s a rendezvény ebből következő kommunikatív tartalma közvetlenül és okszerűen sokak köztudott tartalmú emberi méltóságát sérti, akkor annak ellenére felvetődhet a megtiltás szükségessége, ha a Gytv. 8. § (1) bekezdésének tilalmi katalógusa ezt nem nevesíti. Az a rendezvény is hatósági tilalom alá esik ugyanis, amely célja alapján a törvény 2. § (3) bekezdésének követelményeivel nem általában, hanem az adott körülmények között nem áll összhangban. Ezt a problémát nem oldja meg maradéktalanul, ha a hatóság egy időben ugyanazon a helyen nem veszi tudomásul két rendezvény megtartását, mert ez a megelőző gyakorlat elsősorban közbiztonsági és rendészeti jellegű. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében a mások jogainak és szabadságának védelmével kapcsolatos jogszerűséget érintő követelmény az egyidejűség elkerülésének követelményénél többet jelent, már csak azért is, mert a 2. § (3) bekezdésében megkövetelt jog- és szabadságvédelem olyan esetekben is érvényes, amikor valamely egyéb alapjogok által „védett” rendezvény megtartása – a Gytv. 3. §-a alapján – nem tartozik a törvény hatálya alá, így nem esik bejelentési kötelezettség alá sem.

A gyülekezési jog alkotmányos érvényesülésével kapcsolatos követelmények alapos mérlegelésének nem csak az az akadálya, hogy a feltételek értékeléséhez összetett, nem egy tekintetben az Alkotmánybíróság által „kiolvasztás”-nak nevezett jogértelmezés szükséges. A megfelelő mérlegelésnek van technikai akadálya is. Ez pedig a rendezvény bejelentésének, illetve hatósági megtiltásának a Gytv. 6. §-ában, 8. § (1) és (2) bekezdésében megállapított határidőkben keresendő. ... A rendőrség számára megállapított 48 órás határidő és a bejelentő számára irányadó 3 napos időtartam akkor elég, ha a rendőrség a bejelentés elemeit csak formai szempontból vizsgálja, vagyis arra tekintettel, hogy az előírt tények és adatok a bejelentésben szerepelnek-e. A gyülekezéssel kapcsolatos jog alkotmányossági elemeinek értékelése és a rendezvénnyel érintett más jogok érvényesülésének biztosítása a 48 órás időben érdemben aligha megvalósítható.

... a gyülekezési jog közvetlenül alkotmányossági előfeltételeinek értelmezésében sok a nyitott és reflektálatlan kérdés ahhoz, hogy azokat a rendőrség önmagában, jogalkalmazó hatóságként lezárhassa. A hatóság számára biztosított tág mérlegelési lehetőségben és gyakorlatban nem látom 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. *A kölcsönös jogok és szabadságok érvényesülésére vonatkozó objektív szempontrendszer részlegessége és esetlegessége miatt mind a gyülekezési jogot gyakorlók, mind az azzal érintettek oldalán fennáll az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság veszélye. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság veszélyét az okozza, hogy a bejelentendő rendezvény szervezői és résztvevői nem ismerik a joguk esetleges korlátozására vonatkozó hatósági szempontrendszert, amely alapján a szervezési és adminisztratív előkészületeket a jogszerűség követelményeire tekintettel elvégezhetnék. A jogbiztonság – a rendezvény résztvevői oldaláról különösen a gyülekezéshez való jog, a rendezvényen „kívül állók” oldaláról pedig a szabad mozgáshoz való jog – szempontjából tehát garanciális jelentőségű lenne, ha a rendőrség által követendő szempontrendszer az állampolgárok számára is hozzáférhetővé és megismerhetővé válna, hiszen az állampolgári jogokat közvetlenül érintő kérdésekről van szó, azok pedig csak nyilvános jogszabályban rendezhetők. ...*

A gyülekezési joggal kapcsolatos szakmai és gyakorlati ismeretek elsajátításának, illetve oktatásának helyzetét, lehetőségeit megfelelően tartom. Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása alapján megállapítható, hogy a rendőrség kellő gondossággal szervezi a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények időtartama alatt a közrend és a közlekedés rendjének biztosításából adódó feladatainak maradéktalan teljesítését. ...

Az alkotmányos visszásságok elkerülése érdekében megnyugtató, hogy a rendőrség előtt nem ismeretlen az „állandó”, kész biztosítási terv. Ezt ugyanis kellő garanciának tartom olyan esetre, amikor a már zajló demonstráció során, esetleg előre nem látott, kiszámíthatatlan helyzetben kell fellépnie a rendőrségnek a megbomlott közrend vagy a közlekedés rendjének a helyreállítása érdekében. Mindezekkel kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot vagy annak közvetlen veszélyét nem állapítottam meg.

Megállapítható, hogy a rendőrség – annak ellenére, hogy az általános pénzügyi és utánpótlási problémák ezen a területen is éreztetik hatásukat – alapvetően rendelkezik azokkal a személyi és dologi feltételekkel, amelyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy eleget tudjon tenni a Gytv.-ből adódó feladatainak, így annak, hogy biztosítsa a gyülekezési jog alkotmányos gyakorlását, megelőzze a gyülekezési jog törvénysértő gyakorlását, illetve annak következményeit felszámolja.

A Készenléti Rendőrség – speciális feladatköréből adódóan – alkalmas a gyülekezési jog alkotmányos sértő gyakorlása következményeinek felszámolásából adódó rendőrségi feladatok ellátására. ... Ugyanez azonban nem mondható el a területi szerveknél létrehozott csapaterőbe szervezett alegységekkel kapcsolatban. ... a közterületen megtartott rendezvény rendőri biztosítása, vagy a gyülekezési jog törvénysértő gyakorlása következményeinek felszámolása különösen tartalmaz olyan kockázati elemet, illetve teremthet olyan helyzetet, ahol a csapaterőbe szervezett és így fellépő rendőrök részére nélkülözhetetlen a megfelelő, speciális védőeszköz, felszerelés. Ennek biztosítása pedig a rendőrség, mint

munkáltató feladata. Ennek elmulasztása a csapaterőbe szervezett rendőrök életének és testi épségének indokolatlan veszélyeztetését jelenti, vagyis *felmerül az élethez és a testi épséghez való jog csorbulásának közvetlen veszélye. Ugyanezen alkotmányos joggal összefüggésben áll fenn a visszásság közvetlen veszélye amiatt, mert a csapaterőbe szervezett alegységekben szolgálati feladatot ellátó rendőrök – eltérően a Készenléti Rendőrség állományával – csak ideiglenes jelleggel, a rendszeresített beosztásukból eredő feladataik ellátása mellett vesznek részt a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő rendőri tevékenység ellátásában. A csapaterőbe szervezett alegységek hivatásos állományú tagjai nem részesülnek megfelelő és folyamatos kiképzésben, nincs elégséges gyakorlatuk ahhoz, hogy saját életük vagy az állampolgárok védelme érdekében megfelelő biztonsággal lépjenek fel a tömegdemonstrációk esetén. A nem megfelelően felkészített rendőr pedig az állampolgárokra és saját magára is veszélyt jelent. Ezekre figyelemmel is megállapítottam az élethez és a testi épséghez való jog sérelmének közvetlen veszélyét.*

Az Rtv. biztosítja a rendőrségnek azokat az eszközöket, melyek alkalmasak arra, hogy a rendőrség előzetesen szerezzon be olyan információkat, melyekből megállapítható, hogy egy szervezet vagy szerveződés a Gytv. rendelkezéseivel ellentétesen kíván közterületi demonstrációt szervezni és tartani. ... *alkotmányos joggal összefüggő visszásság vagy annak közvetlen veszélye nem mutatható ki.*

Javaslatok és ajánlások

A vizsgálatom során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok közvetlen veszélyének elhárítása, illetve orvoslása érdekében, az Obtv. 25. §-a alapján

- *javaslom a belügyminiszternek, hogy fontolja meg a gyülekezésszóló 1989. évi III. törvény olyan jellegű kiegészítésének előkészítését, mely felhatalmazást adna a gyülekezési jog rendőrhatalom megtiltásával kapcsolatban a határozat meghozatala során mérlegelendő körülmények és szempontok végrehajtási jogszabályban történő megállapítására;*
- *javaslom a belügyminiszternek, hogy fontolja meg a gyülekezésszóló 1989. évi III. törvény bejelentéssel kapcsolatos határidőinek meghosszabbítására vonatkozó törvénymódosítás előkészítését.*

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján

- *ajánlom a belügyminiszternek, hogy tekintse át a nagyobb tömeget vonzó tömegdemonstrációk rendőrség általi kezelésére szolgáló – rendőrségen belüli – intézményrendszert, annak tapasztalatait és dolgozzon ki koncepciót a Készenléti Rendőrség alárendeltségében működő, regionálisan szervezett és a gyülekezési joggal kapcsolatos feladatok ellátására szakosodott alegységek létrehozásának lehetőségéről és feltételeiről;*
- *ajánlom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények jogszerűségének a rendőrség gyakorlatában érvényesülő szempontjait egészítse ki a gyülekezés céljának mérlegelését, valamint a gyülekezésben részt nem vevő személyek érintett alkotmányos jogainak érvényesítését szolgáló további szempontokkal;*
- *ajánlom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy vizsgálta meg valamennyi területi rendőri szervnél csapaterőbe szervezett és így fellépő rendőrök életének, valamint testi épségének indokolatlan kockázata elkerüléséhez szükséges valamennyi technikai felszerelés és egyéni védőeszköz műszaki állapotát, szolgálat ellátásra való alkalmasságát és használhatóságát, továbbá gondoskodjon azok pótlásáról, cseréjéről;*
- *ajánlom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy készíttessen ütemtervet a csapatszolgálati feladatot ellátó állomány technikai felszerelése és egyéni védőeszköze állapotának, szolgálat ellátásra való alkalmasságának az előírások szerinti biztosítására és folyamatos fenntartására, illetve mindezek visszatérő ellenőrzésére;*
- *ajánlom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy vizsgálta meg a területi rendőri szerveknél csapaterőbe szervezett rendőri állomány kiképzési helyzetét, a kiképzési feladatok előírás szerinti végrehajtását és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy csak megfelelően kiképzett és továbbképzett, a szükséges ismeretek és készségek teljes körével rendelkező rendőr láthassa el a Gytv. alapján tartott rendezvény rendőri biztosítását, illetve csak ilyen rendőr vegyen részt a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő rendőri intézkedések foganatosításában.*

Részlet a telepengedélyezésről készült OBH 3375/2002. sz. jelentésből

Az ipari tevékenységből származó zajos, poros, bűzös stb. tevékenységekre vonatkozó panaszok alapján az országgyűlési biztos általános helyettese már 1997-ben átfogó vizsgálatot indított.

A jelentés egyrészt megállapította, hogy a szolgáltatási és ipari tevékenység szabályozatlansága jogbizonytalanságot eredményezett, másrészt, hogy az önkormányzatok hatáskör hiányában a lakossági panaszok ügyében nem tudtak intézkedni.

A problémát fokozta, hogy a telepengedélyezésről szóló 20/1982. (X. 12.) IpM rendeletet 1997. július 2-i hatálylyal hatályon kívül helyezték, ezért a biztos a szolgáltató és ipari tevékenységre vonatkozó telepengedélyezési eljárás, valamint a szolgáltatást végzők működésének szabályairól szóló jogszabály megalkotását kezdeményezte.

A Kormány az ajánlásnak eleget tett, és 1999. október 11-én hatályba lépett a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezési eljárásról szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet. Eszerint a már működő vállalkozások kötelesek 180 napon belül telepengedélyt kérni. A rendeletben szabott határidőt ezt követően többször módosították, először 2001. június 30. napjáig, majd 2002. december 31. napjáig tolták ki azt.

Az országgyűlési biztosokhoz az új jogszabály hatálybalépését követően is sok beadvány érkezett. A panaszosok a szomszédságukban működő zajos, poros, bűzös, erős rezgést okozó stb. tevékenységet, valamint a hatósági eljárásokat, illetve azok elmulasztását vagy elhúzódsát kifogásolták. Érkeztek azonban panaszok az új jogszabály által előírt engedélyezési eljárás miatt is.

Az újabb panaszok ügyében az országgyűlési biztos 2002 nyarán rendelt el vizsgálatot a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz fűződő, továbbá a vállalkozáshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos jog érintettsége miatt.

Az országgyűlési biztos az átfogó vizsgálat során figyelembe vette az Alkotmánybíróságnak az 10011/B/1999. sz. határozatában kifejtett álláspontját, a Fővárosi Főügyészségnek a fővárosi kerületi jegyzők által folytatott telepengedélyezési eljárásai törvényességi átfogó vizsgálatának megállapításait, a közigazgatási hivatalok által adott tájékoztatókat, valamint a korábbi jelentések megállapításait, köztük a vendéglátó-egységek környezetében élőket zavaró zajos, bűzös működést sérelmező panaszok alapján tartott átfogó vizsgálata megállapításait.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség eljárásával szemben több kifogás merült fel az illetékeségi területéhez tartozó jegyzőktől. Ezt támasztja alá a Fővárosi Főügyészség törvényességi vizsgálata is, amikor megállapította, hogy az első fokú környezetvédelmi hatóság rendszeresen a jegyző által megjelölt 15 napos válaszadási határidőn túl, de még a Kvtv. 92. § (1) bekezdésében meghatározott 30 napot is túllépve adta meg szakhatósági állásfoglalását. Megállapította az országgyűlési biztos, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőséghez a jegyzők sokszor rendkívül hiányosan küldik meg a kérelmet a szakhatósági állásfoglalás megadásához. A kormányrendeletben felsorolt mellékletek hiányoznak, a kérelmekből nem derül ki, hogy milyen a folytatni kívánt tevékenység környezete. Az országgyűlési biztos ezért szükségesnek látta a kormányrendelet módosítását, illetőleg kiegészítést azzal, hogy a telepengedély iránti kérelem kötelező melléklete legyen egy helyszínrajz is, amelyből kitűnik a telephely környezetében lévő ingatlanok elhelyezése és funkciója. A vizsgálat során felmerült a kérdés, hogy a szükséges költségekre miért nem részesülnek a szakhatóságok az igazgatási szolgáltatási díjból.

A vizsgált panaszok közül többenél az állapította meg az országgyűlési biztos, hogy a jegyzők a környezetben élők panaszára nem indították meg a már működő, telepengedéllyel nem rendelkező vállalkozások esetében a telepengedélyezési eljárást arra hivatkozva, hogy a kormányrendelet 2002 december 31-ig ír elő határidőt a telepengedély megkérésére, és így nincs hatáskörük intézkedni.

A kormányrendelet nem ad arra vonatkozóan útmutatást, hogy van-e jogkövetkezménye a határidő elmulasztásának. Figyelembe véve a kormányrendelet előírásait, mely szerint jogerős telepengedély nélkül a tevékenységet megkezdni, folytatni, illetve módosítani nem lehet, az országgyűlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen vállalkozások szabálytalanul fognak működni. Ezért az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta a kormányrendelet kiegészítését oly módon, hogy a jegyzőnek ezekben az esetekben azonnali hatályú intézkedési kötelezettsége legyen.

Az egyik ügy vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kormányrendelet nem ad lehetőséget az eljáró hatóságok és a közreműködő szakhatóságok számára, hogy a környezet zavaró tevékenységet időbeli korlátok közé szorítsák. Hasonlóan az üzletek működési rendjéről szóló jogszabály módosítási indítványához, szükségesnek vélte a telepengedély alapján gyakorolható tevékenységek esetében is a működtetés időkorlátai megállapíthatóságának szabályozását. A kormányrendelet nem jogosítja fel a jegyzőt arra sem, hogy a telepengedély érvényességét határozott időben (illetőleg ideiglenes jelleggel) állapítsa meg. Az országgyűlési biztos azonban szükségesnek tartotta a rendelet ilyen tartalmú kiegészítését, igazodva a különböző ágazati jogszabályok (Étv., kvtv.) rendelkezéseivel is.

Azokban az esetekben pedig, amikor a környezetvédelmi szempontoknak megfelelő végleges álláspont kialakításához próbaüzem engedélyezése indokolt lenne, a biztos szerint meg kellene adni az ideiglenes telepengedély kiadásának lehetőségét is.

Az eljáró jegyzők különböző módon értelmezik a kormányrendelet 7. § (2) bekezdésében foglaltakat, és ezért az eljáró hatóságok nem tekintik ügyfélnek az eljárásba egyébként bevont szomszédokat. A közigazgatási hivatalok tájékoztatása szerint azonban a gyakorlatban a jegyzők általában küldenek határozatot a szomszédoknak.

A Legfelsőbb Bíróság a Kf.IV.39.551/2001/5. sz. ítéletében kifejtette, hogy az ügyfél és a kötelező kézbesítés fogalmát nem lehet azonosnak tekinteni. Építésiügyben ügyfél lehet az is, akinek ugyan nem kötelező a határozatot kézbesíteni, de a külön jogszabály értelmében az ügy a jogát vagy jogos érdekét érinti, bár az ingatlana nem közvetlenül szomszédos az építkezéssel érintett ingatlannal. Az általános és különös jogszabály összevetése, valamint az ágazati minisztérium és a Legfelsőbb Bíróság ítéletében kifejtettek miatt az országgyűlési biztos különösen fontosnak tartotta, hogy a kormányrendelet irányt mutasson arra vonatkozóan, hogy kit kell ügyfélnek tekinteni az eljárásban, kinek a jogát, jogos érdekét érinti a telepengedély.

Megállapította továbbá, hogy számtalan esetben az építésiügyi hatóság eljárása miatt keletkeznek a panaszosok problémái.

A kormányrendelet hatálya alá tartozó tevékenységek között számos olyan található, amely jelentős levegőszennyezéssel jár. A levegő védelmével kapcsolatos 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet szerint a hatóság bírságot szabhat ki a levegővédelmi előírások, tilalmak megszegőivel szemben. A bírság kiszabása ugyanakkor a telephely környezetében élők problémáját nem oldja meg, életkörülményeikben nem jelent változást.

A levegővédelmi jogszabály mellékletében meghatározott védőtávolságok a nagy volumenű, nagy kapacitású ipari tevékenységet folytatókra vonatkoznak. A panaszok azonban túlnyomó részben nem a település szabályozási tervében ipari tevékenységre kijelölt övezetben működő vállalkozásokkal kapcsolatosak (kivéve egy-két környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységet), hanem elsősorban a lakóövezetben, ezen belül is a „családi házas” övezetben és „lakótelepen” működő telephelyekkel kapcsolatosak.

A vizsgált ügyek mindegyikénél megállapítható, hogy az épületek műszaki állapotának és rendeltetésének vizsgálata minden telepengedély megadása előtt szükséges.

Az Országos Településrendezési és Építési Követelmények (OTÉK) minden, a beépítésre szánt övezeti kategóriában gyakorlatilag megengedi az ipari tevékenység folytatását. A „homályos” megfogalmazás jogbizonytalanságot eredményez, s mint látjuk, problémát jelent a telepengedélyezési eljárás során is. Ezért szükséges lenne, ha az OTÉK határozná meg azokat a települési övezeti besorolásokat, ahol a kormányrendelet mellékletében megjelölt és fokozottan zaj- és egyéb zavaró környezeti hatással járó ipari, szolgáltató, raktározási tevékenység nem végezhető.

A határértéket el nem érő zaj, illetve a működéssel szükségképpen együtt járó egyéb jelenségek zavarhatják a telephely környezetében élők pihenését, nyugalmaikat, ingatlanai, lakásaik rendeltetészerű használatát. A kormányrendelet rendelkezései azonban nem adnak lehetőséget a jegyző részére a tevékenység folytatása időtartamának korlátozására. Ezért szükségesnek tartotta az országgyűlési biztos, hogy jogi szabályozás rendelkezzen a telephelyek nyitvatartási idejéről, vagy legalábbis korlátozó intézkedést tehessen szükség esetén az engedélyező hatóság. Zajpanasz esetén az elsőfokú környezetvédelmi hatóság a módosított 12/1983. (V. 20.) MT rendelet szerint jár el. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a zajpanaszok többségében a mért határértékek nem haladták meg a jogszabályban meghatározottakat, és ezért az eljáró hatóságok érdemi, a lakossági panaszokat megszüntető intézkedéseket nem tudtak tenni. A zajbírság kiszabása szintén nem jelent megoldást a lakossági panaszokra.

A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzatok hivatalai nehéz helyzetben vannak a zaj- és légszennyezési panaszok kivizsgálásához szükséges anyagi források tekintetében. A kormányrendelet ezt a kérdést nem is említi, ezért az országgyűlési biztos a jogszabály ez irányú kiegészítésére tett ajánlást.

A jogszabályok a létesítmények zajkibocsátás elleni védelmére többféle hatósági eszközt is tartalmaznak, de a jegyzők ezekkel ritkán élnek. Az országgyűlési biztos ezért felhívta az engedélyező hatóságok figyelmét – a telepengedélyezési eljáráson kívüli, de az ott folytatni kívánt tevékenységhez kapcsolódó – más hatósági eljárások igénybevételére, pl. a birtokvédelmi eljárás, a vállalkozói igazolvány visszavonásának, illetve cégbírósági törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésének lehetőségére.

A vizsgálat során felmerült az a kérdés is, hogy szükség van-e bizonyos tevékenységek esetén a kormányrendelet minden pontjának alkalmazására, mint a kézműves tevékenységekre (pl. hímzés, kézi szövés). Az országgyűlési biztos megfontolandónak tartotta a tevékenységek további differenciálását, főleg annak felülvizsgálatát, hogy az egyszemélyes vállalkozásoknál szükség van-e a kormányrendeletben részletezett valamennyi eljárási cselekmény elvégzésére, vagy mód van-e egy ún. „egyszerűsített” eljárás alkalmazási lehetőségére.

Több panasz vizsgálat során tapasztalta az országgyűlési biztos, hogy a már működő telephely üzemeltetője megkérte a telepengedélyt, és amikor kiderült, hogy az övezeti besorolás, vagy a szakhatóság állásfoglalása alapján a kérelemben feltüntetett telepen az adott tevékenység nem végezhető, a kérelmező kérelmét visszavonta és a jegyző megszüntette az eljárást. A környezetben élőknek a zaj, por miatti panasza azonban így elbírálatlan maradt. Ezekben az ügyekben intézkedésre hívta fel a jegyzőket, illetőleg a környezetvédelmi hatóságokat.

A tapasztalatokat összegezve megállapította, hogy az eltérő jogértelmezési és joggyakorlati problémák az ipari tevékenységet végző telephelyek környezetében élők számára olyan nagyfokú jogbizonytalanságot eredményeznek,

amely csak a jogszabályok módosításával és egymással összhangba hozásával oldható fel. A jobbiztonság hiánya kihatással van a panaszosoknak a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogaira. A rendelet azon hiányossága pedig, hogy nem minden telepengedélyezési eljárást kell megelőznie építésügyi hatósági eljárásnak, továbbá hogy az engedélyező határozatról nem kell – legalább – a szomszédokat értesíteni, a panaszosoknak a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogaival összefüggésben okoz visszasságot.

Az országgyűlési biztos a telepengedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet módosítását, illetőleg kiegészítését kezdeményezte az alábbiak szerint. Felkérte

I. a gazdasági és közlekedési minisztert, kezdeményezze a 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet;

1. 4. §-ának akként való kiegészítését, hogy a telepengedély kiadására irányuló kérelemben meg kelljen jelölni a telepet magában foglaló ingatlan szomszédjogi (tágabb) értelemben érintett szomszédainak felsorolását;

2. 5. § (1) bekezdésének módosítását oly módon, hogy a jegyző köteles legyen arról is meggyőződni a települési rendezési tervben meghatározott övezeti besoroláson kívül, hogy az a helyiség, amelyben az adott tevékenységet kívánják folytatni, műszakilag megfelel-e annak;

3. 5. § (4) bekezdésének módosítását úgy, hogy a más jogszabály rendelkezései alá tartozó szakhatósági állásfoglalások megadására megállapított idők ne ütközzenek egymással;

4. 7. § (2) bekezdésének oly módon történő módosítását, illetőleg kiegészítését, hogy az ott felsoroltakon kívül a határozatról értesüljön még a helyszíni szemlére meghívott, az engedélyezési eljárással érintett ingatlan, és az azzal szomszédos ingatlan tulajdonosa (haszonélvezője, bérlője), ha a helyszíni szemlén a folytatni kívánt tevékenység ellen tiltakozott, vagy azt feltételhez kötötte. [5. § (2) bekezdés *b*) pont];

5. 8. § (3) bekezdés *d*) pontjának módosítását oly módon, hogy a jegyző a telephelyen történő tevékenység gyakorlásának felfüggesztését, illetve korlátozását kötelezően azonnali végrehajthatóság kimondásával tegye meg; a konkrét jogszabályhely kiegészítését a telepengedéllyel nem rendelkező, de működő vállalkozásokkal szembeni szankció, intézkedés megtételének szabályozásával; engedély nélküli működés azonnali hatályú megtiltásával (bezáratás);

6. a kormányrendelet kiegészítését azzal, hogy igazodva az építésügyi és környezetvédelmi szabályokhoz, ideiglenes, illetőleg meghatározott időtartamú (érvényességű) engedély kiadása is lehetséges legyen;

7. a kormányrendelet kiegészítését a telep működési idejének („nyitvatartási idejének”) szabályozásával;

8. a kormányrendelet kiegészítését az ügyintézési határidő (legalább) 60 napban való megállapításával, figyelemmel arra, hogy az eljárásba többek között bevont két szakhatóság (környezetvédelmi, vízügyi) állásfoglalásának megadására 30 nap áll a rendelkezésére;

9. a kormányrendelet mellékletének kiegészítését a kamionok, tehergépjárművek, munkagépek saját ingatlanon történő tárolása, javítása tevékenységi körrel (biztosítva az engedély beszerzésére való időt);

10. gondoskodjon a telepengedélyhez kötött tevékenységekkel kapcsolatos panaszok elbírálásához szükséges zaj- és légszennyezési vizsgálatok költségei megelőlegezésének és viselésének rendezéséről;

II. a belügyminisztert, mint az építésügyi igazgatási ágazatért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a 253/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (OTÉK) 11–16. §-ainak oly módon történő módosítását, hogy az az övezettől idegen rendeltetésű, funkciójú építmények elhelyezhetőségének lehetőségét a legkisebbre korlátozza, és a lehetőségnek a szabályozási tervben kötelező tartalmi elemként való meghatározása kötelező legyen;

III. a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy az ágazatba tartozó jogszabályokban jelenjen meg annak lehetősége, hogy mind hatóságként, mind szakhatóságként a tevékenységgel érintett terület környezetében élők pihenése, egészsége érdekében mód legyen időkorlátot előírni, illetve arra javaslatot adni;

IV. az igazságügy-minisztert

1. a társasházi törvény felülvizsgálatára, a telepengedély alapján gyakorolható tevékenységekre vonatkozó lakóközösségi kikötések érvényesíthetősége érdekében;

2. a jelentésben alkalmazott jogszabályok eltérő fogalomrendszerének egységesítéséhez szükséges intézkedések megtételére;

V. a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy megállapításokat ismertessék a közigazgatási területükön működő jegyzőkkel.

VI. a jelentésben említett ügyekben hatáskörrel rendelkező jegyzőket, hogy a panaszok vizsgálatából leszűrt tapasztalatokat, különösen a bevált, helyes megoldásokat, az elfogadott ajánlásokat eljárásuk során alkalmazzák.

A jelentéssel érintett szervek válaszai:

1. Az ajánlásokkal megszólított jegyzők és a környezetvédelmi hatóság elfogadva az intézkedésre felkérő kezdeményezéseket, tájékoztatták az országgyűlési biztost megtett intézkedéseikről, illetőleg a folyamatban lévő eljárásokról.

2. A gazdasági és közlekedési miniszter válasza nem érkezett meg. Megjelent azonban az év végén a kormányrendeletet módosító 277/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet, amely ismételt meghosszabbította, immár 2003. június 30. napjáig a telepengedély iránti kérelem benyújtásának határidejét. Kiegészítette továbbá a kormányrendeletet azzal, hogy a kormányrendelet hatálybalépésekor már működő vállalkozásokra a jogszabályhelyen megjelölt esetekben a jegyzői intézkedéseket 2003. október 1. napjától lehet alkalmazni, ráadásul nem a telepengedély visszavonása lehet a végső intézkedés, hanem csak a tevékenység megtiltása.

Az országgyűlési biztos a kormányrendelet módosításáról szóló jogszabály kiadását úgy értékelte, hogy jogszabály-módosítási javaslatával a gazdasági és közlekedési miniszter nem értett egyet, ezért a javaslat fenntartásáról értesíti a Miniszterelnök Hivatalt vezető minisztert.

3. A belügyminiszter a jogszabály-módosítási javaslatot nem fogadta el. Az országgyűlési biztos kezdeményezését fenntartva a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének megküldte jelentését és egyidejűleg arról tájékoztatta, hogy az ajánlásokkal megszólított más tárcák válaszában megismerését követően és azokra figyelemmel teszi meg a belügyminiszteri válasza is a részletesen kifejtett észrevételét.

4. Az igazságügy-miniszter válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a társasházi törvény módosítására irányuló javaslatot továbbította a kormányzati hatáskör-megosztás alapján illetékes belügyminiszternek mint a témában hatáskörrel bíró miniszternek. Egyidejűleg rámutatott arra, hogy ő is szükségesnek tartja a felvetett probléma megoldását.

5. A környezetvédelmi és vízügyi minisztertől a rendelkezésre álló határidőn belül nem érkezett válasz, ezért az országgyűlési biztos a választ megsűrgette. Az ajánlással érintett gazdasági és közlekedési miniszter késedelmesen adott válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az ajánlásokat elfogadta, a jogszabály-módosítás szakmai előkészítése folyamatban van.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter válaszában arról értesítette az országgyűlési biztost, hogy jogszabály-módosítási kezdeményezései alapján a Kormány a 2003. első félévi jogalkotási programjába felvette a telepengedélyezésről szóló kormányrendelet és az OTÉK módosítását. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

Részlet a temetések elhúzóadásáról készült OBH 2246/2001. jelentésből

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2002. május 14-én utóvizsgálatot kezdeményezett a 2001 áprilisában kiadott ajánlással kapcsolatban annak érdekében, hogy az ország különböző egészségügyi intézményeiben temetetlenül maradt holttestek eltemetésére mielőbb sor kerüljön.

Az egészségügyi miniszter az állampolgári jogok előző országgyűlési biztosának 2001-ben megfogalmazott ajánlása alapján 2001 júniusában azt közölte, hogy a minisztérium által elrendelt vizsgálat idején 30 napot meghaladóan 51 holttestet tároltak a különböző intézményekben. Arról is tájékoztatta az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, hogy 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben az intézmények 30 napot meghaladóan összesen 1281 holttestet tároltak. Részletesen ismertette a mulasztások okait.

2002. március hónapban – híradásokban, egy eset bemutatásával – az ombudsman arról értesült, hogy országosan ismételt számos esetben mulasztották el a különböző intézmények kezdeményezni a halottak időben történő eltemetését, köztemetését. Tájékoztatta az országos tiszti főorvost, hogy az ismételt felmerült alkotmányos visszásságra való tekintettel az ügyben utóvizsgálatot rendelt el. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának korábbi jelentését és az egészségügyi miniszter erre vonatkozó válaszát a fővárosi és valamennyi megyei tiszti főorvosnak megküldte azzal, hogy 2002. június 30-ig folytassanak országos utóvizsgálatot, és az eredményről adjanak tájékoztatást.

A fővárosi és a megyei tiszti főorvosok felkérésével történt utóvizsgálat bebizonyította, hogy a megválasztott módszer eredményes volt, mivel az ellenőrzés eljutott valamennyi intézményhez. A tiszti főorvosok alaposan és minden esetben határidőre teljesítették a felkérést, javaslatokat adtak a további szabályozási megoldásokra. A fővárosi és 18 megyei tiszti főorvos együttműködő közreműködésével szemben csak egy megye fogadta kritikusan az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát. Ebből a megyéből a regionális szakfelügyelő főorvos készített vizsgálatot, mely kiterjedt arra a megyére is, ahol a 6 évet meghaladó temetés elmaradását tárta fel a 2001-ben zárult vizsgálat. Ebből a megyéből érkezett az a vélemény, hogy téves az állampolgári jogok országgyűlési biztosának értelmezése az egészségügyi intézmények köztemetésre vonatkozó intézkedésére vonatkozóan. Ezzel összefüggésben az ombudsman rámutatott, hogy nyilvánvalóan nem az intézmények végzik a köztemetést – mint ahogy ezt 19 tiszti főorvos sem így értette és értelmezte –, de továbbra is fenntartotta álláspontját, hogy a jelzésnek, megkeresésnek innen kell kiindulni, annak érdekében, hogy az információ az önkormányzatokhoz eljusson. Ilyen megyei vélemény és a vizsgálatot érintő minősítés következménye az a 2001. évi intézményvezetői álláspont, mely szerint a feltárt – 6 évet meghaladó – temetetlen állapot

esetében sem terhelte mulasztás az intézményt. Az állampolgári jogok korábbi országgyűlési biztosa 2001-ben ezt a választ nem fogadta el.

Az utóvizsgálat módszere eltért az alapvizsgálattól, így a megyékből (fővárosból) közvetlenül érkező javaslatok és problémafelvetések alkalmasak voltak az összegzésre, a következtetésre és kezdeményezésre. A 2001-ben tett ajánlásra a miniszter végeztetett vizsgálatot, így az ÁNTSZ által tett javaslatok, vélemények nem jutottak el az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.

Az utóvizsgálat feltárta, hogy temetések elhúzódása, elmaradása évenkénti átlagban lényegében alig tér el egymástól. Az alapvizsgálat nyomán megtett minisztériumi intézkedés ellenére a jelenség nem szűnt meg, arányaiban nem csökkent. Az egészségügyi miniszter 3 évre vonatkozóan 1281 esetben jelezte a temetések 30 napon túli elhúzódását (1998-ban 375, 1999-ben 438, 2000-ben 468).

Az utóvizsgálat 2001. és 2002. évre kérte az ÁNTSZ vizsgálatát, amely bemutatta, hogy ebben a két évben a temetések 771 esetben húzódtak el (évente átlag: 385). Az ellenőrzés időpontjáig 57 esetben a temetés még nem történt meg. Megállapítható tehát, hogy évente változatlanul 300–400 esetben fordul elő a temetések elhúzódása. A megyei (fővárosi) tisztí főorvosok felvetették azt a kérdést, hogy a halál okát megállapító orvos/intézmény kiadhat-e újabb halott-vizsgálati bizonyítványt, amennyiben a hozzátartozó azt átvette, de a temetésről nem intézkedik, tekintettel arra, hogy az önkormányzat részére a köztemetés intézéséhez ez szükséges okmány. Ebben az esetben mennyi idő elteltével intézkedhet az intézmény, ha esetleges felszólítás ellenére hiába vár a hozzátartozó, vagy az eltemetésre kötelezett jelentkezésére. Javaslatként merült fel, hogy a köztemetés költségét a társadalombiztosítás viselje, mert ez meggyorsítaná az eljárást. Arra vonatkozóan is javaslat merült fel, hogy jogszabály rendezze a 30 napon túli esetekben a követendő eljárást. Itt kell megjegyezni, hogy 1982 óta lehetséges „Névtelen” megjelöléssel az anyakönyvi bejegyzés, tehát a köztemetés az ismeretlen holttest esetében is lebonyolítható, az ismeretlenség nem indokolja a temetés elhúzódását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Alkotmányban rögzített emberi méltósághoz való jog, és az abból levezethető kegyeleti jog érvényesülésének vizsgálatakor számos alkalommal hivatkozott az Alkotmánybíróság határozataira. Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában kezdettől fogva kiemelt jelentőséget tulajdonított az emberi méltósághoz való jognak, amelyet az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezett.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez fűzött Kommentár kifejti, hogy a személyiségi jogok alanya természetesen csak jogképes személy lehet. Ebből is következően nincs mód az elhunyt vagy megszűnt személy személyiségi jogainak érvényesítésére. E megállapításnak nem mond ellent a kegyeleti jogra vonatkozó jogosítványok törvényi szabályozása, mivel az – a gyakorlat felfogásában – az elhunyt természetes személy meghatározott személyiségi jogainak sérelmén keresztül magában foglalja a jogérvényesítésre jogosult személyiségi jogainak, sőt a közérdeknek a csorbulását is.

A kegyeleti jog tágabb értelemben mindenkit megillet, akinek emlékében az elhunyt él. Polgári jogi értelemben az emberi személyiség, az ember jogképessége a halállal megszűnik. A halott emléke, emberi méltósága és jó hírneve azonban a Polgári Törvénykönyv védelme alatt áll, ezek megsértésekor a személyhez fűződő jogok megsértésének esetére biztosított polgári jogi igényeket lehet érvényesíteni.

A temetőkről és a temetkezésről szóló törvény kimondja, hogy a tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak nyughelye előtt a tiszteletadás joga mindenkit megillet, amiből következően ugyanezen kötelezettségek mindenkit (személyesen és mint társadalmi közösséget is) terhelnek. Az országos helyzetkép bemutatta, hogy a tisztességes és méltó eltemetés több esetben sérült. A vizsgálat megállapította, hogy a több hónapot, több évet meghaladó temetetlen állapot esetenként jelenleg is előfordul. Kirívóan súlyos hiányosság az, hogy a vizsgálatot végző hatóság az egyik megyében közel 50 esetben nem tudta megállapítani a halott elszállításának időpontját, a tényleges tárolás vagy túltárolás időtartamát. (Az e területen érintett regionális szakfelügyelő főorvos ennek ellenére erősen kritikusan fogadta az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jobbító, és problémafeltáró, megoldásra is javaslatot tevő vizsgálatát.)

A vizsgálat megállapította, hogy a különböző egészségügyi intézmények, esetenként a temetkezési közszolgáltatók mulasztása, a köztemetésekkel kapcsolatban az önkormányzatoknál tapasztalt eljárások elhúzódása évente több száz esetben eredményezi a temetés elhúzódását vagy elmaradását, mely sérti a tisztességes és méltó temetés jogát. Ez pedig, az Alkotmányban garantált emberi méltósághoz való joggal, és az ehhez kapcsolódó kegyeleti joggal összefüggésben visszasságot okoz.

Az ombudsman ugyanakkor elismerőleg azt is megállapította, hogy a megyék és az intézmények mintegy harmadában visszasság nem, vagy alig fordul elő, a temetési ügyeket példamutatóan, a tisztesség és a jog által elvárt módon intézik.

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ajánlásában felkérte az egészségügyi, szociális és családtügyi minisztert, hogy a tisztí főorvosok felvetései alapján vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a temetések elhúzódása, esetenkénti elmaradása a betegjogi képviselők felkérésével, feladatukká tételével vagy más intézkedéssel a jövőben kiküszöbölhető legyenek, illetve a rendőrhatalom esetektől eltekintve minimálisra csökkenjenek.

2. Felkérte a belügyminisztert, hogy adjon választ a tisztii főorvosok azon felvetésére, hogy a kiállított és a hozzátartozó részére átadott – és egyes esetekben visszaszerezhetetlen – halott-vizsgálati bizonyítvány ellenére milyen módon állítható ki újabb halott-vizsgálati bizonyítvány annak érdekében, hogy a szükséges köztemetés elvégezhető legyen. Amennyiben ehhez jogszabály-módosítás szükséges, úgy a egészségügyi, szociális és családjügyi miniszterrel, valamint az igazságügyi-miniszterrel egyetértésben kezdeményezze a 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet módosítását vagy a megfelelő más szabályozást.

3. Felkérte az ÁNTSZ országos tisztii főorvosát, hogy az utóvizsgálatban bemutatott megyei helyzetképek alapján fontolja meg annak a lehetőségét, hogy éves munkaprogramjában – a megyei és a fővárosi intézetek közreműködésével – szerepeltesse az ellenőrzést annak érdekében, hogy a különböző intézményekben történő tetemtárolás indokolatlanul egy esetben se húzódjon el. A feltárt mulasztások esetén mindenkor tegye meg a szükséges intézkedést és kezdeményezést, és ezt követelje meg a megyei intézetek vezetőitől is.

4. Felkérte az ÁNTSZ országos tisztii főorvosát, hogy a holttesteknek a különböző intézményekbe való beszállítása és elszállítása időpontjának kimutathatósága érdekében – a fővárosi és a megyei tisztii főorvosok útján – követelje meg az idevonatkozó szabályok maradéktalan betartatását, a nyilvántartások pontos vezetését, a mulasztások esetén pedig tegye meg a szükséges intézkedéseket.

5. Felkérte az ÁNTSZ fővárosi tisztii főorvosát, hogy haladéktalanul intézkedjen a Budapesten, az Új köztemetőben 2001. szeptember 04. óta tárolt tetem azonnali eltemetése, végső soron köztemetése érdekében.

6. Felkérte az ÁNTSZ Baranya megyei tisztii főorvosát, hogy haladéktalanul intézkedjen a PTE ÁOK Igazságügyi Orvostani Intézetében 2001. december 21. óta (más közlés szerint 2001. december 1. óta) tárolt tetem azonnali eltemetése, végső soron köztemetése érdekében.

7. Felkérte az ÁNTSZ Győr-Moson-Sopron megyei tisztii főorvosát, hogy haladéktalanul intézkedjen a Petz Aladár Megyei Oktató Kórházban 2001. december 27. óta tárolt tetem azonnali eltemetése, végső soron köztemetése érdekében.

8. Felkérte az ÁNTSZ Hajdú-Bihar megyei tisztii főorvosát, hogy haladéktalanul intézkedjen a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségügyi Centrum Igazságügyi Orvostani Intézetben tárolt és 2001. július 7-én elhunyt tetem azonnali eltemetése, végső soron köztemetése érdekében.

Az ajánlással és kezdeményezéssel érintettek az alábbi válaszokat adták:

1. Az egészségügyi, szociális és családjügyi miniszter válaszában közölte, hogy egyetért a hatályos rendelet ki egészítésével annak érdekében, hogy a halott-vizsgálati példány megfelelő határidőben történő megküldésével az önkormányzatot az egészségügyi szolgáltató értesítse.

Az egészségügyi, szociális és családjügyi miniszter arról is tájékoztatott, hogy több intézkedéssel, így a köztemetés finanszírozásával kapcsolatos javaslatával a köztemetési költségek 90%-ának visszaigénylési lehetőségével és a köztemetésre vonatkozó hatáskörnek a polgármesterre való telepítésével kívánja elősegíteni a vizsgálatokban feltárt alkotmányos vi szásságok kiküszöbölését.

2. A belügyminiszter azt a választ adta, hogy a tisztii főorvosok felvetései alapján javasolt – a halott-vizsgálati bizonyítvánnyal kapcsolatos – jogszabály-módosítással egyetért, majd megküldte az egészségügyről szóló törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról szóló BM–ESZCSM–IM együttes rendelettervezetet. A tervezett szabályozás teljes mértékben összhangban áll a vizsgálatokban feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos vi szásságok kiküszöbölésére tett ajánlással, tekintettel arra, hogy a konkrét határidőkkel behatárolt eljárási cselekmények alkalmasak arra, hogy az információk megfelelő időben eljussanak az önkormányzatokhoz, és ne fordulhasson elő olyan eset, hogy évek múlva kerüljön sor a köztemetésre.

3–4. Az országos tisztii főorvos válaszában közölte, hogy kiemelt munkatervi feladatok között kívánja szerepeltetni az egészségügyi intézmények patológiai osztályainak, tetemtárolóinak és a temetői tetemtárolóknak az ellenőrzését, annak érdekében, hogy határidőn túl ne tároljanak holttesteket, és a különböző hatóságok – önkormányzat, rendőrség – értesüljenek az intézkedési kötelezettségekről.

5. Az ÁNTSZ fővárosi tisztii főorvosa és a Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat jegyzője a kezdeményezés eredményeként jelentette, hogy Budapesten az Új Köztemetőben 2001. szeptember 4. óta tárolt elhunyt temetése 2002. november 13-án megtörtént.

6. A Baranya Megyei ÁNTSZ válaszában közölte, hogy a 2001. december 21. óta tárolt elhunyt köztemetése 2002. 07. 10-én megtörtént.

7. Az ÁNTSZ Győr-Moson-Sopron Megyei Intézete válaszában közölte, hogy a 2001. december 27. óta tárolt tetem köztemetése 2002. július 15-én megtörtént.

8. Az ÁNTSZ Hajdú-Bihar Megyei Intézete válaszában közölte, hogy a 2001. július 7-én elhunyt eltemetése érdekében intézkedésre kérte fel Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatát. Az önkormányzat egy év elteltével ismételtlen megkereste az elhunyt fiát, aki már 2001. július 13-án átvette a halott-vizsgálati bizonyítványt, de a temetés érdekében semmit nem tett. Az eltemetetésről a megyéből visszajelzést az ombudsman nem kapott. Ez abban a megyében fordult elő, ahol az alapvizsgálat szerint 6 évet meghaladón tároltak elhunytat egy egészségügyi intézményben, és csak az ombudsman kezdeményezésére történt meg a köztemetés.

Részlet a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlásával kapcsolatos OBH 5067/2001. sz. jelentésből

Több panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában azt sérelmezte, hogy mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészüket megvásárlására „vételi ajánlatot” [a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) Üzletrész-hasznosító Kft. megbízásából] a Megyei FM Hivatal nem tett. A beadványok alapján a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jog, a tulajdonhoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog megsértésére lehetett következtetni, ezért az ügyben az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el.

Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészes panaszosok azt sérelmezték, hogy üzletrészeik megvásárlására a vételi ajánlatok nem terjedtek ki, így üzletrészeik felvásárlása elmaradt. A panaszosok beadványát egyesített eljárásban a bennük foglalt sérelem alapján csoportosítva vizsgáltuk.

Az első csoportba soroltuk azokat a panaszokat, melyben azt sérelmezték, hogy a vételi ajánlat – üzletrészüket megvásárlására – azért nem terjed ki, mert 1999. december 31. napját követően léptek ki a szövetkezetből, s váltak kivülálló üzletrész-tulajdonossá.

A második csoportba azok a panaszok kerültek, melyben azt sérelmezték, hogy rájuk az üzletrész megvásárlására vonatkozó vételi ajánlat azért nem terjed ki, mert szövetkezeti üzletrészüket szerinti szövetkezetben tagsági viszonyuk 1999. december 31-e előtt ugyan megszűnt, s a szövetkezet jelenleg felszámolás alatt áll, azonban az Ámtv. szerinti átalakulása a szövetkezetnek nem történt meg.

A harmadik csoportba tartozó panaszosok azt sérelmezték, hogy szövetkezetük felszámolás miatt már évekkel ezelőtt megszűnt, a szövetkezetet a cégnyilvántartásból törölték, melynek következtében rájuk a vételi ajánlat nem terjed ki.

Megállapítható volt, hogy az FM Hivatalok által tett vételi ajánlatok nem vonatkoztak:

- azon szövetkezetek egyetlen üzletrészesére sem, amely üzletrészeseknek üzletrészt juttató szövetkezetek bármely oknál fogva (pl. felszámolási eljárás miatt) az Ámtv. szerint nem alakult át;
- az Ámtv. szerint átalakult azon szövetkezetek által kibocsátott szövetkezeti üzletrészesek tulajdonában lévő üzletrészekre sem, mely szövetkezeteket a „vételi ajánlatok” szerinti időpontban a cégnyilvántartásból már törölték, továbbá azon szövetkezetek üzletrész-tulajdonosaira sem, mely szövetkezeteket 2001. június 30. napjáig azért nem törölték a cégnyilvántartásból, mert e szövetkezetek az említett időpontban csődeljárás, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt álltak – kivéve – azokat az üzletrész-tulajdonosokat, akikre a „vételi ajánlat” az abban meghatározott időpontig kiterjedt akkor is, ha az üzletrészt juttató szövetkezet csődeljárás, felszámolási vagy végelszámolási eljárás hatálya alatt állt;
- az olyan külső üzletrész-tulajdonosokra, akik üzletrészüket szövetkezeti tagként kapták, de a szövetkezetből 1999. december 31. napját követően léptek ki;
- a szövetkezeti üzletrész-tulajdonosokra, kivéve a nyugdíjas vagy az olyan szövetkezeti tagot, aki az igénybejelentés időpontjáig nyugdíjassá vált, vagy ha a tag 1999. december 31. napját követően nyugdíjasként lépett ki a szövetkezetből;
- arra az üzletrészre, melyhez az üzletrészes jogelődje (az örökgyógy) adásvétel vagy ajándékozás útján jutott.

A vizsgálat rámutatott arra, hogy – a 2001. január 1. napjától hatályos – az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény (Sztv2.) a korábbi alapítású szövetkezetek esetében kizárja, hogy a jövőben üzletrészt bocsásson ki, továbbá előírja számukra, hogy a már meglévő üzletrészeket öt éven belül vásárolják meg a tulajdonosoktól, és vonják be. Amennyiben valamely szövetkezet ennek a követelménynek nem tesz eleget, és gazdasági társasággá sem alakul át, öt év elteltével a jogszabály erejénél fogva jogutód nélkül megszűnik.” [Az Alkotmánybíróság 10/2001. (IV. 12.) AB számú határozatának (AB₁ határozat) indokolása: V/1.] A szövetkezetekre vonatkozó alapvető szabályokat az Sztv2. és a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény (Sztv.), valamint az Sztv. hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (Ámtv.) tartalmazza. Az AB₁ határozat indokolása szerint a szövetkezetek a hatályos magyar jogban a gazdálkodó szervezetek speciális típusának minősülnek (Sztv. 3. §; Sztv2. 3. § (1) bekezdés). (AB₁ határozat III/1.)

A szövetkezeti üzletrészt először az ipari szövetkezetekről szóló 1971. évi 32. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1989. évi 12. törvényerejű rendelet intézményesítette. Az Országgyűlés 1992-ben – a szövetkezetek kényszerátalakításának keretében – ezt az intézményt vette alapul és szélesítette ki az akkor működő többi szövetkezeti típusra, a mezőgazdasági és a fogyasztási szövetkezetekre. A – részjegy-tőkével és a termőfölddel csökkentett – szövetkezeti vagyon vagyonnevesítés útján történő felosztásáról az Sztv. hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 3–12. §-ai rendelkeztek. A vagyon nevesítése és felosztása során az Sztv.-ben meghatározott alanyi kör üzletrész juttatására szerzett jogosultságot. Az Sztv. 6. §-a és 8. § (2) bekezdése meghatározta, hogy a szövetkezeteknek kiket kell vagyonnevesítésben részesíteniük, a 8. § (1) bekezdése pedig lehetővé tette a szövetkezeti közgyűlések számára, hogy üzletrészt juttassanak egy másik meghatározott alanyi kör számára is. (AB₁ határozat III/3.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány nem zárja ki, hogy a jogalkotó gazdaságpolitikai megfontolások alapján a szövetkezeti üzletrészek megszüntetéséről döntsön, és a vagyoni hozzájárulásokról, részesedésekről egységes szempontok szerint rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság a 33/1993. (V. 28.) AB határozatban kifejtette, hogy az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges, ezért a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén (ABH 1993, 247, 249–250.). Mindezek alapján a jogalkotó mérlegelheti, hogy az 1992-ben létrehozott szövetkezeti üzletrész jogintézménye az elmúlt évtizedben alkalmasnak bizonyult-e a kívánt jogalkotói cél elérésére. (AB₁. határozat III/6.)

A vizsgálat feltárta, hogy az AB₁ határozat kihirdetését követően a Kormány több határozatot – és egy rendeletet is – alkotott az 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozott és az 1992. évi II. törvény szerint átalakult szövetkezetek üzletrész-tulajdonosai egyes csoportjai üzletrészeinek megvásárlására. Az üzletrészek felvásárlása azok 1992. évi kibocsátás kori névértékének megfelelő áron történt úgy, hogy a Magyar Fejlesztési Bank Üzletrész-hasznosító Kft.-jének megbízása alapján a Megyei FM Hivatalok vételi ajánlatot tettek a 2001. október 31-ig képződött külső üzletrész-tulajdonosok üzletrészeinek, valamint a 2002. március 31-ig keletkezett nyugdíjas és tagi üzletrészesek üzletrészeinek, továbbá a 2002. szeptember 30-án is csőd, felszámolási eljárás és végelszámolás alatt álló szövetkezetekhez kapcsolódó külső, valamint nyugdíjas üzletrészesek üzletrészeinek megvásárlására.

A vizsgálat hivatkozik az AB₁ határozat indoklására, melyben egyebek mellett kifejti, hogy „Az Alkotmánybíróság – korábbi határozataiból kiindulva – jelen ügyben megfogalmazza, hogy a kötelezően [Sztv. 6. §; 8. § (2) bekezdés], valamint a közgyűlés döntésétől függően [Sztv. 8. § (1) bekezdés] vagyonnevesítésben részesülőknél nem volt alkotmányosan védett tulajdoni igényük az üzletrész juttatására, és a vagyonnevesítéssel nem szereztek tulajdonjogot a szövetkezeti vagyon meghatározott hányada felett. A vagyonnevesítésben részesítettek nem tulajdoni szempontok alapján, például tőkebefektetés, vagyoni hozzájárulás ellenértékéért jutottak üzletrészhez.” (AB₁ határozat IV/1.)

Amennyiben a jogalkotó az elmúlt évtized tapasztalatai alapján úgy ítéli meg, hogy a vagyonnevesítés keretében ex gratia juttatott üzletrészekkel nem érte el a kívánt társadalom- és gazdaságpolitikai célt, akkor – az Alkotmánnyal összeegyeztethető – különféle eszközökkel elérheti az üzletrészek megszüntetését. Az ilyen célú jogalkotást indokolhatja a szövetkezeti üzletrészek megszüntetésével, bevonásával kapcsolatos törvényi rendelkezések hiánya és az is, hogy az üzletrész-tulajdonosok sok esetben – felosztható nyereség hiányában – nem jutottak osztalékhoz. A jogalkotó azonban nem alkothat olyan szabályozást, amely a tényleges értéktől függetlenül az üzletrészek névértékének kifizetésére kötelezi a szövetkezeteket. Az üzletrész ugyanis, ahogyan azt az Alkotmánybíróság az 598/B/1993. AB határozatában hangsúlyozta, „a közös szövetkezeti vagyon része, névértéke a szövetkezet gazdálkodásától függően változhat, és feljogosítja tulajdonosát, hogy az eredményből (ha a nyereséges gazdálkodás eredményeképpen van ilyen) osztalék formájában részesedjék”. (AB₁ határozat IV/4.) A kötelezően, valamint a közgyűlés döntésétől függően (fakultatív módon való) vagyonnevesítésben részesülteknek nem volt tulajdoni igényük az üzletrész-juttatásra, minek következtében ex gratia jutottak üzletrészhez, az államnak nem volt alkotmányos kötelessége sem arra, hogy az üzletrészeket megvásárolja, sem arra, hogy az üzletrészeket az 1992. évi névértéken vásárolja meg.

Ilyen alkotmányos kötelezettség híján is a Kormány úgy döntött, hogy „... indokoltnak tartja a különböző üzletrész-tulajdonosok hátrányos helyzetének megszüntetését piaci eszközök igénybevitelével, az üzletrészek állam által finanszírozott megvásárlásával ...” Ez a döntés azt jelentette, hogy a Kormány meghatározta mind a szövetkezeteknek, mind az üzletrész-tulajdonosoknak azt a körét, melyek üzletrészeinek megvásárlására a vételi ajánlat kiterjed, ugyanakkor a Kormány azt is eldöntötte, hogy az üzletrészek megvásárlása milyen áron történik.

A vizsgálat rögzíti, hogy a Kormány említett határozataiban és rendeletében foglalt döntés szerint a különböző termelőszövetkezetek egyes üzletrészesei üzletrészeinek megvásárlása az üzletrészek kibocsátás kori (1992. évi) névértéken került sor. A vizsgálat megjegyzi, hogy a különböző mezőgazdasági termelőszövetkezetek által kibocsátott üzletrészek kibocsátás kori névértéke és ezen üzletrészek piaci értéke (különösen a felszámolás alatt álló mezőgazdasági szövetkezetek esetében) azonosnak nem tekinthető. A vizsgálat hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma nemcsak az alapjogok körében tett hátrányos megkülönböztetést zárja ki, hanem azt is megköveteli, hogy a jognak mindenkit egyenlően (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.] (AB₁ határozat V/3.)

Az a körülmény, hogy az állam a homogén csoportot alkotó üzletrész-tulajdonosok (szövetkezeti tag és nem szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosok) között úgy tett különbséget, hogy a homogén csoportba tartozók egy részének üzletrésze megvásárlása iránt intézkedett, kényszerítő körülményektől mentes önkéntes elhatározás alapján, míg a homogén csoportba tartozó jogalanyok más része üzletrészeinek megvásárlására (vételi ajánlat útján) kellő alkotmányos indok híján nem intézkedett, ezért eljárása ésszerű indok nélkül önkényes volt, mely sérti az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezését. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat] Ugyanis a szövetkezeti üzletrészeseknek az FM Hivatal által tett vételi ajánlattal nem érintett csoportjába tartozó üzletrészesek is joggal igényelhetik, hogy az állam egyenlőként kezelje őket, nemcsak a kedvezményezett kör kialakításakor, hanem a jogosultságok, kedvezmények

elosztása alkalmával is. E követelménynek az állam által való érvényre juttatásának elmulasztása az említett alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

A fennálló alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos indítványozta a Magyar Köztársaság miniszterelnökénél olyan intézkedés haladéktalan megtételét, mely a még meg nem vásárolt üzletrészek teljes körére kiterjedően is a már megvásárolt üzletrészekkel azonos módon való megvásárlását valósítja meg.

A miniszterelnök megbízásából a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterajánlásra adott válaszában kifejtette, hogy: „A Kormánynak a kormányprogram vidék- és agrárfejlesztés c. fejezetének 14.4.11 pontjában megfogalmazott szándéka is a felvásárlás folytatására vonatkozik, a következők szerint: »A szövetkezeti üzletrészek felvásárlását befejezzük. Az alanyi jogú szövetkezeti üzletrészekre megkülönböztetés nélkül vételi ajánlatot teszünk, a felszámolt szövetkezetek üzletrész tulajdonosait kárpótoljuk.«

A hivatkozott program végrehajtása érdekében előterjesztés készült, amelyet a Kormány 2002. október 21–22-i ülésén megtárgyalt és elfogadott. Az aláírás előtt álló kormányhatározat szerint:

- a) az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvényt, ezen belül az üzletrészek bevonására és a szövetkezetek átalakulására vonatkozó rendelkezéseket 2003-ban az FVM és az IM miniszterének felelősségével felül kell vizsgálni, és kezdeményezni kell a törvény módosítását;
- b) e felülvizsgálat eredményeit is figyelembe véve az érintett minisztereknek javaslatot kell tenniük az alanyi jogon szerzett üzletrészek megvásárlására;
- c) a mezőgazdasági szövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozó és a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény szerint átalakult és az azóta, az igénybejelentések elbírálásáig felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, ill. a veszteségrendezésre bevont megszünt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonvesztés részleges megtérítésre kerül.

Az eddig meghozott intézkedések által érintett üzletrészek tekintetében fennálló, 1999. december 31. napjával rögzített határidő megváltoztatásának lehetőségét az a) és b) pontban említett feladatok során látom megvizsgálhatónak ... azon üzletrészek vonatkozásában, melyeket a jelenlegi üzletrészes jogelődje (az örökhatyó) ajándékozás vagy adásvétel útján szerzett, a Kormány jelenlegi álláspontja szerint nem tartja szükségesnek a vételi ajánlat megtételét.”

Az országgyűlési biztos az ajánlásra adott válasza reagálva tájékoztatta a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy az adásvétel vagy ajándékozás útján szerzett (nem alanyi jogon kapott) üzletrészek 1992. évi névértéken történő megvásárlására vonatkozó indítványát a Kormány álláspontjának ismeretében visszavonja, egyébként az ajánlásra adott válasszal két kivételtől eltekintve egyetért, s ezért a korábbi ajánlásának azt a részét – mely arra vonatkozott, hogy a felszámolt szövetkezetek üzletrészesi üzletrészeinek felvásárlása is történjék meg a kibocsátáskori névértéken, illetve hogy az 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozó és az 1992. évi II. törvény szerint át nem alakult szövetkezetek szövetkezeti üzletrészesi üzletrészeinek kibocsátáskori névértéken történő megvásárlására is kerüljön sor, mint ahogy az az átalakult szövetkezetek esetében történt – változatlanul fenntartja. A fenntartott ajánlásra adandó válasza nyitva álló határidő még nem telt le. (Kapcsolódó ügyiratok: OBH 5098/2001., 5263/2001., 5551/2001., 5790/2001., 1759/2002., 1862/2002.,)

Részlet a Fővárosi parkolási rendszerrel kapcsolatos OBH 6267/2001. sz. jelentésből

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához folyamatosan érkeztek a panaszok, amelyekben a főváros közigazgatási területén érvényben lévő parkolási rendszert és ennek keretében az egyes kerületi önkormányzatoknál benyújtott kedvezményes parkolási engedély iránti kérelmük elutasítását sérelmezték a panaszosok.

Az engedélyek elbírálásának a gyakorlatán kívül Budapest Főváros Közgyűlése Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendeletének (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet) több rendelkezését is kifogásolták.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a jogállamiság elvéhez szorosan kötődő jogbiztonság, a tulajdonhoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének alapos gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A biztos általános helyettese a panaszok azonos tárgya miatt az ügyeket egyesítette és a vizsgálati megállapításait közös jelentésbe foglalta.

A tényállás tisztázása érdekében levélben kereste meg Budapest Főváros Önkormányzat főjegyzőjét, valamint Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetőjét.

A fővárosi főjegyző arról tájékoztatta a biztos általános helyettesét, hogy a Főv. Kgy. rendelet átdolgozása és korszerűsítése a Fővárosi Közgyűlés Koordinációs Tanácsnoka vezetésével folyamatban van és a „Fővárosi Parkolás

Egyeztető Fórum” több munkacsoportban és széles körű társadalmi egyeztetés mellett végzi a jogszabálytervezet előkészítését. Az érintett önkormányzatoknak a parkolással foglalkozó vezetői mellett a Magyar Autó Klub, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, a Budapesti Rendőr-főkapitányság, a Fővárosi Közlekedésbiztonsági Társaság, valamint Parking Kft. is részt vesz ebben a munkában. A nagy számú résztvevők és az egymással ellentétes érdeklődések miatt a jogalkotói munka befejezése hosszabb időt vesz igénybe, és ezért várhatóan az önkormányzati választások után, 2003. év elején kerülhet a jogszabálytervezet a Fővárosi Közgyűlés elé.

A Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetője arról tájékoztatta, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében már több alkalommal felhívta Budapest Főváros Önkormányzata főpolgármesterének figyelmét a Föv. Kgy. rendelet hiányosságaira, valamint ésszerű állampolgári beadványok alapján kezdeményezte a rendelet módosítását és a kiegészítését.

A Föv. Kgy. rendeleten kívül folyamatosan vizsgálta továbbá a kerületi önkormányzatok parkolási rendeleteinek a jogszerűségét is, amelyeket a kerületi önkormányzatok a Föv. Kgy. rendeletben kapott felhatalmazás alapján, saját közigazgatási területükre kiterjedő hatállyal alkottak meg.

A közigazgatási hivatal vezetője a tájékoztatásában arra is kitért, hogy a hivatalhoz közvetlenül is több állampolgári beadvány érkezett, amelyeket minden esetben kivizsgáltak, és amennyiben ez indokolt volt részben a Föv. Kgy. rendelet, részben a kerületi önkormányzati rendeletek módosítására tettek javaslatot.

A vizsgálat megindítását követően a biztos általános helyettesének mindenekelőtt állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának van-e hatásköre a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő közterületeken kialakított parkolási rendszer működtetésére vonatkozóan eljárást kezdeményezni, illetve intézkedéseket tenni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosára már több jelentésében is foglalkozott a fővárosi parkolási engedélyek kiadásával, így például a mozgásukban korlátozottak parkolási körülményeivel (OBH 3266/2001.) és egységesen kifejtette az álláspontját arról, hogy az önkormányzat eljárása csak abban az esetben vizsgálható, ha az adott ügyben nem tulajdonosként, hanem hatóságként járt el [Obtv. 16. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a parkolással összefüggő indítványok vizsgálatánál több döntésében is elemezte az önkormányzati feladat- és hatásköröket, így a 712/B/1996. AB határozatában kimondta, hogy az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a tulajdonában lévő területeken belül mely övezetben és időszakban létesít fizetési kötelezettséggel járó parkolóhelyet. Az Alkotmánybíróság csupán azt vizsgálja a jogalkotó széles körű mérlegelési jogosítványa alapján meghatározott rendelkezéseinél, hogy azok nem sértenek-e valamely alkotmányos elvet vagy rendelkezést. Ezekből következik, hogy a parkolási díjkezdmények mértékére, számításának módjára vonatkozó jogalkotói mérlegelés célszerűségi, igazságossági szempontból való felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel.

A döntései jogszabályi alapjául az Alkotmánybíróság az Ötv. 1. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést jelölte meg, mely szerint az önkormányzat a helyi közügyekben önállóan jár el, továbbá hivatkozott az Ötv. 63/A. § – 1994. december 11-étől hatályos – törvényi felhatalmazására is, amely egyértelműen kimondta, hogy a fővárosi önkormányzat rendeletében szabályozza a főváros parkolási és parkolás-gazdálkodási rendszerét (...) a közterület-használatot és a közterület rendjét, a közterület-felügyelet szervezetét és feladatát. Az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt önkormányzati feladatokból következően pedig a települési önkormányzatok (így a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok) alapvető jogosítványa, hogy a saját közterületének fenntartási, használati rendjét maga határozza meg [46/1997 (IX. 30.) AB határozat; 774/B/2000. AB határozat].

Az Ötv.-n kívül önkormányzati feladatként jelöli meg a Kötv. 8. § (1) bekezdése – többek között – a közúthálózat fejlesztését, fenntartását és üzemeltetését, amely ugyancsak az Alkotmánybíróság értelmezése szerint parkolással összefüggő feladat, mivel a parkolás közterület használatnak minősül, annak egyik sajátos közlekedési célú formája [31/1996. (VIII. 3.) AB határozat].

Az idézett törvényekben meghatározott önkormányzati feladatok ellátására – az azokban foglalt jogalkotási felhatalmazások alapján – állapította meg a fővárosi önkormányzat a Föv. Kgy. rendeletében a parkolás rendjét, a kiemelten védett és védett parkolási övezeteket, a közterület-használat és a közterület rendjét, továbbá a közterület-felügyelet feladatait.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a felhatalmazás keretei közötti jogviszonyaikban az önkormányzatok közhatalmi minőségükben járnak el és nem tulajdonosként, ezért a parkolással az önkormányzat és a gépjármű használója között közjogi viszony jön létre (1256/H/1996. AB határozat).

Az alkotmánybírósági döntések egybevetésének eredményeképpen a biztos általános helyettese úgy ítélte meg, hogy az önkormányzatoknak azokban a döntéseiben, amelyekben a tulajdonukban lévő közterületeken lévő várakozási övezetek kialakításáról, és az ehhez fűződő, fizetési kötelezettséggel járó parkolóhelyek létesítéséről határoznak, a tulajdonosi dominancia érvényesül, míg a parkolók használatával keletkezett, az önkormányzat és az igénybe vevő közötti viszonyban hatóságként jár el.

Az országgyűlési biztos hatáskörét érintő egyes kérdések tisztázása mellett figyelemmel kellett lennie arra is, hogy az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a Föv. Kgy. rendelet és az önkormányzati rendeletek egyes ren-

delkezései alkotmányellenességének a megállapítása iránt, amelyben az Alkotmánybíróság határozatot hozott és ezek a döntések kötelezőek az állampolgári jogok országgyűlési biztosára is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához megküldött panaszok, valamint az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata során a parkolás egyes részkérdéseiben hozott döntései egybevetésével a biztos általános helyettese megállapította, hogy az Alkotmányban foglalt tulajdonhoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló alkotmányos alapjogok tekintetében – amelyekben az eljárása megindításakor felmerült az alkotmányos jogsérelem gyanúja – alkotmánybírósági döntés született.

Az érintett önkormányzati jogszabályok alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

Ezért a jogalkotásból eredő alkotmányossági visszasság vizsgálatát nem tartotta célszerűnek, mivel a panaszosok által sérelmezett önkormányzati rendelkezések és ezek alkalmazása az Alkotmánybíróság által alkotmányossági szempontból felülvizsgált önkormányzati normákat érintették.

Az önkormányzati anyagi jogszabályok alkotmányosságának az összefoglalása mellett a biztos általános helyettese vizsgálta azokat az eljárásokat is, amelyekben a panaszosok kérelmeit az önkormányzat elbírálta. Álláspontja szerint ezeknek meg kell felelniük a közigazgatásra jellemző általános eljárási szabályoknak. Megállapította, hogy a panaszosoknak a parkolási engedélyekre vonatkozó kérelme elbírálásakor az önkormányzatok jegyzője vagy a jegyző nevében eljáró más személy az elutasításról a panaszosokat levélben tájékoztatta. Az elutasítás ellen benyújtott, és az önkormányzat polgármesteréhez címzett kérelmet az önkormányzat polgármestere ismételten a jegyzőhöz továbbította.

Véleménye szerint ez az eljárás a jogorvoslati joggal összefüggésben alkotmányos visszasságot idézett elő, továbbá sértette a jogbiztonság alkotmányos követelményét. A hivatkozott alkotmányos jogok tekintetében kialakított álláspontja megegyezett a közigazgatási hivatal álláspontjával.

Tekintettel azonban arra, hogy a fővárosi parkolási rendszer általánosságban érintő jogi szabályozás felülvizsgálata folyamatban van, és a jogalkotásra felhatalmazottak szándéka is arra irányult, hogy az állampolgárok, a jogi személyek és egyéb szervezetek részéről visszatérően jelentkező sérelmek miatt széles körű társadalmi megegyezéssel, a rendeltetésének és a céljának legjobban megfelelő jogi rendezés szülessen, a biztos általános helyettese ajánlás, illetve kezdeményezés megtételét nem tartotta indokoltnak. Ennek ellenére hangsúlyozta, hogy az új jogszabályoknak a lehető legrövidebb időn belüli megalkotása mindenképpen szükséges.

Felkérte Budapest Főváros Önkormányzatának főpolgármesterét és főjegyzőjét, hogy a Föv. Kgy. rendelet átfogó módosításáról szóló jogszabálytervezetet – az önkormányzati választásokat követően – mielőbb terjessze a Fővárosi Közgyűlés testülete elé.

Felkérte Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetőjét, hogy a fővárosi önkormányzat jogszabály-előkészítői munkáját a továbbiakban is segítse. Felkérte továbbá, hogy kísérije figyelemmel – a jövőben megalkotásra kerülő Föv. Kgy. rendelet rendelkezéseinek függvényében – a kerületi önkormányzatok rendeletalkotási tevékenységét.

(Kapcsolódó ügyek: 6267/2001., 6620/2001., 1020/2002., 1158/2002., 1265/2002., 1384/2002., 1397/2002., 1447/2002., 2099/2002., 2408/2002., 3551/2002., 3579/2002.)

Részlet a magántervezői tevékenység keretében tervezett épületek építési engedélyezési ügyében készült OBH 4680/2000. sz. jelentésből

A panaszos azzal fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy a magántervezői tevékenysége keretében tervezett épületek építési engedélyezési ügyében az illetékes jegyző más építésügyi hatóság kijelölését kérte, mivel ő a város társadalmi megbízatású alpolgármestere. Ezt diszkriminatívnak és törvénytörőnek ítélte, ezért az ügyben az országgyűlési biztos állásfoglalását kérte. A vizsgálat a vállalkozáshoz és a gazdasági verseny szabadságához való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos magántervező, önkormányzati képviselővé, majd társadalmi megbízatású alpolgármesterré való választása előtt is tervezői tevékenységet folytatott a lakóhelye szerinti városban. Munkahelye egy másik város polgármesteri hivatala, ahol műszaki ügyintézőként dolgozik. A munkahelyén, építésügyi hatósági illetékességi területéhez tartozó településeken tervezéssel nem foglalkozik, betartva az építészeti-műszaki tervezési jogosultság általános szabályairól szóló 157/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet (Émtr.) tilalmát. Önkormányzati képviselővé választásakor a panaszos állásfoglalást kért az összeférhetetlenség kérdésében a területi építési kamarától. A kamara azt válaszolta, hogy „az építészeti tervezői jogosultságra vonatkozó szabályok nem tiltják sem a képviselő-testületben tevékenységet végzők, sem a tiszteletdíjas alpolgármesterek részére, hogy az adott területen építészeti, tervezői tevékenységet végezzen”. Hasonló tájékoztatást adott a Magyar Építész Kamara (MÉK) is.

A panaszos szerint a kérdés 2000. év közepétől vetődött fel újra. Ekkor a jegyző más első fokú eljáró hatóság kijelölését kérte azokban az építési ügyekben (kb. 8–10 ügy), amelyekben a panaszos volt a létesítmény tervezője. A kijelölés megtörtént. A panaszos amikor értesült a másik hatóság kijelölésére vonatkozó kérelemről, ezt közölte a

megbízóival, akik megbízásukat visszavonták azzal az indokkal, hogy az amúgy is bonyolult vagy túlbonyolított, nehézkes engedélyezési eljárás ideje még „X idővel kitolódik”.

A panaszos nem egy konkrét ügy eljárását kifogásolta, hanem általában személyére nézve az „összeférhetetlenség kizárási ok fennállásá”-t. Ezért az általa becsatolt iratokon kívül további ügyek iratainak a beszerzését az országgyűlési biztos nem látta szükségesnek.

Megállapította, hogy mind az Alkotmány, mind az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) által megfogalmazott követelmény a törvény előtti egyenlőség, a pártatlan eljárás. Ennek érdekében az Áe. a kizárás intézményével rendelkezik arról, hogy el kell térni az illetékességi szabályoktól, ha az adott szervnél nem biztosítható a részrehajlás nélküli ügyintézés. A kizárási ok lehet abszolút vagy relatív. Az Áe. nevesíti azokat az abszolút okokat, amelyek esetén kötelező kizárni az adott eljárásból az érdekelt személyt vagy szervet. Bár hasonló célt, a pártatlan eljárást szolgálja, de voltaképpen nem eljárási, hanem összeférhetetlenségi szabály a MÉK által – egyébként helyesen – ismertetett rendelkezés. Az, hogy az építéshatósági feladatot ellátó köztisztviselő az illetékességi területén ne gyakorolhassa magántervezői jogát, éppen azt szolgálja, hogy az ügyintézőnek eleve ne keletkezhesék saját ügye, mivel az abszolút kizárási ok lenne. Ettől azonban teljesen független kérdés, hogy a konkrét építésügyi hatósági ügyben eljáró köztisztviselő – jegyző vagy ügyintéző – úgy ítéli meg, hogy valamilyen okból nem tud teljesen elfogulatlanul, tárgyilagosan eljárni. Az Áe. erről a következőképpen rendelkezik: „Az eljárásban nem vehet részt köztisztviselőként az, akitől az ügy tárgyilagos megítélése nem várható el.” Ez az ún. relatív kizárási esete, amikor az eljáró személy vagy szerv érdekeltége a döntésben közvetett, áttételes.

A köztisztviselő ezt a helyzetet köteles bejelenteni (elmulasztása fegyelmi vétség), megjelölve, miért gondolja, hogy nem várható el tőle a tárgyilagos eljárás. Önmagában az ilyen bejelentés semmiféle jogsérelmet nem okozhat, mert nincs jogkövetkezménye. (Elmaradása viszont annál inkább. Kiválthat ugyanis pl. egy elfogultságra alapított szomszédi jogorvoslatot, aminek az elbírálása hosszabb ideig tarthat.) Azt ugyanis, hogy a bejelentett ok valóban gátolhatja-e az ügyintézőt a tárgyilagos eljárásban, a felettes szervnek, ez esetben a közigazgatási hivatalnak kell mérlegelnie, és ennek alapján döntenie a kizárásról, a más eljáró hatóság kijelöléséről.

A közigazgatási hivatal a vizsgált konkrét esetben intézkedett a kijelölésről, amiből nyilvánvaló, hogy a kérelemnek azt az indokát, miszerint „a létesítmény tervezője ... a város társadalmi megbízatású alpolgármestere”, elfogadta a tárgyilagos eljárást akadályozó okként. Azt azonban nem tartalmazta a kijelölő döntés, hogy miért, hiszen nem utalt a függőségre. Márpedig e nélkül az érintettek nem tudják megítélni, hogy jogszerű volt-e a kizárási ok. És bár a kijelölés ellen külön jogorvoslatnak nincs helye (csak az érdemi határozat elleni fellebbezésben), és a tervező nem ügyfél, akinek jogorvoslati lehetősége lenne, nem felel meg a törvényesség követelményének, ha a hatóság nem indokolja meg a döntését. Ezt kell tennie még akkor is, ha – mint az ilyen esetekben – mérlegelési jogkörében döntött. A kellő indoklás segíthetett volna abban is, hogy a panaszos a kifogásolt eljárásban ne az ő „emberi, társadalmi, erkölcsi és szakmai lejárását” lássa, hanem azt, ami: a tisztességes, az alaptalan feltételezéseket, igaztalan vádaskodásokat megelőző, ezért indokolt, a panaszos és megbízója érdekét is szolgáló lépésnek.

Az országgyűlési biztos jelentésében csak vázlatosan ismertette a relatív kizárási indokait ebben az esetben, feltételezve, hogy a panaszos alpolgármesterként bizonyosan ismeri a képviselő-testület, a polgármester (alpolgármester) és a jegyző jogi kapcsolatát, amit alapvetően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szabályoz. A képviselő-testület hivatala, amelyet a jegyző vezet, a képviselő-testületnek alárendelt szerv. Feladatait jelentős mértékben a képviselő-testület határozza meg, hiszen a jegyző köteles a testület döntéseit előkészíteni és végrehajtani. A helyi önkormányzatoknak az építési törvényben előírt feladatai jelentős kihatással vannak a jegyző feladatellátására. A területrendezéssel, különböző (épületekben megvalósítható) tevékenységekkel (állattartás, ipar stb.) kapcsolatos önkormányzati rendeletalkotás előkészítésében (testület elé terjesztésében) a jegyzőnek meghatározó szerepe van. Az előkészítés szakmai munkájában őt és a képviselő-testületet a polgármesteri hivatal (e szakmák szerinti) köztisztviselői segítik.

Az Ötv. szabályai szerint a polgármestert az alpolgármester helyettesítheti, de képviselőként és alpolgármesterként saját jogán is részt vesz a testületi döntésekben. A döntésben ésszerűen meghatározó szerepe lehet a testületen belül annak az alpolgármesternek (képviseelőnek), akinek építészeti-építésügyi felkészültségénél fogva a legmagasabb fokú a hozzáértése, hiszen magántervező és (más településen) építési ügyintéző.

Mindezen túl még a hivatal működési feltételei (pénzügyi lehetőségei) is a képviselő-testülettől függenek, az alpolgármester pedig a polgármestert helyettesítve munkáltatói jogokat is gyakorolhat a jegyző és a hivatal egyes dolgozóit tekintetében.

A fentiekből kitűnően az önkormányzati képviselő-testületi, a polgármesteri (alpolgármesteri), valamint jegyzői, államigazgatási és polgármesteri hivatali igazgatási feladatok, döntési kompetenciák jelentős mértékben egybekapcsolódnak. Így nemcsak elfogadható, hanem az Alkotmány és az Áe. előírásainak, a pártatlanság követelményének egyedül megfelelő a jegyző eljárása, ha jelentős ügyben más eljáró hatóság kijelölését kéri. (A relatív kizárási okot mindig a konkrét üggyhöz viszonyítva kell vizsgálni. Az építési ügyek pedig mind az építető, mind a település szempontjából nagyobb jelentőségűek.)

Nem várható el sem a jegyzőtől, sem az építési hatósági hatáskörében eljáróktól, hogy vállalják azt a helyzetet, amelyben ha adnak valamire engedélyt, esetleg az ellenérdekű fél vélelmezze azt, hogy ezt csak az alpolgármester tervező miatt építhetik meg, ha megtagadják az engedélyt, az alpolgármester (vagy megbízója) vélje úgy, hogy valamilyen hivatalon belüli nézeteltérés miatt, és nem az építésügyi jogszabályok alapján utasították el stb.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint tehát a Közigazgatási Hivatal (KH) az ügy lényegét tekintve az Áe.-nek megfelelő döntést hozott a kizárás és a más hatóság kijelölése ügyében. Nem sérült a panaszosnak a vállalkozáshoz való alkotmányos joga sem a vélt hátrányos megkülönböztetés miatt. Ez esetben ugyanis a panaszos helyzetét nem a többi magántervezőével, hanem az olyan alpolgármester magántervezőkével lehet csak összehasonlítani, akiknek építési terveit önkormányzatuk jegyzőjének kellene elbírálnia.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a munkavégzéssel, foglalkozással, vállalkozással összefüggésben a személyek közötti hátrányos megkülönböztetés kérdésével. Megállapította, hogy összehasonlítani, alkotmányosan egy összetartozó csoportként értékelni azonos élethelyzetben lévő, a csoportba azonos ismérvek alapján besorolható helyzetű embereket, foglalkozásokat, vállalkozásokat (vállalkozókat) lehet.

Az országgyűlési biztosok is több korábbi vizsgálatukban foglalkoztak az építésügyi hatósági feladatok ellátásával kapcsolatosan a jegyző sajátos helyzetével (OBH 3735/1998., 8565/1998., 5920/1999. stb.). Ajánlásaikban felhívták a figyelmet arra, hogy szükség lenne az építési hatóság függetlenségének erősítésére, az összeférhetetlenség és a kizárási helyzet csökkentésére. Az ajánlásokat a Kormány, az érintett tárcák elfogadták. Az építési törvény ilyen értelmű módosítása folyamatban van, ezért erre nézve az országgyűlési biztos a jelen ügyben újabb ajánlással nem élt.

Megállapította azt is, hogy bár a sérelmezett döntés törvényes, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem okozott, e mellett azonban a kizárás alapját jelentő jogszabályhely megjelölésekor a KH ugyanúgy hibázott, mint a polgármesteri hivatal. Mindketten az Áe. 19. § (5) bekezdésére hivatkoztak, holott ez csak arról rendelkezik, hogy milyen eljárást kell követni, ha a szerv vezetőjével szemben merül fel a kizárási ok. Helyesen a 19. § (3) bekezdése rendelkezik magáról az ún. relatív kizárási okról, tehát amikor a felettes szervnek kell arról döntenie, van-e elfogultsági helyzet. A téves utalásnak az is lehetett az alapja, hogy mindkét hatóság az egész szerv kizárására gondolt, hiszen a fent leírt függőségi viszony közvetlenül valóban a jegyzőt érinti. (Ezért helyesebb lett volna, ha a kizárási kérelmet maga a jegyző írja alá, nem pedig a megbízásából az osztályvezető.) Hiba volt továbbá az is, hogy a KH a más illetékes hatóság kijelöléséről az építetőt (az ügyfelet) nem tájékoztatta a kijelölő döntése megküldésével.

A vizsgálat eredményeként a panaszos alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot az országgyűlési biztos nem állapított meg, ajánlással ezért nem élt.

Felhívta azonban a város jegyzőjének és különösen a közigazgatási hivatal vezetőjének a figyelmét arra, hogy a jelentésben említett hibákat a jövőben kerüljék.

Megkérte a jelentést a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek és a belügyminiszternek is azzal, hogy az abban foglaltakat hatáskörük szerint hasznosítsák (pl. az építési hatóságok, közigazgatási hivatalok tájékoztatásával).

Felkérte a Magyar Építész Kamarát, hogy a kamarai tagoknak adott tájékoztatásban utaljon arra is, hogy az Émtr. 8. §-ában foglalt összeférhetetlenségi szabály mellett – attól függetlenül – adott esetben az Áe. kizárási rendelkezéseinek az alkalmazására is sor kerülhet. (Ezek az esetek előre, pontosan nem határozhatók meg.)

A megszóltottak a jelentésben foglaltakat elfogadták.

Részlet a vendéglátóipari egységek zajos működésével kapcsolatos OBH 1377/1999. sz. jelentésből

Az országgyűlési biztosokhoz jelentős számban érkeztek olyan panaszok, amelyekben az indítványozók a lakóhelyük közelében – gyakran a lakóházukban – lévő vendéglátóipari egységekből kiáramló hangos zenét, a vendégek hangoskodását, mulatozását kifogásolják, amely zavarja nyugalmaikat, éjszakai pihenésüket. Több esetben problémát jelentett a távozó, gyakran ittas vendégek utcai hangoskodása, randalírozása, esetleges provokatív magatartása is, amely az ott lakókon kívül, az arra járókban is félelmet kelthet. Az ilyen tartalmú, az ország különböző területeiről érkező egyedi panaszok nagy száma miatt az országgyűlési biztos szükségesnek ítélte a probléma átfogó vizsgálatát.

Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 44/1997. (I. 22.) Korm. rendelet az építésügyi hatóság részvételét a tevékenységtől függetlenül kötelezővé teszi, ha az üzletkialakítás építési vagy rendeltetés-módosítási engedély-köteles. Egyébként az építésügyi hatóság csak akkor jár el, ha az üzletben üzemanyagot, veszélyesnek nem minősülő hulladékot értékesítenek. Az első jogi probléma a vendéglátó helyiségek, ingatlan-egységek kialakítási fázisában az építésügyi szakhatósági kontroll hiánya. Az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta a kormányrendelet kiegészítését oly módon, hogy az építési hatóság részvétele az engedélyezési eljárásban kötelező legyen a vendéglátó tevékenység esetén is. Ezáltal az építési hatóság minden esetben vizsgálni tudná, hogy a létesítmény építészetileg megfelel-e a követelményeknek, ideértve természetesen a zaj- és rezgésvédelmi szempontokat is.

A nyugalmat zavaró jelenségek általában az esti órákban jelentkeznek. Ilyenek természetesen előfordulhatnak napközben is, azonban a zavaró körülmények negatív hatása este a pihenés, alvás időszakában, más zavaró körülmény hiányában fokozottabb.

Az üzlet nyitvatartási idejét a belkereskedelemtől szóló törvényben megállapított szempontok figyelembevételével a kereskedő állapítja meg, és azt írásban köteles bejelenteni az üzlet helye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjének. A nyitvatartási idő közigazgatási eszközökkel való korlátozásának lehetőségét a kormányrendelet szabályozza. A hatályos jogszabályok szerint a kereskedő által tetszőlegesen megállapított nyitvatartási idő utólag csak akkor korlátozható, ha az üzlet zajkibocsátása legalább két alkalommal túllépi a határértéket. Az állampolgárok jogainak, érdekeinek védelme utólag valósul meg oly módon, hogy a hatóság a nyitvatartási időt korlátozhatja, vagyis szankciót alkalmazhat. Az üzletek környezetében lakók éjszakai nyugalmanak biztosítására, megóvására nem elegendő a jelenlegi jogi eszköz. Már a zajkibocsátás vizsgálata is felvet több problémát: tapasztalatok szerint az önkormányzatok nem szívesen rendelik meg a költséges, több tízezer forintos vizsgálatot, amelyből a korlátozás vagy a zárva tartás elrendeléséhez kettő kell. A kormányrendelet alapján a zajszint-mérési eljárás költsége csak akkor terheli a kereskedőt, ha a mérési eredmény a határértéket túllépi, vagy a hangszigetelési követelmény nem teljesül. Visszásságot okoz, hogy lakossági panasz esetén nem tisztázott a zajkibocsátási vizsgálat költségeinek megelõlegezése. A vizsgálatok eredménye is kétséges, hiszen gyakran tapasztalt jelenség, hogy amennyiben az üzemeltető előre tudomást szerez a vizsgálatról, az nem a valós zajkibocsátást fogja mutatni. Emellett ha mindezek után mégis korlátozzák a nyitva tartást, annak betartatása újabb kihívás elé állítja a hatóságot.

A nyitvatartási idő alatt jelentkező problémák utólagos orvoslása igen nehéz. Helyette hatékonyabbnak és a panaszok megelőzésére alkalmasnak a biztos azt tartja, ha a nyitvatartási időt nem a kereskedő állapítja meg, hanem a működési engedély kiadásakor a hatóság megvizsgálja a körülményeket és a lakókörnyezet érdekeit is szem előtt tartva – figyelembe véve a kereskedő érdekeit is – maga határozza arról. Amennyiben az egység panaszmentesen, a környék nyugalma nem zavaróan működik, kérhető volna a nyitvatartási idő meghosszabbítása. Ez a fajta védelem a lakossági érdekeket helyezi előtérbe, de nem hagyja figyelmen kívül a kereskedőnek a hosszabb nyitvatartási időre vonatkozó érdekeit sem.

Utólag szankcionálni, korlátozni valamely tevékenységet, vagy a nyitvatartási időt rövidíteni sokkal nehezebb és kevésbé célravezető, mint az engedély megadásakor szabályozni azt. A szankcionálás helyett az ismertetett panaszokhoz hasonló esetek megelőzésére kell törekedni. A biztos szükségesnek tartotta külön megvizsgálni a vendéglátók teraszainak működését. Az egységeknek ezek az építményen kívüli részei szabadtéri elhelyezkedésükből adódóan fokozottan zavarhatják a környék lakóit, hiszen a zajok akadálytalanul juthatnak a környezetbe. Emiatt célszerű, ha a teraszok nyitva tartása, az ott lehetséges zenélés időtartama eltér az üzlet zárt részeire vonatkozó előírásoktól.

A működési feltételek betartása és betartatása a vendégekkel az üzletvezetők elsődrendű és folyamatos kötelezettsége. Ez az üzletvezetői kötelezettség a vendéglátó egység érdekeltségi körén belül (udvar, kocsibeálló, utcai parkoló) az éppen érkező vagy távozó vendégekre is kiterjed, hiszen ezek aktuális magatartása a vendéglátó egység működésével közvetlen okozati összefüggésben van. Az üzletvezető határozottsága mellett a gyakoribb rendőri jelenlét és a veszélyesebb csoportok elleni rendőri fellépés bírhatja kulturáltabb magatartásra a vendégeket, bár nyilvánvaló, hogy nem tartózkodhat valamennyi vendéglátóhely mellett a teljes nyitvatartási idő alatt rendőrszárőr.

A zajkibocsátás közigazgatási jogellenessége a határérték-túllépését feltételezi. A polgári jogviszonyok megsértése azonban megvalósulhat a határértéket el nem érő, de zavarónak minősülő magatartással is. A tulajdonost megillető birtoklási és használati jogot a tulajdonos a Ptk. 100. §-ában meghatározott korlátok között gyakorolhatja. E § – a szomszédjog általános szabálya – úgy rendelkezik, hogy a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A szomszédjog általános szabálya felhasználható a környezetszennyező magatartásokkal szembeni védekezésre is.

A Ptk. szerint, ha a birtokost birtoklásában zavarják, birtokvédelem illeti meg. Akit birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti a zavarás megszüntetését. A gyakorlat a birtokháborítás fogalmát rugalmasan értelmezi, annak minősítve számos környezeti ártalmat is. A szomszédjog és a birtokvédelem körében a határérték nem bír ügydöntő jelentőséggel, a zavarás tényéből indul ki, vagyis a körülmények vizsgálata során nincs szükség másra, csak ennek a ténynek a megállapítására.

A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Az ombudsmani, a hatósági és a bírósági jogalkalmazás összhangjának biztosítása érdekében a biztos megvizsgálta azokat a szempontokat is, amelyeket a bírói gyakorlat a szórakozóhelyek zavaró működése miatt indult perekben irányadónak tartott. A bírósági határozatokból kitűnik, hogy a bíróságok szükségesnek tartják annak vizsgálatát, hogy milyen műszaki megoldásokra, milyen egyéb intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy a sérelmes helyzet megszűnjék. Az üzemeltető által betartandó dB. értékek meghatározásával, vagy a nyílászárók állandó zárva tartásával a probléma nem oldható meg. Az ismertetett határozatokban megfogalmazott szempontoknak már az engedélyezési eljárásban is érvényesülniük kellene. Megelőzhetőek a peres eljárások, ha a bírósági határozatokban irányadó szempontokat már az

engedélyezéskor vizsgálják. Ha a tervezett tevékenység zajjal jár, szükséges annak vizsgálata, hogy a zaj milyen következményekkel járhat, továbbá fel kell tární azt is, hogy milyen műszaki megoldásokkal küszöbölhetőek ki (előzhetőek meg) a tulajdonosokat szükségtelenül zavaró zajok. Vizsgálni szükséges, hogy az épület, a terem stb. egyáltalán alkalmas-e zenés rendezvények tartására anélkül, hogy zavaró a környéken lakókat. Ennek hiányában az esetleges sérelem csak utóbb, hosszas közigazgatási vagy bírósági eljárással orvosolható (ha egyáltalán orvosolható).

A társasházi törvény értelmében, ha a nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, az engedély akkor adható ki, ha a hatóság felhívására – 30 napos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot. A hatóság csak a közgyűlés tiltó döntését veheti figyelembe. Súlyosan sérti a tisztességes eljárásból való jogot, ha erre a hatóság nem figyelmezteti a „hozzájárulást” benyújtó közösséget. Életszerű példa lehet, hogy a lakók az üzletnyitást általában nem kifogásolják, de hozzájárulásukat kikötésekkel adják meg, például a nyitvatartási időre vonatkozóan állapítanak meg feltételeket; miközben a törvény alapján csak a közgyűlés tiltó határozatának van jogi relevanciája. A lakóközösség védelme és az életszerűség megkínja a hozzájárulás kikötéseinek érvényesíthetőségét.

Az országgyűlési biztos az alábbi ajánlásokkal, kezdeményezésekkel, illetve javaslatokkal élt. Felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy kezdeményezze a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 18/A. §-ának módosítását úgy, hogy az üzlet nyitvatartási idejét a belkereskedelemtől szóló törvényben meghatározott körülmények, és a kereskedő erre vonatkozó kérelmének figyelembevételével az engedélyező hatóság állapítsa meg. A nyitvatartási idő megváltoztatására irányuló kérelmet a kereskedő bejelentése alapján szintén a jegyző bírálja el, és mind a nyitvatartási időt megállapító, mind az azt megváltoztató engedélyezési eljárásba ügyfélként vonja be a szomszédjogi értelemben érintetteket is. A környezetvédelmi és vízügyi miniszterrel együttműködve gondoskodjon a nyitva tartás korlátozásához, felfüggesztéséhez szükséges zajvizsgálatok költségei megelőlegezésének és viselésének rendezéséről. Vizsgálja felül a nyitva tartás korlátozásának jelenlegi szabályozását, kezdeményezze a kormányrendelet olyan kiegészítését, amely az építmény alkalmasságának megállapítása érdekében minden esetben kötelezővé teszi az építésügyi hatóság közreműködését a vendéglátó tevékenység engedélyezési eljárásában. Zenezolgáltatáskor a működési engedély iránti kérelem kötelező kelléke legyen egy akusztikai szakértői vélemény arról, hogy a zaj maximális hangerő alkalmazásakor sem lesz zavaró. A vendéglátóhelyek szabadtéren lévő részeinek (teraszainak) működésére vonatkozó szigorúbb keretszabályok kidolgozására.

Az országgyűlési biztos felkérte az érintett jegyzőket, hogy a kormányrendelet alapján ellenőrizzék a kifogásolt üzleteket. Amennyiben az eljárási szabályok lehetővé teszik, gondoskodjanak a végrehajtási eljárás megindításáról, a már kiszabott végrehajtási bírság behajtásáról. Felhívta a jegyzők figyelmét, hogy környezetvédelmi panaszok esetén a Ptk. alapján a lényegesen rugalmasabb bizonyítást igénylő birtokvédelmi eljárás is lefolytatható. A kérelmezők ugyan nem mindig tudják pontosan megnevezni panaszukat, ezért a beadványokból gyakran nehéz megállapítani, hogy birtokvédelemre vonatkozó kérelemtől van szó, azonban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény értelmében a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Ha tehát a beadványból az derül ki, hogy a kérelmező az üzlet zavaró, zajos, bűzös működését sérelmezi, a birtokvédelmi eljárás a Ptk. alapján lefolytatható.

A társasházi törvény hatályos rendelkezéseire figyelemmel a biztos szükségesnek tartotta, hogy az engedélyező hatóság felhívásában tájékoztassa a lakóközösséget, hogy a jogszabály alapján csak kifejezett tiltás esetén tagadhatja meg az engedély kiadását. Felkérte az igazságügy-minisztert a társasházi törvény felülvizsgálatára a lakóközösségnek a működésre vonatkozó esetleges kikötései érvényesíthetősége érdekében. Felkérte a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy megállapításait jegyzői értekezleten ismertessék a jegyzőkkel.

Az érintettek a kezdeményezéseket, ajánlásokat elfogadták. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közigazgatási államtitkára az egyes ajánlásokra érdemben nem reagált, válasza általánosságokra szorítkozott. A minisztérium álláspontját az országgyűlési biztos csak a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 203/2002. (IX. 14.) Korm. rendeletről ismerhette meg. Az ombudsmani javaslatok és e rendelet összevetése alapján megállapítható, hogy a minisztérium csak az építésügyi hatóság fokozottabb részvételére és a nyitva tartás korlátozhatóságára irányuló javaslatokat vette figyelembe, bár ezek az ajánlások is csak részben érték el céljukat. A javaslatok figyelmen kívül hagyásának szakmai indokai nem ismertek. Az országgyűlési biztos megállapításait fenntartotta, a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendeletnek a jelentésben megfogalmazottak szerinti módosítását változatlanul szükségesnek tartja, ezért a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez fordult, aki kifejtette, hogy amennyiben a megtett intézkedések nem járnak a kívánt eredménnyel, akkor előrelépés valamennyi alkotmányos jogot mérlegelő törvényi módosítással érhető el.

5. A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység

Az Obtv. 25.§-a lehetőséget ad a biztosoknak arra, hogy javasolják a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Erre akkor van lehetőségük, ha vizsgálatuk eredményeként úgy ítélik meg, hogy az általuk feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésre, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

5. számú táblázat

Jogszabályra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása 1995. 06. 30 – 2002. 12. 31. Között

Javaslatok	A címzett válasza			Össze- sen	%
	elfogadta	elutasít- totta	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le		
Jogszabályalkotásra:					
törvény	53	21	6	80	8,4
kormányrendelet	46	13	0	59	6,2
miniszteri rendelet	70	23	8	101	10,7
települési önkormányzat rendelete	14	16	0	30	3,2
fővárosi közgyűlés rendelete	1	0	0	1	0,1
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	47	23	4	74	7,8
Jogszabály-módosításra:					
törvény	142	68	8	218	23,0
kormányrendelet	63	37	10	110	11,6
miniszteri rendelet	90	22	0	112	11,8
települési önkormányzat rendelete	74	25	2	101	10,7
fővárosi közgyűlés rendelete	3	6	0	9	1,0
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	27	7	1	35	3,7
Jogszabály hatályon kívül helyezésére:					
törvény	2	0	0	2	0,2
kormányrendelet	4	1	0	5	0,5
települési önkormányzat rendelete	3	0	0	3	0,3
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	5	2	0	7	0,7
Összesen:	644	264	39	947	100,0
%	68,0	27,9	4,1		100

5.1. A korábbi években tett és a beszámolási időszakban teljesült ajánlások

5.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások

1. Javaslat az Országgyűlésnek az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény 2.§-ának (1) bekezdése alapján járó egyösszegű kárpótlás mértékét meghatározó törvény megalkotására. A javaslat teljesült a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvényben.

2. Az OBH 6704/1997. és az OBH 3081/2000.: A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. módosításának kezdeményezése a közlekedési és vízügyi miniszternél. A törvény átfogó felülvizsgálata folyamatban van.

3. Az OBH 3041/1998.: Javaslat az Országgyűlésnek, hogy még az új büntetés-végrehajtásról szóló törvény megalkotását és hatálybalépését megelőzően vizsgálja meg az egészségügyről szóló törvény hatálya alá tartozó (beteg)

fogva tartott személyek alkotmányos jogaival összefüggő sérelmek felszámolásának lehetőségét. A javaslat teljesült az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvényben, mely 2001. július 12-én lépett hatályba.

4. Az OBH 4184/1999.: Ajánlás a szociális és családgügyi miniszternek, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek átmeneti otthona gondozási forma mellett a hetes otthoni ellátást is nevesítse. Az ajánlás részben teljesült a 2003. január 1-jén hatályba lépett 2002. évi IX. törvényben.

5. Az OBH 5701/1999.: Javaslat a pénzügyminiszternek a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény módosítására. A javaslat elérte célját, ugyanis 2002. január 1-jén hatályba lépett a pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2001. évi LXXIV. törvény, melynek 135. §-a tartalmazza a javaslatnak megfelelő rendelkezést.

6. Az OBH 4360/2000.: Javaslat a szociális és családgügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény adatkezelésre vonatkozó szabályainak kiegészítését. Ez a javaslat is teljesült a 2003. január 1-jén hatályba lépett 2002. évi IX. törvényben.

7. Az OBH 5115/2000. és az OBH 2121/2001.: Javaslatok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek és a belügyminiszternek arra, hogy az egységes közigazgatási eljárásról szóló törvény tervezetének készítésekor milyen tényezőkre legyenek figyelemmel. A javaslatot a miniszterek elfogadták. A jogszabály-koncepcióját a biztosok már véleményezték.

8. Az OBH 5314/2000. és az OBH 4892/2001.: Javaslat a szociális és családgügyi miniszternek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosítására. A javaslat teljesült az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvényben, melynek vonatkozó rendelkezései 2003. március 1-jétől hatályosak, továbbá a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 42/2002. (III. 21.) Korm. rendeletben, mely 2002. március 29-én lépett hatályba.

9. Az OBH 4130/2001.: Javaslat az Országgyűlés elnökének a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 78. §-ának módosítására. A javaslat teljesült a 2003. február 12-én hatályba lépett 2003. évi IV. törvényben, amely az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szól.

5.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 6109/1997.: Javaslat az egészségügyi miniszternek a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény végrehajtására kiadott 113/1992. (VIII. 14.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdésének módosítására. A javaslat 2002. januárjában teljesült az Országos Vérellátó Szolgálat Kollektív Szerződésében.

2. Az OBH 3256/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 2002. május 30-án hatályba lépett 123/2002. (V. 15.) Korm. rendeletben.

3. Az OBH 3330/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló 40/1987. számú BM Utasítás „Külföldi állampolgárságú személyeket érintő eljárási szabályok” című, XI. fejezetének a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet azonos témakört érintő szabályával való összehangolására. A jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatos kormányrendelet-tervezet kidolgozása folyamatban van.

4. Az OBH 3336/2001.: Javaslat a pénzügyminiszternek a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt módosító, 2002. június 29-én hatályba lépett 2002. évi XV. törvényben.

5. Az OBH 3857/2001.: A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek szóló kezdeményezés a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kormányrendeletben való kiadására. A kezdeményezés megvalósítása ágazati (belügy-) miniszteri szinten folyamatban van.

6. Az OBH 4876/2001.: Javaslat a szociális és családgügyi miniszternek a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosítására. A közlekedési kedvezményekre vonatkozó új jogszabályi koncepció kidolgozása 2003-ban kezdődött el és jelenleg folyamatban van.

7. Az OBH 6389/2001.: Javaslat a Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatójának a diákhitelről szóló 119/2002. (VI. 30.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 2003. január 1-jén hatályba lépett 258/2002. (XII. 17.) Korm. rendelettel.

5.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

8. Az OBH 7393/1998.: Javaslat a belügyminiszternek a Rendőrség Fogdászolgálati Szabályzatának nyílt jogszabályban (miniszteri rendeletben) való kiadására. A javaslat teljesült azzal, hogy a Rendőrség Fogdászolgálati Szabály-

zatának kiadásáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) számú országos rendőrfőkapitányi utasítást közzétették a Belügyi Közlöny 2002. május 14-én megjelent 9. számában.

9. Az OBH 1431/2001.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet módosítására. A javaslat teljesült a rendeletet módosító 18/2002. (XI. 30.) IM rendeletben, amely 2003. január 1-jétől hatályos.

5.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 2683/2000.: Javaslat a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Gyula Város Önkormányzata Képviselő-testülete települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 33/1998. (XII. 18.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a rendeletet módosította a 31/2002. (VI. 28.) számú rendeletével.

2. Az OBH 2869/2000.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Kazincbarcika Város Önkormányzata Képviselő-testülete köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységről szóló 18/1996. (V. 9.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a 2001. december 21-i ülésén elfogadta a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 50/2001. (XII. 21.) számú rendeletét, mely 2002. január 1-jén lépett hatályba. Az új rendeletben a javaslat teljesült.

3. Az OBH 5032/2000.: Javaslat a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Sopronkövesd Község Önkormányzata Képviselő-testülete köztisztaságról és a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 14/1996. (XII. 5.) számú rendelet módosítására. A javaslat teljesült a képviselő-testületnek a tárgykörben hozott 9/2002. (XII. 13.) számú rendeletében.

4. Az OBH 3285/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Pilisvörösvár Város Önkormányzata Képviselő-testülete köztisztasággal, a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggő tevékenységről, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 8/1996. (VII. 4.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a módosítást elvégezte a 23/2002. (12. 03.) számú rendeletében.

5.1.5. Az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 1192/2000.: A HM Vezérkari Főnökének felkérése a NATO-pályázatok feltételrendszerével kapcsolatos 56/1998. számú HMKV intézkedés módosítására. A javaslat teljesült a hivatásos katonák jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és az annak végrehajtására kiadott, a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség tartós vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesítő, valamint külföldi tanulmányokat folytató tagjai ellátásáról szóló 25/2002. (IV. 12.) HM rendeletben, valamint a külföldi szolgálatba vezényelttekkel kapcsolatos személyügyi feladatokról és jogállásuk egyes kérdéseiről szóló 25/2002. (IV. 12.) HM rendeletben. A HM rendeletek 2002. június 1-jén léptek hatályba.

2. Az OBH 5274/2000.: Javaslat a honvédelmi miniszternek a Magyar Honvédség Mű/31. Tűzserész Szakutastítása módosítására. A javaslat teljesült az 53/2002. számú Hadműveleti Csoportfőnöki Intézkedésben, amely a Honvédelmi Közlöny 2002. évi 19. számában jelent meg.

5.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok

5.2.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó javaslatok

1. A tisztességes eljáráshoz fűződő garanciák hatékony biztosítása, az összeférhetetlenség megszüntetése és a jogbiztonság követelménye érvényesítése érdekében sürgetjük, hogy a rendőrségtől vonják el a rendőrségi fogdában fogva tartott személy rendkívüli halála, valamint a rendőr löfegyverhasználata kivizsgálásának hatáskörét.

2. A kártérítéshez való joggal, valamint a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben – tekintettel arra, hogy a tárgykörben folyó Alkotmánybírósági eljárás eredménye még nem ismert – fenntartjuk a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek a kártalanítás lehetőségét szűkítő rendelkezései módosítását úgy, hogy a törvény biztosítsa annak az ártatlanul fogva tartott vagy elítélt személy kártalanításának a lehetőségét, aki az alapügyben nem fellebbezett előzetes letartóztatásának elrendelése, illetve az ügyet jogerősen befejező ítélet ellen.

3. A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, a jogbiztonság követelménye, továbbá a tulajdonhoz és az örökléshez való jogok biztosítása érdekében sürgetjük, hogy – figyelemmel az 1947. évi XVIII. törvényben kihirdetett párizsi békeszerződés 29. cikkely 3. pontja, valamint 32. cikkely 2. pontja, továbbá az 1946. évi XV. törvénnyel becikkelyezett magyar–csehszlovák lakosságcsere egyezmény, és az 1964. február 3-án aláírt magyar–csehszlovák vagyoni jogi egyezmény rendelkezéseire – az Országgyűlés mielőbb teljesítse a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvény megalkotására irányuló kötelezettségét.

4. A diszkrimináció tilalma, továbbá a jogállamiság és annak lényeges elemét képező jogbiztonság követelményének fokozott biztosítása érdekében fenntartjuk a rendőrségi fogdában, a katonai fogdában és a bv. intézetben elhelyezett előzetes letartóztatottra vonatkozó fogva tartási szabályoknak az új büntetés-végrehajtásról szóló törvénybe való beiktatását.

5. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak jogállásáról szóló, 2002. január 1-jén hatályba lépett 2001. évi XCV. törvény kiadására tekintettel részben fenntartjuk a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon kezdeményezést, miszerint – figyelemmel az ártatlanság vélelmére – a törvény egyenlő feltételekkel biztosítsa a hivatásos állomány tagjai részére a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggő büntető eljárásokban a jogi védelem költségeit, illetve a jogi védelem hivatalból történő ellátásának lehetőségét, továbbá a hivatásos állomány külszolgálatának díjazása a törvényben fogalmazódjék meg általános szabályként.

6. Fenntartjuk a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, amely – a gyermeki jogok, a diszkrimináció tilalma és a jogegyenlőség, továbbá a jogállamiság és annak lényeges elemét képező jogbiztonság követelményének megfelelően – lehetővé teszi a gyermektartásdíj megelőlegezését olyan esetben, amikor a díj fizetésére kötelezett ismeretlen helyen – akár külföldön is – tartózkodik.

7. Fenntartjuk a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosítására irányuló javaslatot.

8. Fenntartjuk az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet kiegészítésére vonatkozó javaslatot.

5.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

Fenntartjuk a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítására vonatkozó javaslatot.

5.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. A gyermekeket megillető fokozott gondoskodás maradéktalan biztosítása érdekében – a szóban forgó intézmények létszámnormáira vonatkozó javaslat kivételével – részben fenntartjuk a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló rendelet mellékletének olyan módosítására irányuló ajánlást, hogy az intézményi átalakulásra nyitva álló meghosszabbított átmeneti időszakban is legyen kötelező minden – nemcsak a speciális – gyermekotthonokban a pszichológusi és a gyógygye-
dagógusi szolgálat.

2. Az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, továbbá a jogbiztonság követelménye biztosítása érdekében sürgetjük az egyéb létesítmények, illetve készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeinek miniszteri rendeletben való szabályozását.

3. Sürgetjük az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a (Kártalanítási szabályok) végrehajtási rendelkezéseinek megalkotását.

4. Fenntartjuk az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet módosítására vonatkozó kezdeményezést.

5. Fenntartjuk a kézi lőfegyverekről, löszerekről, gáz- és riasztófegyverekről, légfegyverekről, és a lötterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet végrehajtásáról szóló 14/1991. (X. 31.) BM rendelet módosítására irányuló javaslatot.

5.2.4. Az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Fenntartjuk a fegyvertartással kapcsolatos ügyintézésre vonatkozó 174-29/1997. számú Módszertani Útmutató VI. Fejezetének módosítására az országos rendőrfőkapitánynak címzett felkérést.

2. Fenntartjuk a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezeléséről és nyilvántartásáról szóló 117/1984. (IK 12.) IM–BM–PM–LÜ együttes utasítás korszerűsítésére és nyílt jogszabályban való kiadására vonatkozóan a legfőbb ügyésznek címzett javaslatot.

5.3. A korábbi években tett, nem teljesült jogalkotással összefüggő javaslatok

5.3.1. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslat

Nem tartjuk fenn az iskolai-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet módosítására a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek címzett javaslatot. A kezdeményezéssel a miniszter nem értett egyet, elegendőnek tartotta a jelenlegi szabályozást, amit tudomásul vettünk.

5.3.2. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

Nem tartjuk fenn a Budapest XII. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 24/1993. (XII. 23.) számú rendelete módosítására vonatkozó javaslatot, mivel a panaszos nem fogadta el az önkormányzattal való megegyezés lehetőségét.

5.4. A tárgyévben tett javaslatok

5.4.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 1377/1999.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény módosítására. A javaslatot a miniszter elfogadta, a törvény módosítás előkészítése folyamatban van.

2. Az OBH 2612/2000.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. módosítására. A miniszter a javaslattal egyetértett, 2003-ban kezdődik a módosítás előkészítése.

3. Az OBH 1212/2002.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a Polgári Törvénykönyv 551. §-a módosítására. A miniszter a javaslattal egyetértett, de még nem valósult meg.

4. Az OBH 2829/2002.: Javaslat az igazságügyi, valamint az egészségügyi, szociális és családgügyi miniszternek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosítására. A miniszterek a javaslattal egyetértettek, a jogszabály felülvizsgálata elkezdődött.

5. Az OBH 3375/2002.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény felülvizsgálatára. A miniszter a javaslatot támogatja, de azt hatáskör hiánya miatt áttette a belügyminiszterhez. Ez utóbbi miniszter véleménye még nem ismert.

6. Az OBH 3375/2002.: Javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a környezetvédelemmel kapcsolatos törvények felülvizsgálatára és annak eredményétől függő módosítására. A miniszter a javaslatot jelenleg nem tartotta indokoltnak teljesíteni, szerinte a hatályos jogszabályok megfelelőek. A választ tudomásul vettük.

7. Az OBH 4289/2002.: Javaslat a földművelésügyi és városfejlesztési miniszternek a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosítására. A javaslat teljesült a 2003. január 1-jétől hatályos 2002. évi LXII. törvényben.

5.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 1377/1999.: Javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítására. A javaslatot a miniszter részben elfogadta, de még nem teljesült.

2. Az OBH 1439/2000. és az OBH 2148/2000.: Javaslat a földművelésügyi és városfejlesztési miniszternek a fák védelméről szóló 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet módosítására. A miniszter a javaslatot nem fogadta el az Alkotmánybíróságon folyamatban lévő eljárásra tekintettel. A választ tudomásul vettük.

3. Az OBH 1615/2002.: Javaslat a miniszterelnöknek a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet módosítására. A miniszterelnök a javaslattal egyetértett, utasította az ágazati minisztereket a jogszabály felülvizsgálatára, melynek befejezési határideje 2003. január 31.

4. Az OBH 1989/2002.: Javaslat a miniszterelnöknek a termőföldre vonatkozó elővásárlási és elő-haszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet 8. § második fordulatának hatályon kívül helyezésére. A miniszterelnök a javaslattal egyetértett. A Kormány a szóban forgó jogszabályi rendelkezést a 2002. június 25-én hatályba lépett 137/2002. (VI. 25.) Korm. rendeletében hatályon kívül helyezte.

5. Az OBH 3375/2002.: Javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet módosítására. A miniszter a javaslatot elfogadta, a jogszabály módosítása folyamatban van.

6. Az OBH 3375/2002.: Javaslat a belügyminiszternek az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet módosítására. A miniszter a javaslattal nem értett egyet, de a Kormány 2003 évi jogalkotási programjában szerepel a norma felülvizsgálata.

7. Az OBH 3498/2002.: Javaslat az oktatási miniszternek a diákigazolványról szóló 30/1999. (II. 15.) Korm. rendelet módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

5.4.3. Miniszteri rendeletalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 1444/2000.: Javaslat az oktatási és a belügyminiszternek az egyes szakmai és vizsgáztatási követelmények kiadásáról szóló 38/1997. (VI. 27.) BM rendelet módosítására. A miniszterek a javaslattal egyetértettek, de még nem teljesült.

2. Az OBH 5581/2001.: Javaslat a Nemzeti Kulturális Örökség miniszterhez egyes ingatlanok védetté nyilvánításáról szóló norma kiadására. A miniszter a javaslatot elfogadta. 2003. január 1-jén hatályba lépett az egyes ingatlanok védetté nyilvánításáról szóló 24/2002. (XII. 25.) NKÖM rendelet.

3. Az OBH 6673/2001. és az 1075/2002.: Javaslat az egészségügyi, szociális és családtügyi, a pénzügy-, valamint a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszternek a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet módosítására. A módosított norma várhatóan 2003. február 15-én hatályba lép.

4. Az OBH 1757/2002.: Javaslat az egészségügyi, szociális és családtügyi miniszternek az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet módosítására. A javaslatot a miniszter elfogadta, de még nem teljesült.

5. Az OBH 2672/2002.: Javaslat a belügyminiszternek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-ESZCSM-IM rendelet módosítására. A javaslatot a címzett elfogadta, a jogszabálytervezet véleményeztük, de még nem teljesült.

6. Az OBH 3875/2002.: Javaslat a belügyminiszternek a közigazgatási eljárásokban való költségmentesség engedélyezésének feltételeiről szóló jogszabály kiadására. A miniszter a javaslatot elfogadta. A javaslatot a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak felülvizsgálata során látta megvalósíthatónak.

5.4.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 5816/2000.: Javaslat Ózd Város Önkormányzata képviselő-testületének, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, többször módosított 26/1997. (XII. 23.) számú rendeletének a kiegészítő családi pótlék folyósítására vonatkozó szabályozását hozza összhangba a Gyvt. előírásával. Javaslat továbbá Szikszó Város Önkormányzata képviselő-testületének, hogy a 16/1997. (XI. 14.) számú rendelete 2. § (5) bekezdését módosítsa úgy, hogy a kiegészítő családi pótlékot a jövőben elsősorban pénzben folyósítsák. A javaslatok teljesültek. A módosítást az ózdi képviselő-testület a 6/2002. (VII. 25.), a szikszói képviselő-testület pedig a 15/2002. (XI. 13.) számú rendeletével elvégezte.

2. Az OBH 5838/2000.: Javaslat a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Kaszaper Község Önkormányzata települési hulladékszállításáról szóló 3/1996. (V. 28.) számú rendeletének a módosítására. A rendeletet módosította a 6/2002. (VI. 1.) számú rendelet.

3. Az OBH 6015/2000.: Javaslat a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Alsóörs Község Önkormányzata a szervezett köztisztasági szolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 8/1999. (XI. 26.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület rendeletét az 5/2002. (IV. 17.) számú rendeletével módosította.

4. Az OBH 6158/2000.: Javaslat a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Mihályi Község Önkormányzata köztisztaságról és a szervezett köztisztasági szolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 5/1997. (V. 6.) számú rendelet módosítására. A képviselő-testület a rendeletet a 7/2002. (VI. 28.) számú rendeletével módosította.

5. Az OBH 1430/2001.: Javaslat a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Nyírbátor Város Önkormányzata képviselő-testülete a közterületek, a zöldterületek védelméről, köztisztaságáról, a települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtéséről, szállításáról, tárolásáról, kezeléséről szóló 5/1998. (III. 3.) számú rendeletének a módosítására. A testület a 2002. március 6-i ülésén a módosítást elvégezte.

6. Az OBH 3768/2001.: Javaslat Dombóvár város polgármesterének, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló rendeletét hozza összhangba a Gyvt. illetékességi szabályaival. A módosítást

tást a testület elvégezte. A gyermekvédelem helyi szabályozásáról szóló többször módosított 15/1998. (IV. 30.) számú rendeletét 2002. január 30-án módosította a testület.

7. Az OBH 4594/2001.: Javaslat a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzata települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési szolgáltatásról szóló 42/2001. (XII. 17.), valamint a lakásbérlemények lakbéréről és a lakbértámogatásokról szóló 9/1995. (III. 27.) számú rendeletek módosítására. A képviselő-testület az előzőt 2001. december 27-én, utóbbit 2002. júniusában módosította.

8. Az OBH 4871/2001.: Javaslat a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlése települési szilárd hulladék összegyűjtésével, elszállításával és ártalommentes elhelyezésével kapcsolatos közszolgáltatásokról és annak kötelező igénybevételéről szóló 1996. évi 56. számú rendeletének a módosítására. A testület a rendeletét 2002. június 27-én módosította.

9. Az OBH 5150/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Gyál Város Önkormányzata települési szilárd hulladéokra vonatkozó helyi közszolgáltatásról szóló 3/2000. (II. 15.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a módosítást elvégezte. A módosítás 2003. január 1-jén hatályba lépett.

10. Az OBH 5230/2001.: Javaslat Mogyoród Község képviselő-testületének a Forma 1. Magyar Nagydíj és a Hungaroringen rendezendő egyéb versenyek idején jelentkező idegenforgalmi, vendéglátási feladatok ellátásáról szóló 15/2000. (VII. 13.) számú rendelet módosítására. A javaslatot a polgármester elfogadta, várhatóan 2003. elején tárgyalja a testület a módosítás tervezetét.

11. Az OBH 6207/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Fót Nagyközség Önkormányzata települési környezet védelméről szóló 25/1999. (XII. 10.) számú rendeletének a módosítására. A képviselő-testület a módosítást elvégezte és 2002. október 3-án hatályba lépett a módosított rendelkezés.

12. Az OBH 6291/2001.: Javaslat a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Ásotthalom Község Önkormányzata települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 1/2000. (I. 20.) számú rendeletének a módosítására. A képviselő-testület a módosítást elvégezte és 2003. január 1-jén hatályba lépett a módosított rendelkezés.

13. Az OBH 6439/2001.: Javaslat a Győr-Sopron-Moson Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlése települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásokról szóló 40/1996. (XII. 31.) számú rendeletének a módosítására. A képviselő-testület még nem módosította rendeletét.

14. Az OBH 6553/2001.: Javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Kelebia Község Önkormányzata környezetvédelemről szóló 5/1999. (X. 1.) számú rendeletének a módosítására. A képviselő-testület a módosítást elvégezte, és 2002. november 15-én hatályba lépett a módosított rendelkezés.

15. Az OBH 1190/2002.: Javaslat Csépa Község képviselő-testületének, hogy vizsgálja felül a szociális rászorultságtól függő pénzben és természetben nyújtott támogatásokról, valamint a személyes gondoskodásról szóló 6/2000. (IV. 13.) számú rendeletét, továbbá az 524/2001. (XI. 29.) számú határozatát és azokat a törvényi rendelkezéseknek megfelelően módosítsa. A válaszadásra még nem érkezett.

16. Az OBH 1341/2002.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Jásztelek Község Önkormányzata képviselő-testülete települési köztisztasággal, a zöldterület és parkfenntartással, a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggő feladatok végrehajtásáról szóló 5/2001. (VI. 29.) számú rendeletének a módosítására. A testület a 2002. december 12-i ülésén a módosítást elvégezte.

17. Az OBH 1357/2002.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Tiszainoka Község Önkormányzata képviselő-testülete köztisztaságról és a környezetvédelemről szóló 7/1999. (XII. 30.) számú rendeletének a módosítására. A javaslatot a címzett elfogadta, de még nem teljesült.

18. Az OBH 1566/2002.: Javaslat a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Tállya Község Önkormányzata képviselő-testülete települési szilárd hulladékkal kapcsolatos 23/2001. (XII. 28.) számú rendeletének a módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

19. Az OBH 3347/2002.: Javaslat a Győr-Sopron-Moson Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Szerecsény Község Önkormányzata képviselő-testülete települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásokról szóló 6/1998. (IV. 16.) számú rendeletének a módosítására. A képviselő-testület 2003. január 6-i ülésén új rendeletet alkotott a helyi környezet védelméről, a közterületek és az ingatlanok rendjéről és a települési tisztaságról.

5.4.5. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 3613/1999.: Javaslat az országos rendőrfőkapitánynak a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) számú ORFK utasítás módosítására. A javaslat teljesült az országos főkapitány 2002. március 26-i hatállyal módosította utasítását.

2. Az OBH 5067/2001.: Javaslat a Kormánynak a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek felvásárlása kiterjesztésének szabályozására. A javaslat teljesült a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrész felvásárlásához kapcsolódó további intézkedésekről szóló 2357/2002. (XI. 28.) Korm. határozat kiadásával.

5.5. Jogszabály-véleményezési tevékenység

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese nem rendelkezik törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabálytervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit mégis megkapták annak bizonyítékaként, hogy a címzettek az ajánlásnak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálta, hogy vizsgálatuk eredményeként tett javaslatuk alapján született normaszöveg alkalmas lehet-e a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslására és jövőbeni megelőzésére.

Volt példa arra is, hogy olyan jogszabály-tervezetet kaptak a biztosok, amelyek egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozták és a jogalanyok széles körét érintették.

A jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok veszélyére hívták fel a kodifikációt végzők figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket.

5.5.1. Törvényalkotással és -módosítással kapcsolatos tervezetek

1. Gy 355/2002.: Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény koncepciójáról szóló tervezetet az Igazságügyi Minisztérium küldte meg véleményezésre az országgyűlési biztosnak. Az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy a szakterületeket és a hozzájuk rendelt szakképesítést minél pontosabban meg kell határozni. Fontosnak tartotta a rendszeres szakmai továbbképzést is, ezért javasolta a vizsgakötelezettség előírását, és azt, hogy az újonnan névjegyzékbe vett szakértők a korábbi képzések ismereteit kötelesek legyenek elsajátítani. Egyetértett az országgyűlési biztos továbbá azzal, hogy a szakértővé válás egyik feltétele legyen, hogy a jelölt jogi vizsgával rendelkezzen.

Az országgyűlési biztos kiemelte a közigazgatás szakértői szükségletéből adódó sajátos problémákat. Rámutatott arra, hogy a jogszabály előkészítése során meg kell vizsgálni, hogy milyen megoldások erősíthetnék a szakértői vélemény objektivitását. Kérte azt is, hogy a jogalkotó legyen figyelemmel a közigazgatási eljárások szakértői szükségletére és a peres eljárástól eltérő szabályaira is. A jogszabály még nem lépett hatályba.

2. A Gy 389/2002.: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepcióját is véleményezték a biztosok.

Az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy a tervezet tárgyát képező kérdésben nincs szükség az Alkotmány módosítására, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem kötelezi Magyarországot konkrét jogalkotásra. Támogatta egy olyan kerettörvény megalkotását, amely egyfelől – az Alkotmányhoz képest – részletesebben írja körül a diszkrimináció tilalmát, továbbá az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség követelményét, másfelől biztosítja az általános és egyéges értékrendet mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára.

Az országgyűlési biztosnak elsősorban a tervezet tárgyát képező szabályozás gyakorlati alkalmazásával kapcsolatosban voltak aggályai, illetve kritikai észrevételei. A tervezetben szereplő Egyenlő Bánásmód Bizottság feladatait illetően jelezte az országgyűlési biztos, hogy az nem illeszkedik a jogállami struktúrába. Amennyiben az Egyenlő Bánásmód Bizottság egy hatóság, akkor indokolt lenne, ha döntései ellen az országgyűlési biztosokhoz, illetve bírósághoz lehetne fordulni, amennyiben jogvitát eldöntő szerv, akkor az igazságszolgáltatás rendszerébe kell integrálni. Az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Polgári Perrendtartásnak azt a szabályát, amely egyéni jogsérelem esetén keresetindításra feljogosította az ügyészt. A jogszabály még nem lépett hatályba.

3. A Gy 380/2002.: A büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvénytervezetet is véleményezték az országgyűlési biztosok. Közös véleményükben a biztosok emlékeztettek arra, hogy az OBH 3583/1997. sz. jelentésében a korábbi országgyűlési biztos már rámutatott arra, hogy az ártatlanul fogva tartottak vagy elítéltek kártalanítási igénye kapcsán a büntető eljárási törvény olyan szabályokat is tartalmaz, melyek a kártalanítás érvényesítésének lehetőségét kizárják. Az Igazságügyi Minisztérium akkor hivatalban volt helyettes államtitkára az ajánlásra adott válaszában ígéretet tett arra, hogy az ajánlásban foglaltakat az új büntető eljárási törvény megalkotása során a tárca figyelembe veszi. Az országgyűlési biztos és általános helyettese sajnálattal észlelték, hogy a 2003. július 1-jén hatályba lépő büntető eljárási törvény sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek az említett ajánlásnak megfelelnek.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese támogatja azt a jogalkotói szándékot, hogy szűnjön meg a törvény szerinti azon különbség, ami a kirendelt védőt megillető díjazásban attól függően mutatkozik, hogy egy adott eljárási cselekményen a védő idézésre, vagy értesítésre jelenik-e meg.

4. A Gy 380/2002.: A büntetőeljárás során keletkezett iratokból másolat adásáról szóló IM–BM–PM együttes rendelet tervezetéről ugyancsak közös véleményt adtak a biztosok. Az OBH 6564/1996. számú jelentésében kezdeményezte az előző országgyűlési biztos a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségeiről szóló 1/1974. (II. 15) IM rendelet, valamint a bűnügyi költségek előlegezéséről, az államot illető bűnügyi költségek behajtásáról és elszámolásáról szóló 120/1973. számú IM utasítás módosítását. Ezen javaslat teljesült az 1998. évi XIX. törvény 74. § (3) bekezdésében, amely a büntetőeljárás során kirendelt védő készkiadásainak állam általi viselésére, valamint a költségmentességre vonatkozó szabályokat tartalmaz. A tervezet összhangban áll az Alkotmányban deklarált védelemhez való joggal, illetve az ombudsman szóban forgó jogszabály-módosítási ajánlásával. Az említett okból az országgyűlési biztos és általános helyettese egyetértettek a tervezet kiadásával.

5. A Gy 346/2002.: Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló törvény tervezetével kapcsolatban az országgyűlési biztos és általános helyettese egyetértett azzal a koncepcióval, amely szerint az APEH területi szervei a jövőben önálló jogi személyiséggel rendelkezzenek. A jogi személyiség elnyerésével gyorsabbá és egyszerűbbé válhatnak az igazgatóság egyes eljárásai, a polgári jog alanyaivá válva, jogalanyisággal rendelkeznek, perelhetnek, illetve perelhetők. Garanciális szempontokat szem előtt tartva támogatták azt a törekvést is, amely szerint a jövőben e törvény rögzítene az APEH vezetők kinevezésének szakmai feltételeit, illetve annak időtartamát, csak úgy mint azt a javaslatot, amelynek értelmében megszűnik az a gyakorlat, amely az államháztartás alrendszerébe bevételi előirányzatainak túlteljesítésétől tette függővé, hogy az adóhatóság a költségvetésből személyi juttatások címén többletforrásokhoz jusson. Az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 2002. LXV. törvény 2003. január 1-jén hatályba lépett.

6. A Gy 346/2002.: A Pénzügyi Nyomozó Hivatalról szóló törvény tervezetéről az országgyűlési biztos és általános helyettese hangsúlyozták, hogy a Pénzügyi Nyomozó Hivatal tervezet szerinti létrehozása nem alkotmányos, illetve emberi joggal összefüggő kérdés. A jogalkotásról szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit szem előtt tartva úgy gondolták, hogy annak megítélése, miszerint a parlament – az APEH Bűnügyi Igazgatóságának, illetve az APEH nyomozó hatóságának jogutódjaként – létre kíván hozni egy szervezetet, és annak meghatározza alapvető feladatát is, nem tartozik hatáskörükbe. Ezért magának az intézménynek a létrehozásáról (átstrukturálásáról), továbbá a feladatok „telepítéséről” nem kívántak véleményt alkotni. Az adatkezeléssel, adatnyilvántartással összefüggő rendelkezésekről – ugyancsak hatáskör hiánya miatt – mellőzték az állásfoglalást.

Felhívták viszont több tényezőre a figyelmet. A tervezet szerint a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazását az igazgató, az igazgató helyettese vagy a területi nyomozó hivatal vezetője engedélyezi. A titkos információgyűjtésnek azon eszközei tehát, melyek az Rtv. szerint sem bírói, sem ügyészi engedélyhez nem kötöttek, belső engedély alapján lennének alkalmazhatóak. Ennek bevezetését nem kifogásolták. Igen tágnak tartották azonban az engedélyező személyek körét még akkor is, ha a területi nyomozó hivatal vezetője által kiadott engedélyt utólag az igazgató vagy az igazgató helyettese felülvizsgálja. Ha ugyanis az igazgató és annak helyettese, sőt, a területi nyomozó hivatal vezetője is engedélyezheti a titkos információgyűjtés szóban forgó teljes eszközeinek alkalmazását, nem látták garanciáját annak, hogy az állampolgári jogok ne sérüljenek az eszközöknek az adónyomozó, mint köztisztviselő alkalmazása miatt. Véleményük szerint a területi nyomozó hivatal vezetőjét nem kellene feljogosítani – legalábbis nem az Rtv. 64. §-ában szabályozott valamennyi eszköze vonatkozóan – a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazása engedélyezésére.

A jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog alkotmányos biztosítása érdekében ugyancsak javasolták újragondolni a tervezet jogorvoslatra vonatkozó szabályait. Ezt arra alapozták, hogy a tervezet szerint az adónyomozói intézkedések, kényszerítő eszközök alkalmazása elleni jogorvoslatra az államigazgatási eljárás szabályai az irányadók. Úgy gondolták, hogy a törvényben vagy arra kellene utalni, hogy „... a jogorvoslatra az államigazgatási eljárás szabályai, a következő eltéréssel irányadók”, vagy ebben a törvényben kellene pontosan meghatározni a szóban forgó jogorvoslat részletes szabályait. Megjegyezték, hogy a jogorvoslat körében nem tartják helyes szóhasználatnak a „sérelem bekövetkezése” kifejezést sem, mivel nem életszerű az, hogy az adónyomozó által intézkedés alá vont személy „csak sérelmes” intézkedés ellen fog jogorvoslatot élni. Helyesebbnek ítélték meg a következő alkalmazását: „a panaszt az intézkedést követő naptól ... lehet benyújtani”.

A tervezet egyéb olyan ellentmondást is tartalmazott, amely magában hordozta a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyét. Azokra is felhívták a jogalkotó figyelmét. Nem tartották a jogállamiság és a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetőnek például azt, hogy az adónyomozó csak az intézkedés befejezését követően köteles nevét és azonosító jelvényének számát közölni az intézkedés alá vont személy kérésére. Az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatósága megszüntetéséről szóló 2002. évi LXVI. törvény 2003. január 1-jén hatályba lépett.

5.5.2. Kormányrendelet alkotásával és módosításával kapcsolatos normatervezetek

1. A Gy 342/2002.: A mozgásában korlátozott fogyatékos személy parkolási igazolványáról szóló kormányrendelet tervezetére reagálva az országgyűlési biztos utalt arra, hogy 2001-ben nagy számú olyan beadványt kapott, amelyek a jelenleg használatos parkolási engedélyek használatát, illetve ennek ellenőrzését érintették. A parkolási engedélyek ellenőrzésének budapesti gyakorlatával összefüggésben folytatott vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok jövőbeli megelőzése érdekében fontos lenne megteremteni annak lehetőségét, hogy az okmányok valódiságát és használatuk jogosságát a parkolási társaságok munkatársai ellenőrizni tudják. Az említett cél érdekében elengedhetetlen egy új típusú új parkolási igazolvány bevezetése. Az országgyűlési biztos javasolta, hogy az igazolványt parkolásra jogosult személy bemutatni és ne átadni legyen köteles. A jogszabály még nem lépett hatályba.

2. A Gy 380/2002.: A bírósági ügyintéző által a büntető ügyekben ellátható feladatokról szóló kormányrendelet tervezetéről is közösen foglaltak állást az ombudsmanok. A tervezet szerint a nyomozási bíró utasítása alapján a bírósági ügyintéző elkészítheti a különösen védett tanú kihallgatásáról felvett jegyzőkönyv kivonatát. Közismert, a különösen védett tanú intézményének célja, hogy az ilyen személyt ne lehessen azonosítani, tehát minél szűkebb körben ismerjék. Ezért az országgyűlési biztos és általános helyettese a tervezet 3. § (3) bekezdésének pontosítását javasolták, mégpedig úgy, hogy a bírósági ügyintéző csak akkor készíthetné el a védett tanú kihallgatásáról felvett jegyzőkönyv kivonatát, amennyiben ő volt a jegyzőkönyvvezető, hiszen ő előtte úgy is ismert a védett tanú. Garanciális jelentőséget tulajdonítottak a biztosok annak is, ha a szóban forgó jegyzőkönyv kivonatát a bíró ellenőrizné és aláírná. Az országgyűlési biztos és általános helyettese a tervezet 13. § (2) és (3) bekezdésének újragondolását is javasolták, melyek a bírósági ügyintézőt feljogosítják arra, hogy indítvány tételre felhívja az ügyészt. Az ombudsmani észrevételeket a jogalkotó részben figyelembe vette.

5.5.3. Miniszteri rendelet alkotásával és módosításával összefüggő normatervezetek

1. A Gy 275/2002.: A szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elrendeléséről szóló egészségügyi szociális és családjogi miniszteri rendelet tervezetét közösen véleményezték a biztosok. Az országgyűlési biztos és általános helyettese jelezték, hogy indokolt lenne, ha a tervezet 8. § (2) bekezdésének szövegében nagyobb hangsúlyt kapna, hogy itt az „adományozott” ivarsejtek, illetőleg az „adományozott” embrió felhasználásának eseteiről van szó, hiszen az egészségügyről szóló törvény, és a reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok is ezeket a kifejezéseket használják. A javaslatot elfogadták. A 18/2002 (XII. 28.) ESZCSM sz. rendelet 2003. jan. 1-jén hatályba lépett.

2. A Gy 378/2002.: Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a szerv- és szövetátültetésre, valamint -tárolására és egyes kórszövetetani vizsgálatokra vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 18/1998. (XII. 27.) egészségügyi-miniszteri rendelet módosításáértól szóló egészségügyi, szociális és családjogi miniszteri rendelet tervezetével összefüggésben az országgyűlési biztos és általános helyettese kifejtette, hogy indokolt lenne, ha a szerv és szövet eltávolítását megtiltó nyilatkozatot a tervezetben szereplő három munkanap helyett, haladéktalanul kellene felvenni Országos Transzplantációs Nyilvántartásba. Jogszabály még nem lépett hatályba.

3. A Gy 360/2002.: Az egészségügyről szóló törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról szóló belügyminiszteri–egészségügyi, szociális és családjogi-, valamint igazságügyi-miniszteri együttes rendelet tervezetéről az országgyűlési biztos úgy nyilatkozott, hogy a tervezet által előírt határidőkkel behatárolt eljárási cselekmények alkalmasak annak megelőzésére, hogy a halál beálltát követően csak több év elteltével kerül sor a köztemetésre. Jogszabály még nem lépett hatályba.

4. A Gy 318/2002.: A büntetőeljárásban való személyes költségmentesség alkalmazásáról szóló IM–M–PM együttes rendelet tervezetét ugyancsak véleményezték az ombudsmanok. Közös véleményükben az országgyűlési biztos és általános helyettese támogatta a jogszabály kiadását, hiszen az a korábbi ombudsman ajánlásának megfelelt. A szóban forgó ajánlás a 2003. július 1-jén hatályba lépő büntető eljárási törvény 74. §-ában valósult meg.

5. A Gy 380/2002.: A házi őrizet végrehajtásáról szóló IM–BM együttes rendelet-tervezetére ugyancsak tettek észrevételt az országgyűlési biztosok. Véleményükben rámutattak arra, hogy mivel a házi őrizet végrehajtását nem lehet függetleníteni a büntetés-végrehajtási ügyész tevékenységétől, javasolták, hogy a tervezet az ügyész értesítését is tegye kötelezővé.

5.6. Javaslatok az Országgyűlésnek

Az Obtv. 26.§ (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos és általános helyettese éves parlamenti beszámolójukban az Országgyűlés elé terjesztik azokat a kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alkotmányos jogokkal összefüggő visszaosságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak. A 2002. évi tevékenységükről szóló beszámoló keretében az országgyűlési biztos és általános helyettese a következőket terjesztik elő:

5.6.1. Megismételt javaslatok

1. A diszkrimináció tilalma, továbbá a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülése érdekében fenntartjuk, hogy az Országgyűlés vizsgálja felül a létszámcsökkentéssel kapcsolatos végkielégítés kifizetésének költségvetési támogatására a pénzügyminiszter által a közmédiák részére (a Magyar Rádió Rt. és a Magyar Televízió Rt.) javasolt megállapodási ajánlatnak azt a részét, amely az öt évre szóló újrafoglalkoztatási tilalmat írja elő.

2. A közérdekű adatok megismeréséhez és a diszkriminációmentes elbánáshoz való jog, valamint az esélyegyenlőség állami célkitűzései megvalósítása érdekében továbbra is kérjük, hogy az Országgyűlés vizsgálja meg a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény olyan tartalmú módosításának lehetőségét, ami egyes fontosabb műsorokra kiterjedően kötelezővé teszi a siketeknek szóló jelnyelvi tolmácsolást és feliratozást.

5.6.2. A 2002. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat

A jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog érvényesülése érdekében kérjük, hogy az Országgyűlés vizsgálja meg az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításról szóló 1996. évi LIX. törvény olyan módosításának lehetőségét, mellyel összhangba kerülne az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 1996. évi LIX. törvény 7. § (2) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 101. § (4) bekezdése.

Budapest, 2003. március 31.

Dr. Takács Albert
állampolgári jogok országgyűlési
biztosának általános helyettese

Dr. Lenkócs Barnabás
állampolgári jogok országgyűlési
biztosa

I. számú melléklet**Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk**

Az ombudsman-intézmények, sikeres tevékenységük eredményeképpen, világszerte egyre szélesebb körben válnak ismertté. Az egyes országok gyakorlatában felmerülő panaszok gyakran hasonlóak, ezért megoldásukban nagy segítséget nyújthatnak a nemzetközi szervezetek és a határokon túlnyúló tapasztalatcserék. Ebben a megközelítésben különösen hasznosnak bizonyulnak a Nemzetközi, valamint az Európai Ombudsman Szervezetek konferenciái.

2002-ben fontos európai regionális konferenciákon vettek részt és tartottak beszámolót a magyar országgyűlési biztosok: Lenkovics Barnabás áprilisban Görögországban, májusban Ausztriában, decemberben Szlovéniában, Takács Albert áprilisban Litvániában, májusban Krakkóban.

Az emberi jogok védelmével foglalkozó egyéb szervezetek közül az ENOC (gyermeki jogok védelmével foglalkozó európai ombudsman szövetség) éves közgyűlésén októberben Belgiumban és az Európa Tanács kerekasztal rendezvényén novemberben Írországból Takács Albert képviselte az OBH-t.

A kétoldalú tapasztalatcserék és a tapasztalatok közvetlen átadása segítséget nyújt az újonnan alakult intézményeknek, ugyanakkor mindkét fél munkáját is segíti. Ezen megfontolásból vett részt az országgyűlési biztos májusban a libanoni Ombudsman Hivatal megalakulása céljából rendezett konferencián, és fogadták el az általános helyettesessel együtt a kínai Ellenőrzési Minisztérium meghívását augusztusban.

Az országgyűlési biztosokat alkalmanként az egyes szakterületekkel foglalkozó munkatársak is elkísérték.

Azonos cél, és a sikeres együttműködés kilátása vezette az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság képviselőjét, a spanyol és svéd nagykövetet, a perui követség tanácsosát, valamint a CIVITAS Egyesület vezetőjét, akik az év folyamán látogatást tettek az Országgyűlési Biztos Hivatalában.

A biztosok és munkatársaik igen fontosnak tekintik mind a szakmán belüli, mind a lakosság körében történő ismeretterjesztést szolgáló hazai rendezvényeket. Ezt a meggyőződésüket tükrözi, hogy 2002-ben 10 magyarországi rendezvényen tartottak előadást.

Lenkovics Barnabás előadásai az „Alapjogok és alapértékek az új Polgári Törvénykönyvben”, valamint az „Állampolgári jogok” témakörében:

- VII. Budapesti Nyári Egyetem, 2002. július 7–15.
- III. Márton Áron Nyári Egyetem, Budapest, 2002. augusztus 19–29.
- Tihanyi Mathias Corvinus Collegium, 2002. szeptember 14–15.
- Magyar Jogászegylet Nógrád Megyei Szervezete, Salgótarján, 2002. október 11.
- Zala Megyei Deák Ferenc Jogásznapi, Zalaegerszeg, 2002. november 22.
- Kegeleti Konferencia, Budapest, 2002. november 28.

Takács Albert előadásai:

- A gyermekek alkotmányos jogai és a média. Budapest, 2002. október 16. Magyar Újságírók Országos Szövetsége
- A szólásszabadság, a gyűlöletbeszéd és az alkotmányos jogok. Budapest, 2002. február 7. Friedrich Ebert Alapítvány
- Az emberi jogok fejlődése és az Európai Unió. Debrecen, 2002. január 24. Megyei Jogászegylet
- A közigazgatás törvényességének új követelményei. Győr, 2002. szeptember 25. Jegyzők megyei értekezlete.

Az OBH munkatársai szakmai és tudományos tevékenységük eredményeit az előadásokon kívül folyóiratokban megjelent dolgozatokban ismertették.

- Lenkovics Barnabás: Egy „humán reprodukciós” jogeset. In: Liber Amicorum Studia E. Weiss Dedicat. ELTE ÁJK PJ. TSZK. Budapest, 2002. 179–190. o.
- Bíró György–Lenkovics Barnabás: Magyar polgári jog. Általános tanok. 3., átdolgozott kiadás. Miskolc, Novotni Kiadó, 2002. 212. o.
- Takács Albert: Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság fogalma és jelentősége a közigazgatás jog-sértéseinek orvoslásában. In: Ünnepi tanulmányok. VII. kötet. Kalas Tibor professzor 60. születésnapjára (szerk.: Torma András). Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002. 255–265. o.
- Takács Albert: Euthanasia from the Perspective of the Constitution. In: Health Care and Human Rights (ed.: Judit Fridli). Budapest: Hungarian Civil Liberties Union Publ. pp. 60–65.
- Takács Albert: A fogva tartottak alkotmányos jogai az ombudsman szemszögéből. Börtönügyi Szemle, 2002. évi 3. szám, 9–18. o.

- Takács Albert: A szociális jogok és a munkához való jog. In: Emberi jogi kézikönyv (szerk.: Halmai Gábor–Tóth Gábor Attila). Budapest, Osiris, 2002. 310–368. o.
- Fogarassy Edit: A normatív-jogi felelősség kialakulása és differenciálódása. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Tomus 1/1. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002. 221–242. o.
- Fogarassy Edit: A büntető törvények visszaható hatályáról. Tanulmányok Horváth Tibor Professzor Emeritus 75. születésnapjára. Bűnügyi Tudományos Közlemények 3. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002. 25–39. o.
- Fogarassy Edit: Sortűzpercek Magyarországon. Publica Liones Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica. Tomus XIX. pp. 85–99. 2002.
- Hajas Barnabás: In: Kilényi Géza: Fejezetek az Alkotmányjog köréből (egyetemi jegyzet, 2002. X. fejezet: A Bíróság, XI. fejezet: Az Ügyészség. Budapest, Szent István Társulat).

Az országgyűlési biztosok és munkatársaik folytatták korábbi oktatói tevékenységüket: egyetemi, illetve főiskolai tanárként vagy oktatóként tanítanak az ELTE és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetében, a budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Államigazgatási Karán, az Államigazgatási Főiskola Továbbképző Intézetében, a kolozsvári Babes-Bólyai Egyetem műemlékvédelmi szakmérnöki karán, és részt vesznek a Ph.D.-képzésben is.

2. számú melléklet

Tárgymutató a példatárhoz

Az ügyek tárgyszavai	iktatószám(ok)
adó	3700/2000., 5409/2001., 1213/2002.
állampolgárság	3148/1999.
bevándorlás, menekült	3497/1999., 5134/1999., 1997/2000., 5638/2001., 6501/2001., 1103/2002.
birtokvédelem	1337/2000., 4190/2000., 2576/2001., 2881/2001., 3772/2001., 3977/2001., 5149/2001., 5897/2001., 6478/2001., 1463/2002., 1504/2002.
biztosítás	1212/2002.
büntetőügy	2080/2002.
diákhitel	6501/2001.
diszkrimináció	5494/1999., 3003/2002., 3875/2002.
egészségügy	489/2000., 1476/2000., 2925/2000., 2246/2001., 4476/2001., 1213/2002., 1757/2002., 1857/2002., 2672/2002., 2836/2002., 3820/2002., 4292/2002.
egészségbiztosítás	2909/2002., 4517/2002.
építés	334/2000., 2416/2000., 4234/2000., 4680/2000., 6064/2000., 6187/2000., 1535/2001., 1906/2001., 4723/2001., 6478/2001.
felsőoktatás	5074/2001., 5867/2001.
fogva tartás	3613/1999., 4842/1999., 611/2000., 2144/2000., 2612/2000., 2552/2001., 2576/2001., 2783/2001., 3042/2001., 4315/2001., 4458/2001., 1211/2002., 1425/2002., 2511/2002., 2836/2002., 3305/2002., 3819/2002., 4315/2002., 4355/2002.
fogyatékos	1615/2002., 1632/2002.
föld	1021/2002., 1989/2002., 2333/2002., 2931/2002., 4289/2002., 4290/2002.
gondozás	6375/2001., 1106/2002., 2236/2002., 2272/2002., 2376/2002., 2729/2002., 2868/2002., 4230/2002., 4292/2002.
gyermek, fiatalok	3472/2000., 5816/2000., 2783/2001., 2875/2001., 3768/2001., 1071/2002., 1106/2002., 1188/2002., 1210/2002., 1213/2002., 1425/2002., 1609/2002., 1757/2002., 2236/2002., 2273/2002., 2376/2002., 2539/2002., 2642/2002., 2760/2002.
gyülekezés	5205/2002.
hajléktalan	6235/2000., 3010/2001., 3311/2001., 6246/2001., 3875/2002.
hivatásos állomány	4355/2002.
honvédség	3681/2002.
hulladékgazdálkodás, -szállítás	2869/2000., 5838/2000., 5977/2000., 6158/2000., 1357/2001., 4594/2001., 5150/2001., 6166/2001.
kamara	2631/2000., 6643/2001., 1083/2002., 1105/2002.

Az ügyek tárgyszavai	iktatószám(ok)
kárpótlás, -térítés, -enyhítés	1513/1999., 2333/2002., 2611/2002., 2835/2002., 3399/2002., 3411/2002.
kegyeleti jog, temetkezés	3613/1999., 3433/2000., 2246/2001., 5284/2001., 1857/2002., 2672/2002.
konzuli	3374/2000.
környezet- és természetvédelem	1377/1999., 1439/6/2000., 2416/2000., 3067/2000., 4190/2000., 6362/2000., 1725/2001., 2881/2001., 3977/2001., 4091/2001., 5216/2001., 6166/2001., 6395/2001., 1067/2002., 1692/2002., 3375/2002.
közigazgatási hivatal	4510/2001., 5409/2001., 2729/2002., 2868/2002.
közlekedés	6267/2001., 1615/2002., 1692/2002., 2173/2002.
közműfejlesztés	4515/1999.
közoktatás, felsőoktatás	6362/2000., 3731/2001., 5867/2001., 5074/2001., 2471/2002., 2760/2002., 3498/2002.
közszolgáltató	4383/2000., 4876/2000., 1832/2001., 4510/2001., 4573/2001., 4594/2001., 5150/2001., 5583/2001., 6062/2001., 6670/2001., 1261/2002., 4113/2002.
lakás	2288/2002., 3983/2002.
mozgássérült	4356/2000., 5249/2001., 6267/2001., 1190/2002.
munka	433/2000., 1444/2000., 6580/2001., 3502/2002., 4420/2002.
nyugdíj-, társadalombiztosítás	2339/2001., 4138/2001., 6673/2001., 1075/2002., 1233/2002., 1609/2002., 1632/2002., 1652/2002., 4517/2002.
okmányiroda	5354/2001., 1463/2002., 3875/2002., 4311/2002.
polgármesteri hivatal, önkormányzat	1377/1999., 3148/1999., 4515/1999., 334/2000., 1439/6/2000., 2869/2000., 3067/2000., 3147/2000., 5838/2000., 5977/2000., 6064/2000., 6158/2000., 6187/2000., 6362/2000., 1119/2001., 1357/2001., 1535/2001., 1725/2001., 1906/2001., 2408/2001., 2881/2001., 3731/2001., 3768/2001., 3772/2001., 3977/2001., 4091/2001., 4239/2001., 4509/2001., 4594/2001., 4723/2001., 5149/2001., 5150/2001., 5216/2001., 5284/2001., 5593/2001., 5897/2001., 5921/2001., 6166/2001., 6246/2001., 6267/2001., 6395/2001., 6478/2001., 6670/2001., 1071/2002., 1190/2002., 1210/2002., 1463/2002., 1504/2002., 1692/2002., 2152/2002., 2173/2002., 2273/2002., 2288/2002., 2539/2002., 2642/2002., 2760/2002., 2835/2002., 2909/2002., 3098/2002., 3227/2002., 3375/2002., 3681/2002., 3983/2002., 4311/2002.
polgármesteri hivatal, önkormányzat	
rendőri intézkedés	4842/1999., 5494/1999., 611/2000., 1102/2000., 1965/2000., 1076/2001., 1990/2001., 2552/2001., 2576/2001., 2875/2001., 3311/2001., 4195/2001., 4315/2001., 4458/2001., 5897/2001., 6147/2001., 2080/2002., 2152/2002., 2511/2002., 2940/2002., 3003/2002., 3819/2002., 5205/2002.
rendőrség hivatásos állomány	4315/2002.
szociális ellátás	5816/2000., 2339/2001., 2408/2001., 3010/2001., 4138/2001., 6673/2001., 1075/2002., 1190/2002., 1210/2002., 1233/2002., 1425/2002., 1609/2002., 1615/2002., 1632/2002., 1652/2002., 2539/2002., 2868/2002., 2909/2002., 3227/2002., 4230/2002.
szövetkezeti üzletrész	5067/2001.
telepengedélyezés	3375/2002.
tulajdonjog	2183/2000., 5581/2001., 6478/2001., 6670/2001., 1021/2002., 1463/2002., 1504/2002., 1989/2002., 2729/2002., 2835/2002., 2931/2002., 4113/2002., 4289/2002., 4290/2002.
tűzoltóság	1067/2002., 1955/2002.
utca elnevezés	3098/2002.
ügyészségi nyomozás	1965/2000., 3700/2000., 1076/2001., 6147/2001., 3819/2002.
vám	4307/2000., 2487/2002.
vállalkozás	433/2000., 1444/2000.
végrehajtás	6641/2001., 6642/2001., 1188/2002.
víz	2528/2000., 3147/2000., 4383/2000., 4884/2000., 5394/2000., 6064/2000., 1725/2001., 1832/2001., 4509/2001., 4510/2001., 5430/2001., 5921/2001., 1083/2002., 1212/2002., 2611/2002.
zajkibocsátás	1377/1999., 1337/2000., 2196/2000., 3067/2000., 6362/2000., 3977/2001., 4091/2001., 5216/2001., 6395/2001., 1067/2002., 1504/2002., 1692/2002., 3375/2002.

3. számú melléklet**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa
és általános helyettese irodájának munkatársai 2002. évben**

Bencsik Károly	Dr. Kovács Zsolt
Bihari Istvánné dr.	Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Borza Beáta	Dr. Kristó Annamária
Dr. Bódis Cecília	Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Déry Kinga	Magyar Gizella
Dzielszky Károly	Dr. Nagy Réka
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsanna	Nagy Tiborné
Dr. Fogarassy Edit	Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Dr. Garamvári Miklós	Dr. Pásztor Imre
Dr. Gál Attila	Radványiné Kecskés Katalin
Dr. Gáspárné dr. Pere Katalin	Rendes Imréné
Dr. Győrffy Zsuzsanna	Dr. Somosi György
Dr. Hajas Barnabás	Dr. Szántó Eszter
Dr. Haraszi Katalin	Dr. Szécsi Mária
Dr. Izafé Éva	Dr. Szilágyi Julianna
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva	Tóth Andrásné
Dr. Kántor Ferenc	Dr. Várady Eszter
Dr. Kiss Anikó	Dr. Zséger Barbara
Dr. Kiss László	

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2002.

Andrásné dr. Bognár Ildikó	Dr. Maléth Anett
Balogh Mihályné	Marikné dr. Budai Andrea
Dr. Balsai Józsefné	Medvegyné dr. Kertész Éva
Bogáti Irén	Müller Zsolt
Boldizsár Márta	Dr. Nagy Erzsébet
Csákiné Varga Klára	Némethné Mészáros Erzsébet
Csécsi Benjámin	Novákné Száraz Margit
Duris Imréné	Pákolicz Csaba
Festő Hegedűs Illésné	Pálmai István
Franta Mária Terézia	Petri Istvánné
Dr. Gáspár István	Rózsás István
Hajnal Kálmánné	Dr. Scheilinger László
Hanser Ágota	Dr. Sipos Beáta
Dr. Harsányi Ágnes	Szabó Ilona
Hegedűs Botond	Szabó Károlyné
Juhász Zoltán	Dr. Szabó Zoltán
Kajdócsi Anikó	Dr. Szathmári Réka
Kaluser Sándorné	Széles Lászlóné
Kanyó Sándor	Szűcsné Tóth Rozália
Kámány Éva	Táncos Mihályné
Kelemen Gyuláné	Tomolák Katalin
Kincses Irén	Tordai Miklósné
Komlósy Szilvia	Dr. Varga Tamásné
Korda Katalin	Vargáné Kapa Veronika
Kovács Attila	Vargáné Szigeti-Tar Anita
Kovács Erika	Váczy Ernőné dr.
Kövári Árpádné	Dr. Wolf Erzsébet
Listárné Nagy Éva	Zámbó Jenőné dr.

**Az Országgyűlés
68/2003. (VI. 19.) OGY
határozata**

az adatvédelmi biztos beszámolójának (2002) elfogadásáról*

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

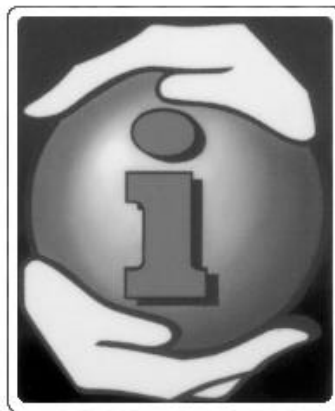
Dr. Szili Katalin s. k.,
az Országgyűlés elnöke

Dr. Vidoven Árpád s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Dr. Világosi Gábor s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2003. június 16-i ülésnapján fogadta el.

**Az adatvédelmi biztos beszámolója
2002. január 1.–december 31.**



TARTALOM

BEVEZETŐ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

- A vizsgálatok általános jellemzői
- Panaszügyek
- Ügyintézési időtartam

II. A VIZSGÁLATOK

A) Személyes adatok

- A választási kampány
- A Belügyminisztérium és központi adatkezelő szervezete
- Rendőrség
- Vám- és Pénzügyőrség adatkezelése
- Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
- Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár
- Önkormányzatok
 - Adatkezelés, adattovábbítás, nyilvánosságra hozatal
 - Anyakönyvi eljárás
 - Szabálysértési eljárás
 - Parkolási társaságok
- A videokamera rendszerekről
- Egészségügy
- Munkáltatók
- Oktatásügy
- Távközlési szolgáltatók
- Internet
- Hitelintézetek adatkezelése
- Biztosítók adatkezelése
- Áruküldők, direkt marketing cégek
- Sajtó
- A múlt feltárása, tudományos kutatás
- Nemzetközi ügyek

B) Közérdekű adatok

- Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében
- Korrupció elleni harc – üzleti titok – nyilvánosság
- Közszereplők adatainak nyilvánossága
- Információs szabadság és parlament
- Információs szabadság és környezetvédelem
- Titokfelügyelet

C) Jogszabály-veleményezés

- Javaslatok jogszabályok megalkotására és módosítására

III. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A) Az adatvédelmi nyilvántartás

- Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés
 - 2002. évi sajátosságai
- Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi elemzése
- Az adatvédelmi nyilvántartás informatikai rendszerének állapota és fejlesztése

B) Az elutasított kérelmek nyilvántartása

Részletes adatok

MELLÉKLETEK

1. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója

Tájékoztató az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről

2. Az adatvédelmi biztos ajánlásai

Az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt-ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás

Az írásbeli nyelvvizsgadolgozatok megtekintésének rendjével kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás

Az országgyűlési vizsgálóbizottságok – különösen a 41/2002. (VII. 12.) OGY határozattal létrehozott, a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság – adatkezelésére vonatkozó adatvédelmi biztosi ajánlás

Az örökbefogadni szándékozó személy pszichikai alkalmassági vizsgálatát követő adattovábbításról szóló adatvédelmi biztosi ajánlás

A postahivatalokban a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesülését szolgáló technikai és szervezési intézkedéseket szorgalmazó adatvédelmi biztosi ajánlás

Jelentés az OBH 6580/2001 sz. ügyben

Az örökbefogadással összefüggő adatkezeléssel kapcsolatban kiadott együttes ajánlás

*3. Az adatvédelmi biztos közleményei**4. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai**A) Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek*

Állásfoglalás: az állam, mint jogalkotó nem rendelkezhet és nem is rendelkezik az ígahirdetés tartalmáról, és annak korlátairól sem

Állásfoglalás: a munkáltató, mint a számítógépes hálózat üzemeltetője adatkezelőnek minősül, a munkáltatónak kell gondoskodni arról, hogy a hálózaton belül védeni kívánt adatokat illetéktelenek ne ismerhessék meg

Állásfoglalás: a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének kampánylevelével összefüggő adatkezelések jogellenesek

Állásfoglalás: a mobiltelefon számát, faxszámot, e-mail címet a hitelintézet csak az ügyfelek önkéntes hozzájárulása alapján kezelheti

Állásfoglalás: a katonai ügyészségek a terheltnek nem tekinthető, de a büntetőeljárásban érintett személyek személyes adatainak a határozatokban és más kiadmányokban való feltüntetését mellőzzék

Állásfoglalás: a távközlési szolgáltató átadhatja díjtartozásokból eredő követelések kezelésével foglalkozó cégnek az előfizetőknek a nevét, laccímét, valamint a díjfizetéssel és díjtartozással összefüggő adatait

Állásfoglalás: a felsőoktatási intézményekben a személyes és különleges adatok csak az érintett hozzájárulásával kezelhetők

Állásfoglalás: az internetes honlapon lévő tárgyalási jegyzéken az érintettek neve nem jelenhet meg, a jegyzék csak az ügyszámot, a tárgyalás helyét és idejét, a bíró nevét, illetve az ügy tárgyának megjelölését tartalmazhatja

Állásfoglalás: a perbeli különleges személyes adatok kezeléséről

Állásfoglalás: a helyi adóhatóság a magánszemély hozzájárulása nélkül csak a jogszabályban felsorolt adatokat kezelheti

Állásfoglalás: több, egymástól független, de ugyanazon jogosult részére történt bejegyzésről szóló határozatot csak a jelzáló jogosultjának lehet kézbesíteni, míg a jelzáló-kötelezetteknek csak a rájuk vonatkozó bejegyzésről szóló határozatot kell elküldeni

Állásfoglalás: a tanúvallomás személyes adatnak minősül, amelynek kezelőjévé válnak mindazok, akik annak tartalmát rögzítik és továbbítják, vagy az eljárás későbbi szakaszában azt megismerve felhasználták

Állásfoglalás: az érintettek felkutatása nem tilalmazott, törvényi rendelkezés szerint ez a pártfogók kifejezett feladata is, a felkutatáshoz azonban ugyanazok az eszközök állnak rendelkezésére, mint bármely más szervnek, vagy bármely állampolgárnak

Állásfoglalás: az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilvántartás biztonságáért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős

Állásfoglalás: Dr. Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írt levél

Állásfoglalás: az a személy kaphat tájékoztatást az érintett betegellátásával összefüggő adatairól, akit ő az ellátását követően teljes bizonyító erejű magánokiratban erre felhatalmaz

Állásfoglalás: minden olyan esetben, amikor törvény nem teszi lehetővé az intézet számára, hogy az elítéltekről vagy más érintettekről felvételeket készítsen, és azokat meghatározott személyeknek bemutassa, ezt csak az érintettek határozott, tájékozott és önkéntes hozzájárulása birtokában teheti meg

Állásfoglalás: a járőröző rendőr az igazoltatás során megismert adatokat nem jegyzetelheti ki

Állásfoglalás: az előzetes letartóztatásról szóló igazolás csak a letartóztatás kezdő és záró időpontját tartalmazhatja, a terhelt büncselekményére vonatkozó egyéb adatot nem

Állásfoglalás: személyes adatok – e körbe tartozik a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának illetménye és egyéb juttatásai – az érintett hozzájárulásának hiányában csak törvény felhatalmazása esetén adhatók át harmadik személynek

Állásfoglalás: a közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben

Állásfoglalás: a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet alkotmányellenesen korlátozza a szabálysértési határozattal érintett személyek információs önrendelkezési jogát

Állásfoglalás: a szolgáltató szerződésében törvényes jogalap nélkül nem kezelheti a fogyasztók személyazonosító igazolványának számát, illetve a munkahelyére vonatkozó személyes adatait

Állásfoglalás: az Avtv. és a közoktatási törvény szigorú értelmezése az osztálytalálkozó célját szolgáló adattovábbítást nem teszi lehetővé

Állásfoglalás: az ügyfeladatok marketing célú továbbítására a bankcsoporton belül nincs törvényi felhatalmazás, az adattovábbítás csak az ügyfél hozzájáruló nyilatkozatának birtokában lehetséges

Állásfoglalás: az érdekelt személynek az elnöki ügyvitelbe kezelt iratokba közvetlen betekintési joga nincs, főszabályként csak az ügy számáról és arról a tényről kaphat felvilágosítást, hogy az ügyet elintézték-e

Állásfoglalás: a kárrendezéshez elégséges információt nyújt az adóbevallás egy kivonatos másolata, mely tartalmazza a vállalkozó adózott jövedelmének összegét, az adóbevallás, a munkaszerződés teljes körű megismerése nem indokolt

Állásfoglalás: a távközlési szolgáltató az előfizető kérésére köteles a telefonkönyvben feltüntetni, hogy az érintett személyes adatai nem használhatók fel közvetlen üzletszerzési célra

Állásfoglalás: a szabálysértési eljárások során helytelen az a gyakorlat, hogy az eljáró szerv határozatainak a záró részt követően feltüntetik a „*határozatot kapják*” cím alatt valamennyi érintett nevét és címét

Állásfoglalás: a személyes adatok védelméhez való jog megelőzi a vizsgatesztek újrafelhasználhatóságához fűződő érdeket

Állásfoglalás: a kötelező kamarai tagság megszűnt, és így a tagdíjfizetés is önkéntes, a korábban be nem fizetett tagdíj megfizetési kötelezettsége azonban továbbra is fennáll, a követelésbehajtó cégek történt adattovábbítás az adatvédelmi törvénnyel nem ellentétes]

Állásfoglalás: külföldi adatfeldolgozó akkor vehető igénybe – az Avtv. értelmezése és az adatvédelmi biztos gyakorlata szerint –, ha az adatfeldolgozó olyan államban van, amely biztosítja a személyes adatok megfelelő védelmét

Állásfoglalás: önmagában a hitelképtelenség tényének közlésével a hitelintézet nem tesz eleget az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettségének

Állásfoglalás: a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges

Állásfoglalás: ha a bíróságon elhangzott és ott az iratkezelési szabályoknak megfelelően kezelt személyes adatokat az érintett személyével azonosítva nyilvánosságra hozzák, sérül az érintett információs önrendelkezési joga

Állásfoglalás: az APEH adatkezelésével kapcsolatos vizsgálatról

B) Közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná

Állásfoglalások: államtitoknak minősülnek a nemzetbiztonsági hivatalok személyi állományára, a nemzetbiztonsági jellegű köztisztviselői, közalkalmazotti, szolgálati és munkaviszony létesítésére vonatkozó adatok, feltéve, hogy a minősítésük a törvénynek megfelelően megtörtént

Állásfoglalás: a bizottság nyilvános üléseire készített előterjesztések – nem személyes – adatai nyilvánosak, e körben nem alkalmazható az Avtv. 19. § (5) bekezdése

Állásfoglalás: a rádióengedély adatai – az esetleges személyes adatokat leszámítva – az Avtv. szerint közérdekű adatoknak számítanak

Állásfoglalás: a megyei közigazgatási hivatalok által felkért szakértők nem ismerhetik meg az illetékhivatalban kezelt adótitoknak minősülő adatokat

Állásfoglalás: a személyes adatokat leszámítva a kisebbségi önkormányzat kezelésében lévő minden irat közérdekű adat

Állásfoglalás: a bírák neve és beosztása nyilvános adat

Állásfoglalás: az információszabadsággal kapcsolatos, eltérő törvényi rendelkezések közül a hatóságok kötelesek az adatkérő számára a legkedvezőbbet alkalmazni

Állásfoglalás: az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának nyilvánosságára vonatkozó szabályok sértik a személyes adatok védelméhez fűződő jogot

Állásfoglalás: a Gazdasági Versenyhivatal érdemi határozatai és vizsgálati jelentései nyilvánosak

Állásfoglalás: a Pénzügyminisztérium a válaszadás elmulasztásával közérdekű adatokat tartott vissza

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Evaluation mission (peer review) with TAIEX support

Értékelő misszió (peer review) a TAIEX támogatásával

Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

Véleményezésre megküldött egyéb dokumentumok

Előadások konzultációk 2002-ben

BEVEZETŐ

Engedje meg az olvasó, hogy egy jubileumi eseményre hívjam fel a figyelmet a 2002. évi beszámoló elején. Ebben az évben, 2002-ben múlt 10 éve, hogy az Országgyűlés elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt. Ez a törvény olyan jogalkotási terméke a rendszerváltást követő parlamentnek, amelyre méltán lehet büszke az Országgyűlés, illetőleg a magyar nemzet is, hiszen az 1989-ben meghonosított, a hazai jogrendben korábban nem ismert két alkotmányos alapjogot, a személyes adatok védelméhez, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot részletezi.

A személyes adatok védelme és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása a demokratikus jogállam alapelve és egyben a jogállam államgépezetének működési elve is. Nem szabad arról megfeledkezni, hogy egy jogállamban az adatvédelem átlépi az állami szféra határait; az alkotmányos alapelveknek a polgárok egymás közötti viszonyában is érvényesülnie kell.

Az információs jogok megszületése Magyarországon a politikai változásnak köszönhető: e kérdésnek azért van politikai színezete is. A jogállami forradalomban megalkotott alkotmánymódosítás emelte az alkotmányos jogok sorába e két demokratikus alapjogot. Ez a jogalkalmazásban több problémát is okoz, hiszen e jogok nem a mindennapi élet gyakorlatából kristályosodtak ki, hanem a törvényhozáson keresztül – felülről – szivárogtak be a jogrendbe.

Az alkotmányos alapjogi státusz elnyerése után, még mielőtt az adatvédelmi törvény megszületett volna, az Alkotmánybíróság a személyi szám alkotmányellenességét megállapító 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában kihangsúlyozta és megfogalmazta, hogy mit jelent valójában a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában ez információs önrendelkezési jogként jelent meg, melynek leglényegesebb tartalma, hogy a személyes adatával mindenki maga rendelkezhet; vagyis – és ez jelent meg később az adatvédelmi törvényben is – személyes adatot kezelni csak akkor lehet, ha az érintett ehhez hozzájárul. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a jogállamban is biztosítani kell azokhoz az adatokhoz való hozzájutást, amelyek az állam működése érdekében szükségesek, ezért az érintett hozzájárulásán túl törvény is elrendelheti a személyes adatok kezelését. Alkotmányos alapjogról lévén szó, korlátozására vonatkozóan rendkívül szigorú szabályokat állapított meg az Alkotmánybíróság; e szabályok elsősorban a szükségességi-arányossági tesznek az alkalmazását jelentik. Eszerint korlátozásra csak törvény által, a jog lényeges tartalmának sérelme nélkül kerülhet sor; csak akkor ha az méltányolható és alkotmányos cél elérése érdekében feltétlenül szükséges, és e cél elérésére nincs más alkalmas eszköz. Ezek azok a legfontosabb garanciális alapelvek, amelynek a mentén az egész adatvédelmi szabályozás és adatvédelmi filozófia kialakult. Ha a törvényi szabályozást most olyan irányba próbáljuk megváltoztatni, amely érinti ezeket a már kikristályosodott, nemzetközileg is elismert, az európai jogrendbe beépülő alapelveket, az a teljes adatvédelmi filozófiát érintő kérdés.

Mára az Alkotmánybíróság döntései alapján kialakultak az úgynevezett osztott információs rendszerek, melyek struktúrája az, hogy csak arányos mértékben lehet korlátozni a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Magyarországon kiépültek azok az adatbázisok, amelyek az állam működése szempontjából szükségszerűek; és az állampolgárok, az érintettek alkotmányos jogait sem csorbítják olyan mértékben, amely Alkotmányba ütközne. Ha a fenti filozófiát félretéve azt mondjuk, hogy a kétségtelenül meglévő bizonyos problémákra – például egy hatékonyabb ellenőrzés érdekében, amely egyébként bizonyos szempontból akceptálható cél – azt a választ kell adni, hogy felrúgva a jelenlegi struktúrát új adatbázisokat kell létrehozni, vagy koncentrálni kell a nyilvántartásokat, és minél szélesebb betekintési jogot biztosítani, ez már egy új adatvédelmi filozófia lenne. Hozzáteszem, hogy ez a filozófia nem biztos, hogy az Európai Unió jogharmonizációja keretében olyan mértékben lenne elfogadható és olyan mértékű elismerést vívna ki Magyarország számára, amelyet az előző adatvédelmi filozófia és az arra épülő gyakorlat kiváltott. Gondoljunk arra, hogy Magyarország 2000-ben elnyerte az adekvát védelmi minősítést, ami azt jelenti, hogy az adatvédelem szintje megfelel az Unió elvárásainak.

Ugyanakkor azt is látni kell – és az adatvédelmi biztos ezt időről időre érzékeli is –, hogy a teljes köztudatba, a jogalkotó mentalitásába a fentiekben vázolt filozófia nem épült be elég szilárdan. Gyakran megkérdőjeleződnek ezek az adatvédelmi alapelvek és evidenciának hitt alaptételek. Így történt ez idén is néhány esetben: az információs önrendelkezési jog filozófiájába ütköző kérdés például a parlamenti vizsgálóbizottságok kérdése, vagy az adatok koncentrációja minél szélesebb ellenőrzés lehetővé tételére, az úgynevezett pozitív adós-nyilvántartási listával kapcsolatban. Ezzel ellentétes az állampolgárok viszonyulása: ők tudatában vannak annak, hogy mit jelent a személyes adataik védelméhez való joguk, és – legalábbis a beadványok száma és jellege ezt mutatja – érzékenyen reagálnak minden olyan törekvésre, származzon az akár a jogalkotótól, akár az adatkezelőtől, mely e jogukat csorbítaná. Hasonlóképpen gondolkodik az adatkezelők nagy része is: mára már sok helyen működnek adatvédelmi megbízottak, akik rendszeres konzultációt folytatnak az Adatvédelmi Biztos Irodájával. Azt is meg kell említeni, hogy európai uniós csatlakozásunk az adatvédelemmel szemben is megfogalmaz kihívásokat, ezek már 2002-ben is megjelentek. Itt kell utalni a TAIEX bizottságra, amely felmérést végzett arra vonatkozóan, hogy Magyarország alkalmas-e az Európai Unió adatvédelmi jogának befogadására és azt állapította meg, hogy alkalmas, mind a jogi szabályozás, jogi struktúra, mind pedig az adatvédelmi biztos, mint független ellenőrző joghatóság tekintetében.

Bár eddig elsősorban az adatvédelemről volt szó, hasonlóképpen lehetett volna írni a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogról, az információszabadságról is. E két jog egymással szorosan összefügg, és nem csak az egyazon törvényben való szabályozás, illetve a közös ellenőrző joghatóság okán. Miként időről időre megjelennek az állam részéről adatcentralizálásra irányuló törekvések, éppúgy tetten érhető a titkolózás a közérdekű adatok tekintetében. Az, hogy e bevezető mégis inkább az adatvédelemről szólt, azért van, mert 2002-ben – az uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében – ez volt a hangsúlyosabb terület; továbbá az állampolgárok inkább érzékenyek a személyes adatok védelméhez, mint a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog sérelmére. Így feladatunk a jövőre nézve amellet, hogy az adatvédelem filozófiáját megóvjuk, az is, hogy e filozófiát az információszabadság területén is széles körben elfogadottá tegyük.

Ezeket az alapelveket szükséges időről időre feleleveníteni – és erre megfelelő alkalmat nyújt a 10 éves jubileum –, mert munkánk során időnként elveszünk a részletekben. Az előző évek adatvédelmi biztos beszámolóit bevezetéséhez kapcsolódva a biztos üzenete ebben az évben az, hogy ne hagyjuk veszni az Alkotmánybíróság – mérföldkőnek számító – határozataival megalapozott, és több mint egy évtized alatt felépült elveket és filozófiát, ne áldozzuk azokat fel rövid távú célok, folyamatosan változó törekvések miatt.

Dr. Péterfalvi Attila

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az adatvédelmi biztoshoz a beszámolási időszak alatt 2200 irat/levél érkezett. Ebből 947 iratot ügyként iktattunk, 562 ügyirat az adatvédelmi nyilvántartásnál került iktatásra, 611 pedig e-mailen érkezett egyéb megkeresés. Az ügyiratok száma – az előző évhez viszonyítva – több mint tíz százalékkal emelkedett, ezen belül a jogszabályvéleményezések (123–180) és a panaszügyek száma (462–538) emelkedett jelentős mértékben. Az adatvédelmi biztos és irodája 2002. évi tevékenységét áttekintve mindenekelőtt arra a tavalyi évben tett megállapításra kell visszautalnunk, amely szerint a társadalom egészét érintő események, változások a mi munkánkban is éreztetik hatásukat.

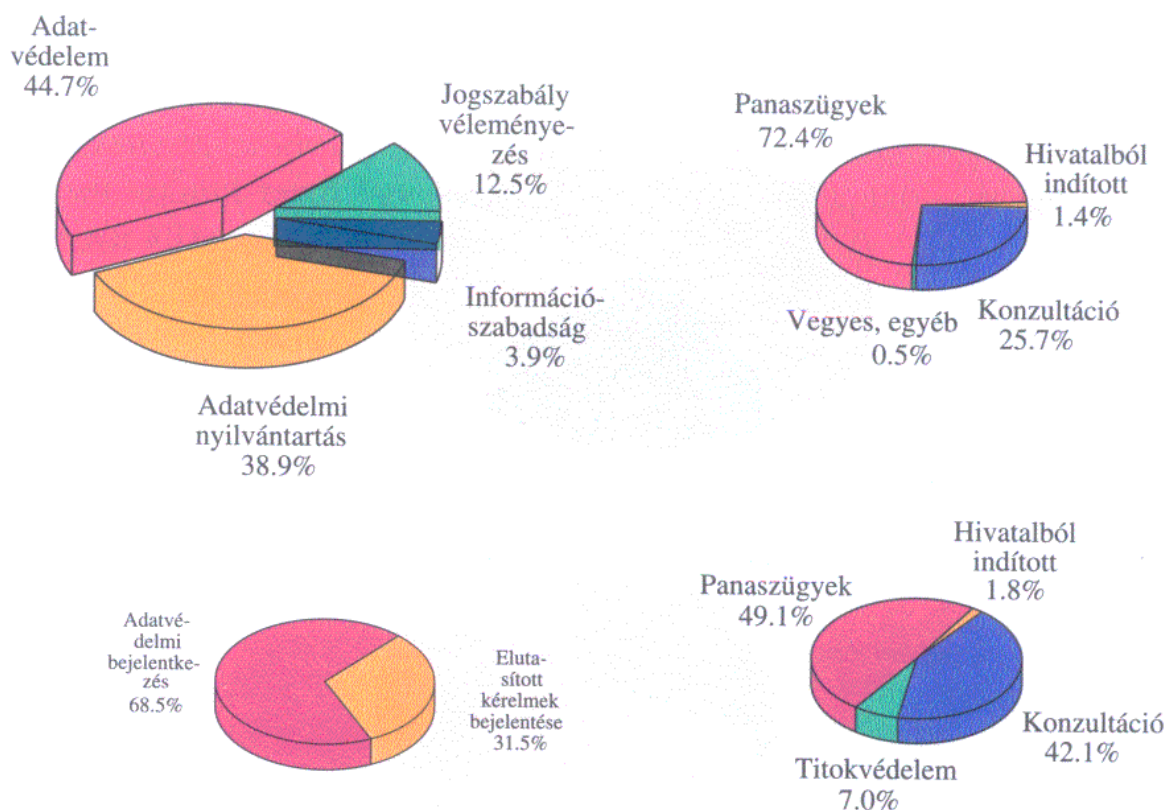
Magyarországon 2002-ben országgyűlési és helyhatósági képviselő választások voltak. A különböző pártok kampánytevékenysége – amely az állampolgárok személyes adatainak kezelésével járt együtt – több, általunk feldolgozott statisztikai kategória esetében éreztette hatását. Az előző évhez viszonyítva 10 százalékkal nőtt a panaszügyek száma (ennek megfelelően szintén 10 százalékkal nőtt a magánszemély panaszosok száma), a vizsgált adatkezelők kategóriáin belül a teljes ügyszámot tekintve közel kétszeresére, a panaszügyeket tekintve pedig háromszorosára nőtt a pártok adatkezelését sérelmező beadványok száma. Említést érdemel, hogy az idei évben mind a teljes ügyszámot, mind a panaszügyeket tekintve kiugróan magas az egyéb adatkezelők ellen érkezett beadványok száma. Ennek oka az, hogy az adatvédelmi biztos többszöri fellépése ellenére sem történt lényeges változás az e kategóriába tartozó munkáltatók valamint a távközlési és egyéb szolgáltató társaságok adatkezelési gyakorlatában. Sok indítványozó sérelmezi továbbra is a munkáltatók túlzott adatkérését, a munkavállaló levelezésének, internet használatának ellenőrzését, valamint a különböző szolgáltató társaságok azon eljárását, hogy a benyújtott iratokról – a panaszosok tiltakozása ellenére – fénymásolatokat készítenek.

Az e-mailen érkezett megkeresések nagy száma miatt szükségessé vált az egységes nyilvántartás bevezetése, amely az év második felétől működik. A biztos nemzetközi kapcsolatainak kiszélesedése, a gyors kommunikáció lehetőségeinek kiaknázása eredményeképpen, a külföldi ombudsmanok, állami és civil szervezetek által küldött szakmai anyagok, állásfoglalás-kérések, konferenciák anyagai az e-mailen történő iratforgalom több mint egyharmadát jelentik. Egyre több minisztérium küldi e-mailen a jogszabálytervezeteket, az elmúlt év adataihoz viszonyítva kétszeresére nőtt az e-mailen érkezett panaszbeadványok száma is. A kéretlen üzleti célú e-mailek (spamek) a hivatalt sem kerülik el, ezek letiltása, törlése többletterheket ró az adminisztrációra.

Az idei évben az ábrák sorát az adatvédelmi biztos és irodája teljes tevékenységét bemutató kördiagrammal kezdjük. Az adatvédelmi biztos hatásköre – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján – a személyes adatok kezelésével kapcsolatos panaszok-, a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek, az adatvédelmi nyilvántartásba történt bejelentkezések vizsgálatára és a jogszabálytervezetek véleményezésére terjed ki. Az adatvédelmi nyilvántartás, az elutasított kérelmek nyilvántartása most is önálló fejezet tárgya, az e körbe tartozó ügyeket azonban az előző években külön kezeltük. Az Európai Unió 29. Munkabizottsága által delegált TAIEX Iroda munkatársai az Adatvédelmi Biztos Irodájában végzett vizsgálatuk során arra hívták fel a figyelmet, hogy nagyobb hangsúlyt és szerepet kell biztosítani az adatvédelmi nyilvántartásnak.

(A vizsgálat megállapításait tartalmazó jelentés teljes terjedelmében, a függelékben található.) Mindezeket figyelembe véve szerkesztettük egy ábrába a teljes biztonsági tevékenységet felölelő „négy pillért”.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

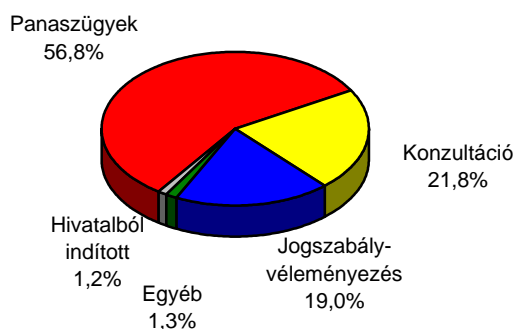


A vizsgálatok általános jellemzői

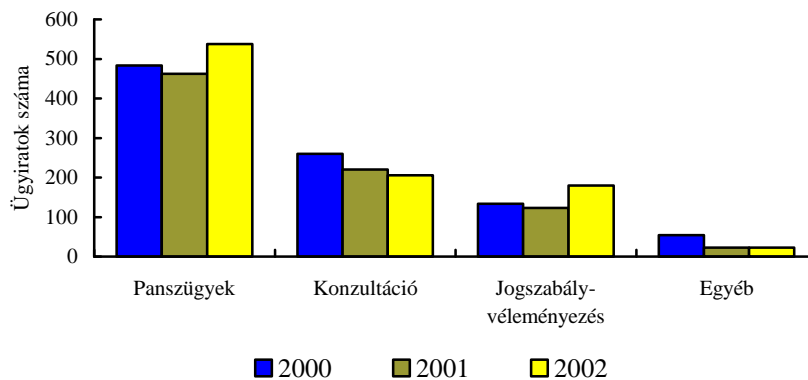
A főbb ügytípusok

A főbb ügytípusok ismertetése során az előző években követett statisztikai feldolgozás szempontjai szerint mutatjuk be a 2002. évi tevékenységünk adatait. A vizsgálatok általános jellemzőinek ismertetése során az ügyszámok minden esetben az adatvédelmi nyilvántartásba érkezett bejelentkezések és az elutasított kérelmek nyilvántartásába érkezett jelentések nélkül értendők. Ebben az évben 538 adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos panaszügy, 206 konzultációs beadvány, 180 jogszabály-véleményezés és 23 egyéb kategóriába sorolt beadvány érkezett a hivatalba. A három év adatait összehasonlító ábrán jól látható, hogy a panaszügyek (462–538) és a jogszabály-véleményezések (123–180) száma az előző évhez viszonyítva jelentősen emelkedett. A főbb ügytípusokat ábrázoló kördiagram azt mutatja be, hogy a teljes ügyszámokon belül (947) igen jelentős a személyes adatok kezelésével összefüggő ügyek aránya, a jogszabály-véleményezés és a konzultációs/tanácsadó tevékenység pedig közel azonos arányt képvisel.

A főbb ügytípusok
2002 (%)



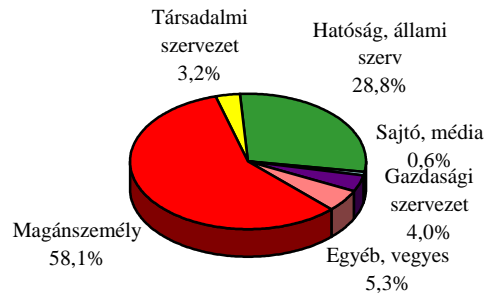
A főbb ügytípusok
2000 – 2002



Az indítványozók aránya

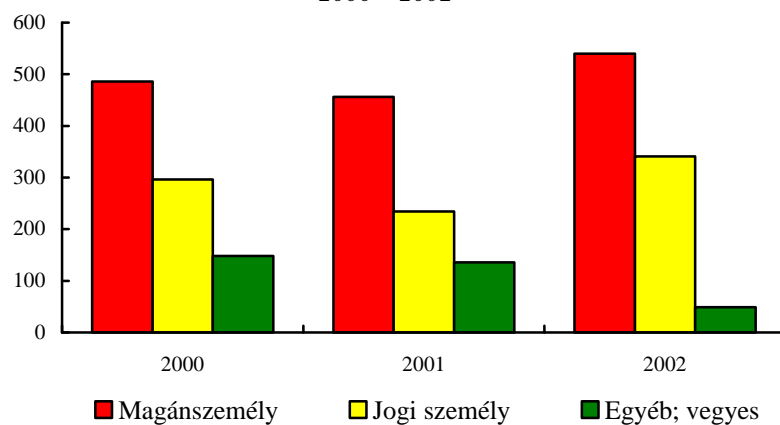
Az idei évben jelentősen növekedett azon beadványok száma, amelyeknek indítványozói magánszemélyek/állampolgárok voltak. Ennek okairól a bevezetőben már esett szó. Ugyanilyen mértékű növekedés tapasztalható a hatóság, állami szerv képviseletében eljárók esetében is, ennek oka a jogszabály-véleményezések számának emelkedése. Az előző év adataihoz viszonyítva jelentősen visszaesett azon ügyek száma, amelyekben a sajtó, média képviselői voltak az indítványozók (1,8–0,6). Ez azért sajnálatos, mert szinte minden évben megállapítjuk, hogy a sajtó információéhsége messze elmarad a kívánatostól. Ez esetben természetesen beadványokról beszélünk, és nem arról, hogy közérdeklődésre számot tartó ügyek esetében a sajtó munkatársai megkeresik a biztost álláspontja ismertetése céljából.

*Az indítványozók aránya
2002 (%)*



Az előző évi beszámolóban az adatok alapján azt állapítottuk meg, hogy évről évre növekszik a magánszemély és csökken a jogi személy indítványozók száma. A megállapítás első része az idei évre nézvést is igaz, a jogi személy indítványozók száma azonban az előző két év adataival összehasonlítva jelentősen emelkedett, melynek oka a jogszabály-véleményezések számának emelkedése.

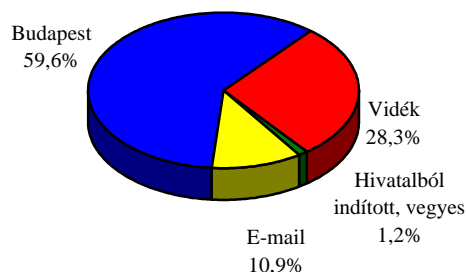
*A jogi és a magánszemély indítványozók aránya
2000 – 2002*



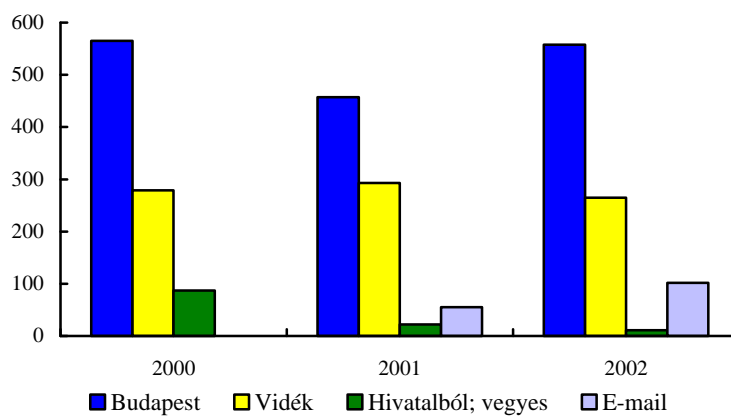
A budapesti és a vidéki indítványozók aránya

A budapesti és vidéki indítványozók arányának bemutatásánál évről-évre visszatérő probléma, hogy a budapesti székhelyű minisztériumokból érkező jogszabálytervezetek nagy száma miatt nem kapunk objektív képet a beadványok települések szerinti megoszlásáról. Az idei évben (ha a 180 jogszabálytervezet küldőjét a budapesti indítványozó köréből kivesszük) 378 Budapestről, 265 vidékről küldött, és a postai cím ismeretének hiányában egyik helyre sem sorolható, 102 e-mailen érkezett beadványt kaptunk. Arányait tekintve ez azt jelenti, hogy az indítványozók 50 százaléka budapesti, 35 százaléka pedig vidéki lakos.

*A budapesti és a vidéki indítványozók aránya
2002 (%)*



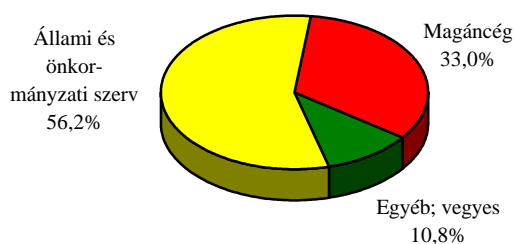
*A budapesti és a vidéki indítványozók aránya
2000 – 2002*



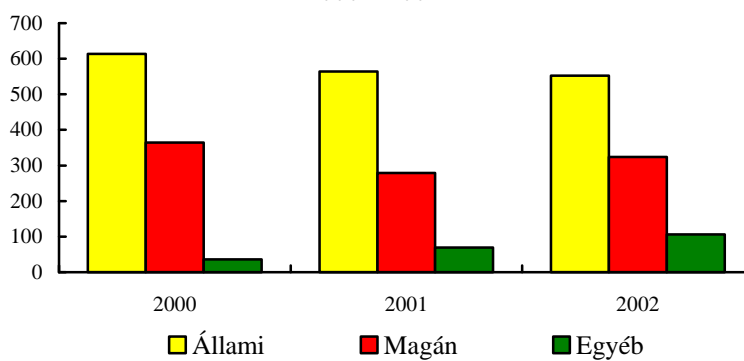
A vizsgált adatkezelők típusai

Az adatvédelmi biztos és irodája 2002-ben 982 adatkezelő tevékenységét vizsgálta. Az állami adatkezelőknél végzett vizsgálatok száma az előző évhez képest több mint öt százalékkal csökkent, a magáncégekénél folytatott vizsgálatok száma azonban közel három százalékkal emelkedett.

*A vizsgált adatkezelők típusai
2002 (%)*



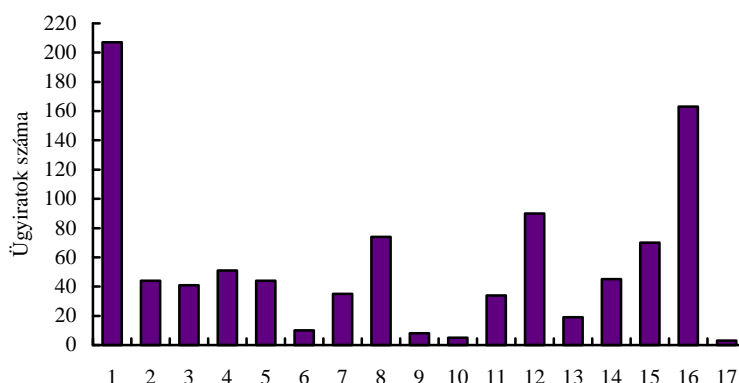
*A vizsgált adatkezelők típusai
2000 – 2002*



Három év adatait összehasonlítva megállapítható, hogy az arányokban lényeges változások nem történtek. Az idei évben – ha csak kis mértékben is – csökkent az állami, önkormányzati szervek adatkezelésének vizsgálata és ugyanilyen mértékben emelkedett a magáncégek adatkezelését célzó vizsgálatok száma. Az egyéb kategóriába soroltuk – többek között – a pártokat is, az itt bekövetkezett emelkedés az előzőekben már említett választási kampánytevékenységgel hozható összefüggésbe.

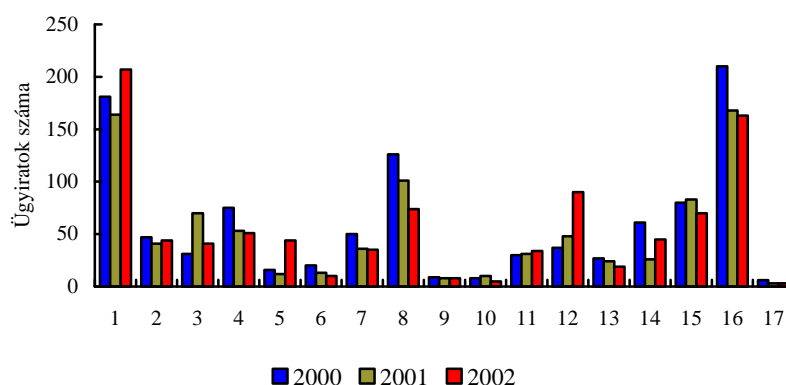
A vizsgált adatkezelők kategóriái

A vizsgált adatkezelők kategóriájánál a központi közigazgatási szervek esetében a kiugróan magas szám – amint azt minden évben ismertetjük – nem azt jelenti, hogy a biztos vagy munkatársai mind a 207 esetben tényleges vizsgálatot folytattak volna. A panaszügyek későbbi elemzése során látszik, hogy mindössze 23 esetben sérelmezték valamelyik minisztérium adatkezelését. Az eltérés oka, hogy a véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek is szerepelnek a teljes ügyszámban, így azok előterjesztői adatkezelőként szerepelnek. A vizsgált adatkezelők között – a vizsgálatok magas számát tekintve – meg kell említeni 163 ügyel kapcsolatban az egyéb adatkezelők közé sorolt munkáltatókat, a különböző szolgáltatásokat végző gazdasági társaságokat, áruküldőket, társasházakat, 90 vizsgálat esetében pedig a társadalmi szervezetek közé sorolt pártokat.

*A vizsgált adatkezelők kategóriái
2002*

A vizsgált adatkezelők kategóriájának összehasonlítása során az idősből kiténik, hogy az idei évben a központi közigazgatási szerveket, a társadalombiztosítást, a társadalmi szervezeteket valamint a pénzintézeteket érintő vizsgálatok száma emelkedett. A 2002. évet tekintve a helyi önkormányzatok 74 esetben szerepeltek vizsgált adatkezelőként. Önmagában ez magas számnak tekinthető, azonban az előző évhez viszonyítva (101) mégis jelentős a vizsgálatok számának csökkenése, három év adatait összehasonlítva, pedig folyamatos a csökkenés.

A vizsgált adatkezelők kategóriái
2000–2003

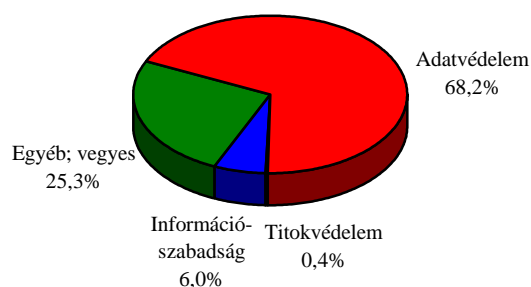


- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv | 10 Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 Egyéb közhatalmi szerv | 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 Társadalmi szervezet |
| 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 Sajtó/média |
| 5 Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 Pénzügyintézet |
| 6 Adóhivatal, pénzügyőrség | 15 Közütemi szolgáltató |
| 7 Egészségügyi intézmény | 16 Egyéb adatkezelő |
| 8 Helyi önkormányzat és szervei | 17 Külföldi adatkezelő |
| 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv | |

Információs ágak aránya az ügyiratokban

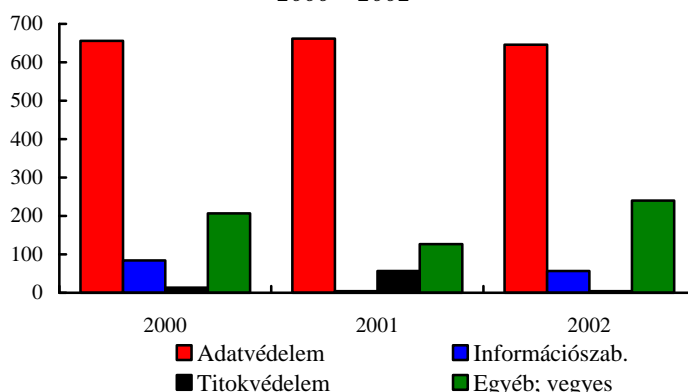
Az információs ágak megoszlásának vizsgálatánál változatlanul az adatvédelem erős túlsúlya látszik, bár az előző év százalékos megoszlásához hasonlítva aránya ez évben tíz százalékkal csökkent (77,9–68,2). Az egyéb, vegyes információs ágba tartoznak a jogszabály-veleményezések, így a magas – huszonöt százalékos – arány magyarázata e besorolásban rejlik. Ide soroltuk azokat az ügyeket is, amelyekben a biztosnak nem volt hatásköre eljárni.

Információs ágak aránya az ügyiratokban
2002 (%)



Az idei évben 646 esetben az adatvédelem, 57 esetben az információszabadság, 4 esetben a titokfelügyelet körébe tartozó, 240 esetben pedig az egyéb (jogszabály-veleményezés, hatáskör hiánya, áttétel) kategóriába tartozó ügyben fordultak az adatvédelmi biztoshoz. Az időszoron jól látható az adatvédelem kiemelkedően magas aránya. A jogszabály-veleményezések számának 2001-ben történt átmeneti csökkenését követően az egyéb információs ág aránya 2002-ben, a beérkezett 180 jogszabály-tervezet következtében, közel kétszeresére emelkedett. Az információszabadság aránya az előző évhez viszonyítva kis mértékben csökkent, bár a beadványok száma változatlan.

*Információs ágak aránya az ügyiratokban
2000 – 2002*



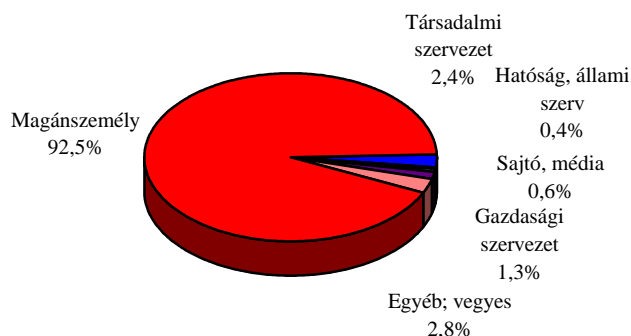
Panaszügyek

A bevezetőben már említettük, hogy az országgyűlési és helyhatósági választások, a pártok kampánytevékenysége hatással volt az Adatvédelmi Biztos Irodája munkájára is. A panaszügyek esetében megmutatkozott abban, hogy nőtt a magánszemély panaszosok száma és aránya, a bepanaszolt adatkezelők kategóriáján belül kiugróan magas lett a pártok adatkezelését sérelmező panaszok száma, a panaszok tárgyát tekintve, pedig majd kétszeresére emelkedett a személyes adatok jogellenes továbbítását, nyilvánosságra hozatalát sérelmező beadványok száma. 2002-ben a teljes ügyszámon belül 538 panaszügy volt, amelyben valamely szerv vagy szervezet adatkezelésnek vizsgálatát kérték a biztostól. A panaszügyek esetében – ugyanúgy, mint a tevékenységünk egészére vonatkozóan – nagyon magas az adatvédelem aránya, 467 esetben személyes adataik kezelését sérelmezték az állampolgárok. Az idei évben a panaszügyek 61,4 százalékában egy hónapon belül sikerült az ügyeket lezárni és a panaszosokat a vizsgálat megállapításairól tájékoztatni.

A panaszosok aránya

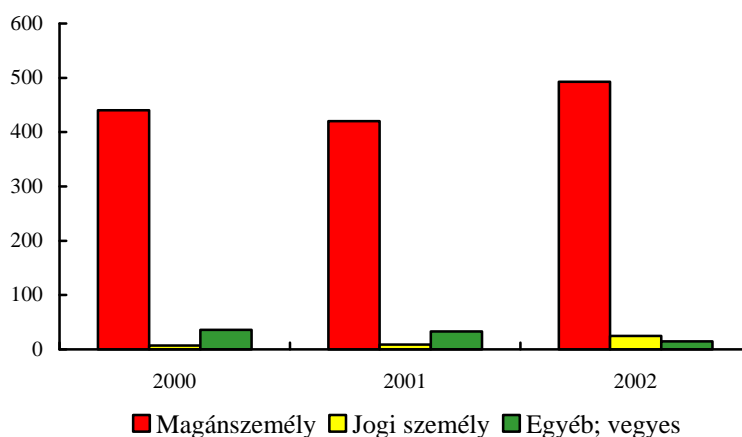
A panaszügyekben az előző évhez viszonyítva a magánszemély panaszosok arányának növekedése tapasztalható. A 2002. évben 538 panaszügy érkezett a biztoshoz, 493 esetben magánszemély, 25 esetben pedig jogi személy volt az indítványozó.

*A panaszosok aránya
a 2002. év panaszügyeiben (%)*



A tavalyi évben tett megállapítás erre az évre vonatkoztatva is helytálló, a három évet összehasonlító időszor adatai csekély mértékben térnek el egymástól, ennek megfelelően kiugró eltérések nagy aránytalanságok nincsenek, különösebb tendenciákra következtetni nem lehet. Az előző év adatával összehasonlítva a magánszemély panaszosok száma 420-ról 493-ra emelkedett.

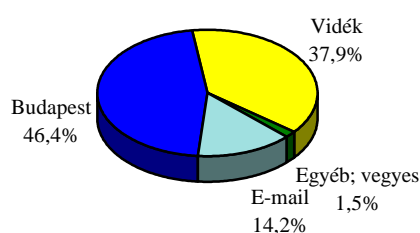
*A jogi és a magánszemély panaszosok aránya
Panaszügyek 2000 – 2002*



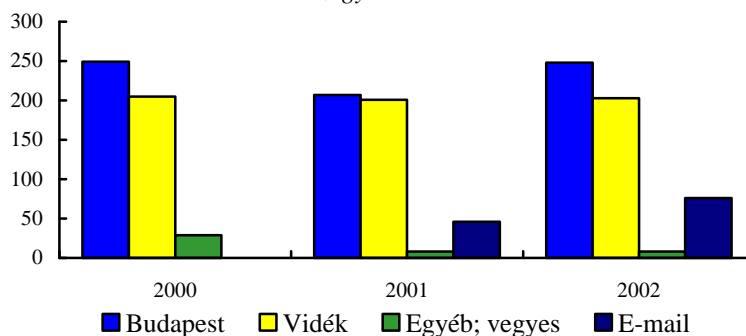
A budapesti és vidéki panaszosok aránya

A tevékenységünk egészére vonatkozó ügyszámot tekintve a vidéki indítványozók aránya 28,3 százalék volt, a panaszügyeket tekintve a vidéki panaszosok aránya jóval magasabb 37,9 százalék. Az idei évben 76 beadvány érkezett e-mailen, az előző évben számuk 46 volt. Tekintve, hogy az e-maileken az esetek túlnyomó többségében a panaszosok nem tüntetik fel lakó- vagy tartózkodási helyüket, önálló kategóriaként szerepelnek. Az egyéb, vegyes kategóriába a névtelen beadványok tartoznak, az idei évben 8 ilyen beadványt kaptunk. Az oszlopdiagramot tekintve a vizsgált évek eltéréseket mutatnak. Az előző évben szinte egyenlő volt a vidéki és budapesti panaszosok aránya, az idei év inkább a 2000. év adataival mutat egyezőséget (az e-mailek kivételével).

*A budapesti és a vidéki panaszosok aránya
a 2002. év panaszügyeiben (%)*



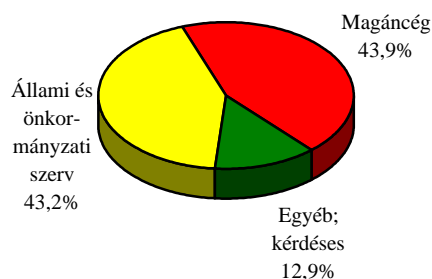
*A budapesti és a vidéki panaszosok aránya
Panaszügyek 2000 – 2002*



A bepanaszolt adatkezelők típusai

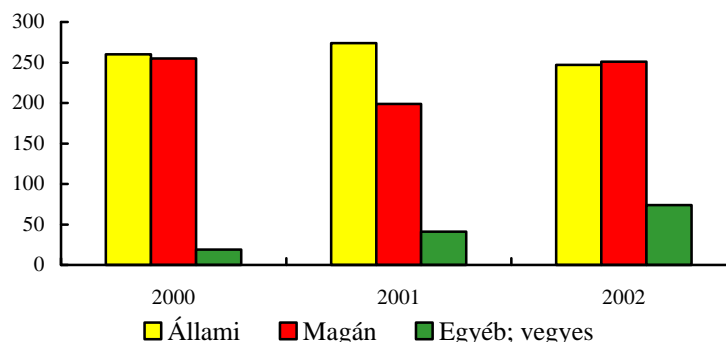
A tavalyi év 53,3 százalékával szemben a panaszügyek 43,2 százalékában állami, önkormányzati adatkezelő tevékenységét sérelmezték a panaszosok, ez közel tíz százalékos csökkenést és 247 esetet jelent. A magáncégek esetében a tavalyi 38,7 százalékkal szemben 43,9 százalékra nőtt az arány, számokban kifejezve ez 251 esetet jelent.

A bepanaszolt adatkezelők típusai a 2002. év panaszügyeiben (%)



Az idősor adatainak összehasonlításával megállapítható, hogy az egyéb kategóriában évről évre folyamatos növekedés történt, az állami és a magán adatkezelők egymáshoz való aránya 2000-ben és 2002-ben megegyező.

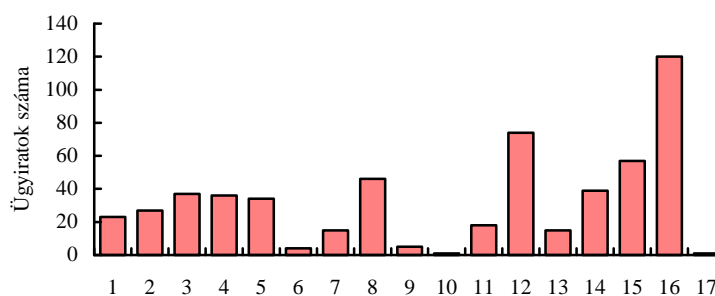
A bepanaszolt adatkezelők típusai panaszügyek 2000 – 2002



A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

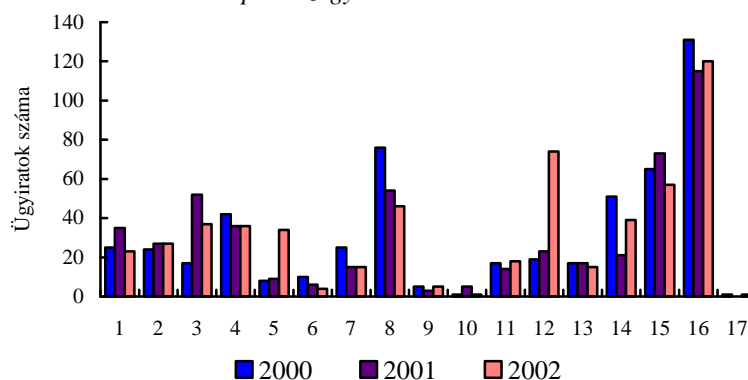
A 2002-es év folyamán a beadványok túlnyomó többségében (120 esetben) az egyéb adatkezelők (árúküldők, munkáltatók, gazdasági társaságok, társasházak), 74 ügyben a társadalmi szervezetek (ezen belül a pártok), 57 esetben a közüzemi szolgáltatók, 46 esetben a helyi önkormányzatok, 37 ügyben a nagy adatkezelők személyes adatok kezelésével kapcsolatos eljárását sérelmezték a panaszosok. Ez a sorrend és felsorolás a pártok kivételével szinte teljesen megegyezik a tavalyi beszámolóban ismertetettel. Változás a beadványok tartalmát illetően sem történt, továbbra is tipikusnak mondható a parkolási díj megfizetésével, igazolványok másolásával, közüzemi szerződések adattartalmával kapcsolatos panasz.

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái a 2002. év panaszügyeiben



Az időszoron jól látható, hogy a bepanaszolt adatkezelők többségénél évről évre azonos vagy csökkenő tendencia állapítható meg, három adatkezelő esetében azonban az idén jelentős mértékben emelkedett a beadványok száma. Legszembetűnőbb az eltérés a társadalmi szervezetek esetében, ezt követi a társadalombiztosítás, a pénzintézetek és az egyéb adatkezelők. A társadalombiztosítási szervek adatkezelésével kapcsolatos beadványok számának emelkedését az okozta, hogy a leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írt levél kapcsán a nyugdíjbiztosítás szerve volt az adatkezelő.

*A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
panaszügyek 2000 – 2002*

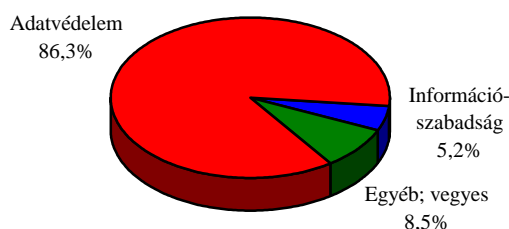


- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv | 10 Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 Egyéb közhatalmi szerv | 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 Társadalmi szervezet |
| 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 Sajtó/média |
| 5 Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 Pénzintézet |
| 6 Adóhivatal, pénzügyőrség | 15 Közüzemi szolgáltató |
| 7 Egészségügyi intézmény | 16 Egyéb adatkezelő |
| 8 Helyi önkormányzat és szervei | 17 Külföldi adatkezelő |
| 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv | |

Információs ágak a panaszügyekben

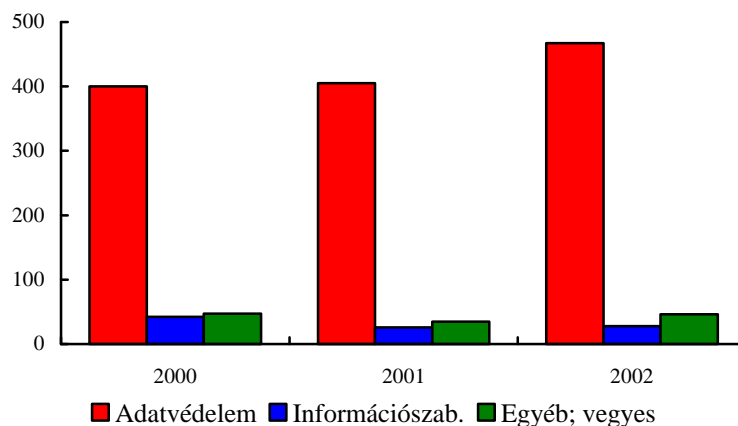
A személyes adatok kezelését sérelmezve 2002-ben 467 esetben, a közérdekű adatok kezelésének gyakorlatával kapcsolatban 28 esetben fordultak az adatvédelmi biztos hivatalához. Az információs ágak megoszlását tekintve nagyon magas az adatvédelem aránya, a panaszügyek esetében azonban ez érthető is. Három év adatait tekintve látható, hogy évről évre emelkedik az adatvédelem aránya, az információszabadság pedig az utóbbi két évben kis eltéréssel azonos arányt képvisel.

*Információs ágak aránya a panaszügyekben
a 2002. év panaszügyeiben (%)*



Információs ágak aránya a panaszügyekben

Panaszügyek 2000 – 2002

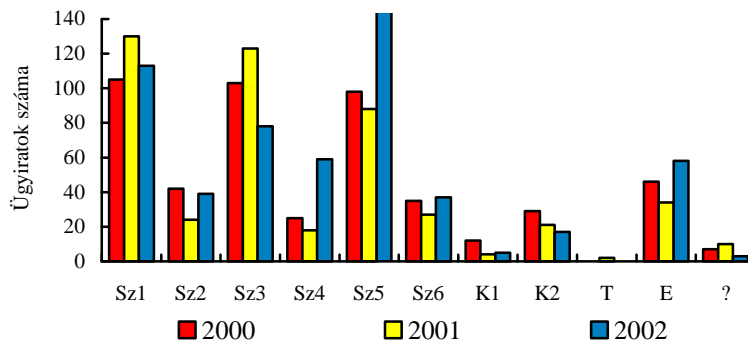


A panaszok tárgya

Az évek óta változatlan tendencia, mely szerint a legtöbb panaszos a személyes adatok kezelésének általános gyakorlatát kifogásolja, ebben az évben módosult. Az e fejezetben már oly sokszor említett politikai kampány következtében most legtöbbször a személyes adataik jogellenes továbbítását, felhasználását sérelmezték. Emelkedett a betekintési/törlési jog megtagadását sérelmezők száma és azoké is, akik úgy gondolták, hogy adataikat általában jogellenesen kezelik.

A panaszok tárgya

Panaszügyek 2000 – 2002

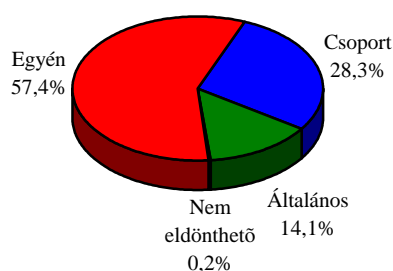


- Sz1** személyes adatok kezelésének gyakorlata
- Sz2** személyes adat jogellenes kezelése általában
- Sz3** személyes adat jogellenes gyűjtése
- Sz4** személyes adat jogellenes felhasználása
- Sz5** személyes adat jogellenes továbbítása, nyilvánosságra hozatala
- Sz6** betekintési/törlési jog megtagadása
- K1** közérdekű adatok kezelésének gyakorlata
- K2** közérdekű adatok visszatartása
- T** indokolatlan titokkörü minősítés
- E** egyéb
- ?** kérdéses, nem eldönthető

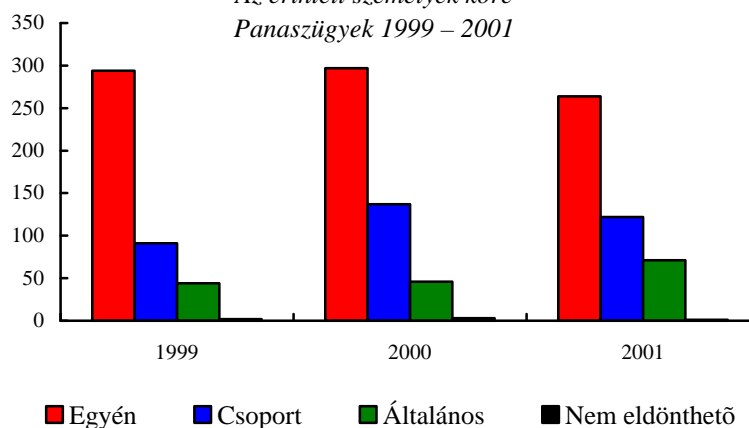
Az érintett személyek köre

A panaszügyek több mint felében az indítványozók saját egyéni sérelmeik orvoslása érdekében fordultak a biztoshoz, 2002-ben ez 306 indítványozót jelentett. 151 esetben a kifogásolt adatkezelés valamilyen ismérv szerint csoportba rendeződött embereknek okozott sérelmet, 75 esetben pedig, például a helytelen jogalkalmazási gyakorlat következtében, az ismertetett eset általánosítható, bárkire vonatkoztatható volt. Három év alatt az arányok jelentősen nem változtak, az eltérés olyan csekély, hogy tendenciát megállapítani ebből nem lehet.

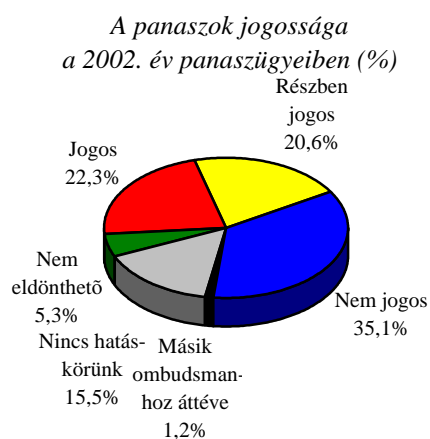
*Az érintett személyek köre
a 2002. év panaszügyeiben (%)*



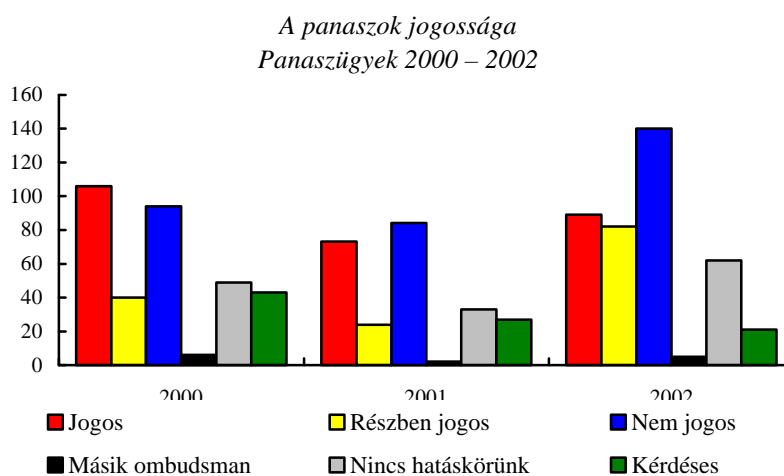
*Az érintett személyek köre
Panaszügyek 1999 – 2001*

*A panaszok jogossága*

A panaszügyek vizsgálatának lezárását követően a beadványok közel felében – 172 esetben – megállapítható, hogy jogos vagy részben jogos volt a panaszos észrevétele. Az előző évet tekintve arányaiban jelentősen, 9,9 százalékról 20,6 százalékra növekedett a részben jogosnak ítélt beadványok aránya. A növekedést a pártok személyes adatok kezelését igénylő kampánytevékenysége, valamint a bankok, szolgáltatók, direkt marketing cégek adatkezelése okozta.



Az idei évben – három év adatait összehasonlítva – jelentős eltéréseket tapasztaltunk a panaszok jogosságának megítélése során. Nagyon magas azoknak a beadványoknak a száma (140), amelyekben a vizsgálat lezárását követően azt állapította meg a biztos, hogy a bepanaszolt adatkezelő jogszerűen járt el, a panasz nem volt megalapozott. A beadványok vizsgálatát követően két jellemző ügycsoport alakítható. Tipikus ügycsoportnak tekinthető a direkt marketing cégek adatkezelése, nevezetesen az, hogy honnan, milyen forrásból szerzik meg az állampolgárok adatait. A másik tipikus ügycsoport ez évben a pártok adatkezeléséhez kötődött.

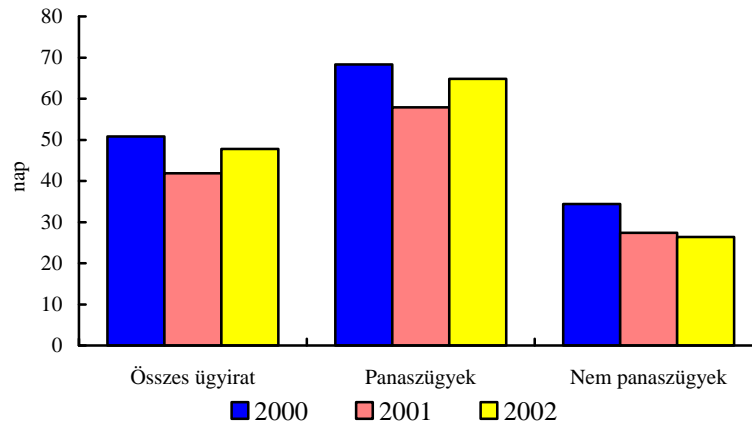


Ügyintézési időtartam

Átlagos ügyintézési idő

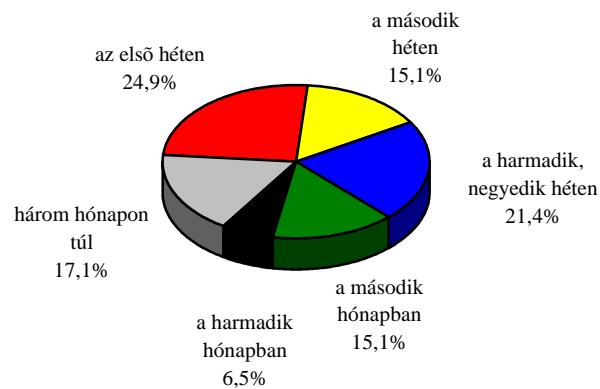
A három éves idősor adatainak összehasonlítása során kiegyenlített képet kapunk, csak minimális eltérések vannak az egyes évek között. A megnövekedett ügyszám következtében az előző év adataihoz viszonyítva csekély mértékben bár, de emelkedett az ügyintézési időtartam. Az előző év adataival összehasonlítva, az összes ügyirat esetében hat nappal, a panaszügyek esetében hét nappal hosszabbodott az átlagos ügyintézési idő. A nem panaszügyek esetében, tehát amikor a biztosnak nincs hatásköre eljárni, ezért nem tud vizsgálatot folytatni, vagy a hatáskörrel rendelkező szerv részére továbbítja az iratot, egy nappal csökkent az ügyintézés ideje.

Átlagos ügyintézési idő
ügytípusok szerint 2000 – 2002



Az arányokat tekintve az ügyek 61,4 százalékában a beérkezést követő harminc napon belül lezárul a vizsgálat és a panaszosoknak érdemben válaszolunk. A megnövekedett ügyszám ellenére ez az arány az előző év adataihoz viszonyítva kedvezőbb. Csökkent a második hónapban és a három hónapon túli ügyintézés időtartama is.

Az ügyintézés időtartama a 2002-es évben
(Hány ügyre válaszoltunk érdemben) %



II. A VIZSGÁLATOK

A) SZEMÉLYES ADATOK

Az adatvédelmi biztoshoz érkező indítványok, panaszok alapján elmondhatjuk, a szép új – kibernetikus – világ elérte Magyarországot is. Nem Huxley utópiája vált valóra, hanem az informatika robbanásszerű fejlődésével és terjedésével előállott virtuális lét tolakszik a valóság elébe. Új korszak kialakulásának vagyunk tanúi – az információs önrendelkezéshez való jog és annak érvényesülése szempontjából is. Az adatvédelmi biztosnak és munkatársainak azonban az a feladata, hogy ne csak tanúja, de ennek az új világnak meghatározó alakítója is legyen.

A beérkezett panaszok egyre határozottabban mutatják a gazdasági erőfölényben lévőkkel szembeni kiszolgáltatottságot: aki céljai eléréséhez hitelhez akar jutni, akár betegségeiről is hajlandó a pénzintézetnek beszámolni, aki munkát keres, vagy munkahelyét meg akarja tartani, munkáltatóját esetleg családi kapcsolatairól is tájékoztatja. Az informatika fejlődése már nem gátja a totális személyiségképek jól strukturált rendszerét kialakítani akarók céljai elérésének; a jog – funkciójából következően – elsősorban követője és nem alakítója a társadalmi folyamatoknak. Ezért szükséges, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalásait az adatkezelők precedensértékűek tekintsék, szabályzataikat és gyakorlatukat az általa képviselt álláspontnak megfelelően alakítsák ki. Az országgyűlési biztosok közötti jó együttműködést is mutatja, hogy több esetben közösen léptek fel az alapvető jogok védelmében.

Aki más ember méltóságának megsértésével igyekezett a maga javát és boldogulását elérni, a történelmi tapasztalatok szerint általában kudarcot vallott; az okozott kárt azonban generációk szenvedhetik meg. *Mindent szabad nekem, de nem minden használ* – mondja a közel két évezredes tanítás. A nagy és gazdaságilag és társadalmilag is erős befolyással rendelkező adatkezelők az informatika adta lehetőségekkel való bánás során még csak a mondat első feléig jutottak. A mi feladatunk az, hogy a mondat második felére is felhívjuk a figyelmet. Célunk, hogy tevékenységünkkel elérjük, az adatvédelem szabályainak megsértőit a társadalmi, piaci környezet maga kényszerítse vissza a törvények megszabta útra. Beszámolóinkban erről a törekvésünkről igyekszünk tanúságot tenni.

A választási kampány

Ahogy az elmúlt évben a népszámlálás, úgy idén az országgyűlési és önkormányzati választásokkal összefüggő adatvédelmi kérdések kapták a legnagyobb figyelmet az iroda munkájában. A kampány és a választások adatkezelésével kapcsolatosan összesen 113 indítvány érkezett.

Időrendi sorrendben először Medgyessy Péternek, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének 2001 decemberében több millió választónak küldött levele miatt folytatott a biztos több indítvány alapján vizsgálatot. A vizsgálat során előbb írásban kereste meg az adatkezelőt, hogy tájékoztatást kapjon az adatkezelés körülményeiről, majd a válasz késedelme miatt (is) a biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak az adatkezelő MSZP központjában.

A vizsgálat az alábbiakat állapította meg: az adatkezelő a kiküldött levelek címzésére szolgáló adatbázisát – állítása szerint – a nyomtatott telefonkönyvből állította össze. Nem vette azonban figyelembe az Avtv. 7. § (1) bekezdésének *b)* pontjába foglalt szabályát, mely szerint az adatkezelésnek – ha szükséges – időszerűnek kell lennie, és korábbi években megjelent telefonkönyvekben szereplő adatokat is felhasználhat. Emellett a megvizsgált adatbázisban szerepeltek olyan személyek adatai is, akiknek titkos a telefonszámuk. Ezen adatok forrására vonatkozóan a vizsgálat nem kapott magyarázatot.

A párt a válaszlevelek beérkezését követően három adatbázist hozott létre: a kiküldési adatbázist, melyben azoknak az adatai szerepeltek, akik névre szóló levelet kaptak; a visszaküldési adatbázist, melyben az érintettek a kérdőív visszaküldésével jelezték, hogy a párt kampányáról tájékoztatást kérnek; végül a tilalmi listát, mely azok adatait tartalmazza, akik kinyilvánították, hogy nem kívánják a párttal kapcsolatot tartani.

Az adatvédelmi biztos a párt adatkezelésével kapcsolatban az alábbiakat állapította meg:

- a kiküldött kérdőíveken szerepeltetett nyilatkozattal a párt utólag kívánta az érintettekkel elfogadtatni adataik kezelését;
- a különféle évekből származó telefonkönyvek adatainak felhasználása sérti az adatok minőségére vonatkozó követelményeket;

– jelen esetben sérti az információs önrendelkezési jogot, ha az adatkezelő csak az érintett kifejezett kérésére szünteti meg az adatok kezelését, hiszen az adatfelvétel hozzájárulása nélkül történt;

– a visszaküldött kérdőívekből összeállított adatbázis is csak a választások második fordulóját megelőző kampánycsend beálltáig kezelhető, mivel a kérdések az MSZP kampányára vonatkozó értesítések iránti kérelemre vonatkoztak és nem a párt működéséről való folyamatos tájékoztatási igényt célozták;

– a szóban forgó adatkezelést a törvényi kötelezettség ellenére az MSZP nem – illetve csak jelentős késedelemmel – jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba.

A biztos állásfoglalásában felszólította a párt igazgatóját, hogy a kiküldési címlistát és a tilalmi listát azonnal, a visszaküldési listát a választási kampányt lezárultat követően haladéktalanul semmisítse meg.

A pártigazgató terjedelmes válaszában fejtette ki, hogy megítélése szerint miért jogszerű az MSZP adatkezelése, és kifejtette, hogy a párt feladata ellátásához közvélemény-kutatásra nemcsak jogosult, hanem köteles is, így a visszaküldési adatbázist a párt kommunikációs jogának gyakorlásához kívánja a továbbiakban is használni. Mindezen véleménykülönbségek ellenére az

adatbázisokat a pártigazgató az eseményről szóló jegyzőkönyv felvételével egyidejűleg, nyilvánosan megsemmisítette. (Az indítványozónak írt állásfoglalást lásd a Mellékletben.) (787/A/2001)

Még a fenti vizsgálat folyamata alatt – 2002. január 24-én – az adatvédelmi biztos tájékoztatót adott ki az országgyűlési képviselők választásával összefüggő egyes adatkezelésekről, mellyel mind a jelöltek és jelölő szervezetek, mind a választópolgárok informálását kívánta elősegíteni. (A Tájékoztató a Mellékletben található.)

Többen kifogásolták, hogy különböző jelölő szervezetektől és jelöltektől a kampány során névre szóló megkeresést, felhívást kaptak annak ellenére, hogy adataik közvetlen üzletszerzési, közvélemény-kutatási célra való kiadását korábban letiltották.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény lehetőséget ad a jelöltek és jelölő szervezetek számára, hogy díjfizetés ellenében a választás napja előtti 20. naptól a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalától a választópolgárok név- és lakcímadatait megkapják; ezek alapján a jelöltek és jelölő szervezetek jogszerűen jutottak a meghatározott időszakban a választók személyes adataihoz. A „politikai marketing”-re vonatkozóan jelenleg nincs törvényi szabályozás Magyarországon, ezért az adatok kiadásának letiltására vonatkozó nyilatkozat nem értelmezhető egyúttal a politikai reklámok elől való elzárkózásnak. (440/A/2002)

A választásokat követően az új Országgyűlés megalakulása előtt Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írott levél miatt kérték többen a biztos vizsgálatát, mert úgy vélték, a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adataikat kiadta a leköszönő miniszterelnöknek vagy hivatalának.

A biztos vizsgálata megállapította, hogy a leköszönő miniszterelnök által írt levél címzéséhez – mely levél tartalmazza a nyugdíjak emeléséről szóló értesítést is – a pénzügyminiszter felkérése alapján a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adta át közel másfél millió korbetöltött öregségi nyugdíjas név- és lakcímadatát a Magyar Postának, mint adatfeldolgozónak, hogy a levelek perszonalizálását végezze el. A Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgató-helyettese arról is tájékoztatta a biztos, hogy a tömeges értesítések kiküldésének ez a sok éve megszokott rendje. Az adatbázist a leköszönő miniszterelnök vagy hivatala nem kapta meg. Az adatbázist tartalmazó CD-ROM-ot a levelek kézbesítését követően jegyzőkönyvi hitelesítés mellett megsemmisítették.

A biztos az ügygel kapcsolatos állásfoglalásában kifejtette, hogy a nyugdíjemelésre vonatkozó jogszabály kihirdetése és a médiákban való közzététele elégséges az érintettek tájékoztatásához, ugyanakkor a folyósító személyre szóló értesítése nem sérti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot. Azonban a levél formailag nem, és tartalmilag is csak részben felelt meg az adatkezeléssel szemben támasztott követelményeknek; tájékoztatás nélkül a levél kiküldése azt a látszatot keltette, hogy az érintettek adatait az adatkezelő jogosulatlanul továbbította.

A Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság az adatfeldolgozó alkalmazását elmulasztotta bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. (416/A/2002)

A választások lezárulását követően 2002. június 20-án a biztos ajánlást bocsátott ki az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt-ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos adatvédelmi, adatkezelési kérdésekről.

Az ajánlás érintette a politikai élet szereplőinek és a választópolgárok kapcsolatának kérdését, az úgynevezett politikai marketing szabályozásának hiányosságát. Felkérte a belügyminisztert és az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a választási eljárásról szóló törvények olyan módosítását, mely jobban szolgálja a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jog érvényesülését. Felkérte a minisztereket arra is, hogy a nyilvános adattárakból hozzáférhető személyes adatok választási kampány céljára való felhasználásának törvényi szabályozását is kezdeményezzék.

Az igazságügy-miniszter válaszában kifejtette, hogy megítélése szerint a biztos által felvetett problémák egy része nem adatvédelmi, hanem választási technikai jellegű, ezért azok teljes körű újraszabályozását nem tartja indokoltnak, azonban e tekintetben egy korszerűbb és biztonságosabb rendszer kialakítását tervezi. Hasonlóképpen elképzelhetőnek tartja a „politikai marketing” átfogó szabályozását is. (Az ajánlást lásd a Mellékletben) (381/H/2002)

A Belügyminisztérium és központi adatkezelő szervezete

A Belügyminisztérium, illetve az irányítása alá tartozó szervezetek adatkezeléssel összefüggő tevékenységét ez évben is számos beadvány érintette. A minisztérium által irányított legnagyobb nyilvántartási szervezet, a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (Központi Hivatal) adatkezelését 2002-ben is több beadványban kifogásolták. A panaszosok jelentős hányada – hasonlóan a korábbi évekhez – a név- és lakcímadatokkal való kereskedést, adataik direkt marketing célra történő továbbítását vagy felhasználását észrevételezte. Erről részletesen az *Áruküldők* című fejezetben írunk.

Az év első hónapjaiban többen szóvá tették, hogy – a korábbi adatvédelmi biztos fellépése ellenére – továbbra is érkezik címükre a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) Országimázs Központja által kiadott Millenniumi Országjáró magazin. A panaszok kivizsgálása feltárta, hogy az adatvédelmi biztos ajánlására figyelemmel más, személyes adatok jogellenes továbbítását nem igénylő módon juttatták el a magazint a címzettek.

Miután a korábbi adatvédelmi biztos ajánlásban, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy tájékoztatóban – és egy bíróság jogerős ítéletében is – megállapította, hogy a Miniszterelnöki Hivatalnak nincs olyan törvényes kötelezettsége, ami a névre szóló tájékoztatást indokolná, illetőleg a tájékoztatási feladatra történő hivatkozás nem kellő törvényes alap az adatok

átvételére, a MeH az állampolgárok név- és lakcímadatait kezelő Központi Hivatalt kérte fel a kiadványok postázására. A hivatal végezte tehát a címzettek leválogatását a saját adatbázisából és postázta a küldeményeket. Így az adatállományt a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja nem kapta meg, az adatokat nem kezelte, ily módon jogellenes adatkezelést nem végzett. (62/A/2002, 215/A/2002, 264/A/2002, 265/A/2002, 367/A/2002)

Beadványában azt sérelmezte több állampolgár, hogy az országgyűlési képviselők választását megelőzően név- és lakcím adatait a Központ Hivatal egyes pártok rendelkezésére bocsátotta. A választásokkal összefüggő adatkezelésről a *Választási kampány* című fejezetben írunk.

Rendőrség

Figyelemre méltó változás tapasztalható a rendőrség adatkezelésével kapcsolatos ügyek számának alakulásában. A 2001. évhez képest jelentősen – mintegy felével – csökkent a rendőrség adatkezelését érintő beadványok száma. A számbeli csökkenésen túl figyelemre méltó, hogy a megvizsgált panaszok többségében az adatvédelmi biztos azt tudta megállapítani, hogy a kifogásolt adatkezelés jogszerű, az eljáró rendőri szervek a vonatkozó törvényi előírások szerint gyűjtötték, tárolták, továbbították, vagy hozták nyilvánosságra a szóban forgó személyes, vagy különleges adatokat. Érdemes felfigyelni ugyanakkor arra, hogy négy beadványban kifogásolták a rendőrség igazoltatási gyakorlatát.

Egy beadványban az után érdeklődtek, hogy a rendőrök jogszerűen adják-e át az igazoltatást követően az igazoltatott személy adatait a közlekedési vállalat jegyellenőrének. Válaszában a biztos kifejtette, hogy jogainak érvényesítése érdekében bárki (így a jegyellenőr is) felkérheti a rendőrt más személy igazoltatására. Abban az esetben, ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik (például pótdíj iránti igénye miatt), és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. Ez azonban még nem jelenti feltétlenül azt, hogy sor kerül az igazoltatott adatainak továbbítására, mert azokat a rendőrkapitányság akkor adja ki az igazoltatást kérőnek, ha az adatokhoz fűződő jogosultságát hitelt érdemlően igazolja. (271/A/2000)

Ugyanakkor tény, hogy – megfelelő törvényi felhatalmazás nélkül – a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 32. § (4) bekezdése így rendelkezik: *„Ha közfeladatot ellátó személy jogszerű fellépése körében kéri az igazoltatást, részére az igazoltatott adatai a helyszínen átadhatók, az igazoltatást kérő adatai közül azonban csak a neve és munkahelye közölhető.”* Ezen szabályozás módosítását az adatvédelmi biztos időközben, 2003-ban kezdeményezte.

Egy beadványozó azt kérdezte, hogy joga van-e a rendőrnek az igazoltatott, illetve feljelentett személy olyan adatait megkérdezni, amelyek havi jövedelemére, munkahelyére, vagy eltartott családtagjaira vonatkoznak. Az adatvédelmi biztos válaszában ismertette, hogy a rendőrségi törvény alapján az igazoltatás, illetve feljelentés esetén a személyazonosító- és lakcímadatok megadását teszi kötelezővé a törvény. A szabálysértési törvény 83. §-a szerint ugyan a rendőrnek lehetősége van arra, hogy a tényállás tisztázása érdekében felhívja az eljárás alá vont személyt további adatok közlésére, de ennek teljesítése nem kötelező. Ezzel összhangban van a 11/2000. (II. 23.) BM rendelet 23. § (2) bekezdése, mely szerint *„a feljelentett személy családi körülményeire, anyagi, jövedelmi viszonyaira, munkahelyére vonatkozó nyilatkozatot megtagadhatja, melynek tényét a feljelentésben és az ügy irataiban rögzíteni kell”*. A biztos megállapította, hogy az adott ügyben a rendőr eljárása törvényes volt, a panaszos pedig jogosan tagadta meg a válaszadást. (644/A/2002)

Két beadványozó is sérelmezte, hogy egyrészt indokolatlanul, és/vagy jogszerűtlenül igazoltatták őket a rendőrök, másrészt az igazoltatás során személyes adataikat az igazolványaikból kiírták. Az egyik beadványból az derült ki, hogy az intézkedő rendőr tájékoztatása szerint rendőrkapitányi utasítása van arra, hogy valamennyi igazoltatott személy adatát jegyezze fel, mivel a járőröző rendőrök így számolnak el arról, hogy hány embert és hol igazoltattak. A másik beadványban azt kifogásolták, hogy – annak ellenére, hogy arra nem adott okot – az intézkedő rendőrök rögzítették a panaszos adatait személyazonosító igazolványából, ezután pedig a jogosítványa és forgalmi engedélye adatait is kijegyzetelték.

A beadványok kapcsán az adatvédelmi biztos tájékoztatást kért az eljáró rendőrök vezetőitől. Mindkét érintett rendőrkapitány arról tájékoztatta a biztost, hogy a rendőrök igazoltatáskor a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 32. § (2) bekezdése szerint járnak el. Eszerint: *„az igazoltatás során meg kell állapítani a személy azonosságát, és igazoltató lapon rögzíteni kell annak a személynek az adatait, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják”*.

Az egyik rendőrkapitány rámutatott arra, hogy a járőröző rendőr az igazoltatásból származó adatokat nem jegyzetelheti ki abból a célból, hogy munkáját felettese felé így igazolja, mert az állampolgárok igazoltatásának meg kell felelnie a szolgálati szabályzat fentiekben idézett előírásának. A másik kapitányságvezető pedig azt emelte ki, hogy *„az igazoltatás után a rendőrség az igazoltatott személy adatait a (rendőrségi) törvény 84. § p) pontja alapján az ellenőrzés időpontjától számított 2 évig kezeli”*.

Az adatvédelmi biztos álláspontja a panaszosoknak, illetve a rendőrkapitányoknak küldött levelek alapján – valamint figyelemmel a korábbi adatvédelmi biztosnak az igazoltatással kapcsolatos álláspontjára – az alábbiak szerint összegezhető:

A rendőrségi törvény szerint az igazoltatás olyan rendőri intézkedés, amelyet a rendőr csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, és azzal szemben alkalmazhatja, *„akinek a személyazonosságát meg kell állapítania”*. Az Avtv. értelmében egyrészt személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli, másrészt a személyes adatok igazoltató lapon való rögzítése – az Avtv. 2. § 4. a) bekezdése szerint – adatkezelésnek minősül.

E jogi előírásokra is figyelemmel az igazoltatás során a személyes adatok rögzítése tehát akkor jogszerű, ha az igazoltató lapok („RK lapok”) kitöltésének törvényben vagy rendeletben meghatározott oka fennáll. Ilyen ok lehet a 3/1995. (III. 1.) BM rendelet szerint az eljáró rendőr további intézkedésének szükségessége. Amennyiben pedig az adatkezelés oka fennáll, akkor (de csak akkor) a Rtv. 84. § p) pontja alapján a rendőrség tárolhatja „az igazoltatás és a körözési ellenőrzés során bűncselekmény és szabálysértés megelőzése céljából rögzített adatokat az igazoltatás, ellenőrzés időpontjától számított 2 évig”. (89/A/2000, 151/A/2002)

Jogszerű adatkezelést állapított meg az adatvédelmi biztos például abban az ügyben, amelyben egy büntetőeljárás során – személyes adatokat is tartalmazó – számítógépeket, illetve merevlemezeket foglalt le a nyomozó hatóság (137/A/2002), vagy amelyben a panaszos egy személy körözésével kapcsolatban kifogásolta, hogy az eltűnés miatt körözött személy adatai a sajtóban megjelentek. (626/A/2002)

Vám- és Pénzügyőrség adatkezelése

Egy panaszos ellen csempészet alapos gyanúja miatt folytatott a Vám- és Pénzügyőrség büntetőeljárását, majd az előzetes letartóztatását közel másfél év után megszüntették. Az előzetes letartóztatásban töltött idő alatt az érintett a Fővárosi Cégbíróságnál és az APEH-nél nem tudta cége ügyeit intézni, a határidőket betartani. Ezért levélben kérte a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnokságát, hogy a nyomozóhatóság igazolja az előzetes letartóztatásban töltött időt, mint a mulasztás kimentő okát. A parancsnokság illetékes vezetője az igazolás kiadását arra hivatkozva tagadta meg, hogy a panaszos az előzetes letartóztatást elrendelő és megszüntető határozattal tudja mulasztását más hatóság előtt igazolni.

Az adatvédelmi biztos az adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseire utalva megállapította:

- a Vám- és Pénzügyőrség a büntetőeljárás kapcsán a terhelt adatait törvényi felhatalmazás alapján kezeli;
- mint adatkezelő a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnoksága rendelkezik a büntetőeljárásra vonatkozó hiteles dokumentációval;
- az adatkezelő köteles az érintettre vonatkozó adatokat kérelmére az érintettnek vagy harmadik személynek kiadni, kivéve, ha ezt törvény megtiltja;
- az érintett nem rendelkezik a mulasztását kimentő, azt igazoló dokumentumokkal, mert az előzetes letartóztatást elrendelő és megszüntető határozat nem a mulasztás okát igazolja, hanem egy személyi szabadságot súlyosan korlátozó kényszerintézkedést – a cselekményre vagy egyéb körülményekre utalva – indokol;
- a bűncselekmény gyanúja, az elkövetés körülményei, a bűncselekmény tárgyi súlya, a terheltre vagy családjára vonatkozó adatok az előzetes letartóztatást elrendelő határozat részét képezik;
- ezek az adatok (amelyek között esetleg különleges adatok is vannak) védelem alatt állnak: kezelésük akkor jogszerű, ha célhoz kötött, tehát bűnüldözési érdekből történik, illetve ha kezelésüket törvény elrendeli;
- a célhoz kötöttséget, tehát az Avtv. 5. §-át sérti, ha az állampolgárt a nyomozóhatóság olyan helyzetbe hozza, hogy a nyomozás iratait a büntetőeljáráson kívül más ügyben, más hatóságoknak kényszerül továbbítani;
- a személyes adatok védelmén túl az emberi méltósághoz való jogot is sérti, ha a gyanúsítottat arra kényszerítik, hogy el nem követett bűncselekmény részleteiről bármely hatóságnak beszámoljon.

A fentiekre figyelemmel – az Avtv. 25. § (2) bekezdése értelmében – az adatvédelmi biztos felkérte a Vám- és Pénzügyőrség illetékes vezetőjét, hogy a panaszos által kért igazolást a lehető legrövidebb időn belül adja ki; az Avtv. előírásaira figyelemmel az igazolás csak az előzetes letartóztatás kezdő és záró időpontját tartalmazhatja, a terhelt bűncselekményére vonatkozó egyéb adatot nem. (Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben található.) (463/A/2002)

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

A 2002-es év a konzultációs ügyek éve volt az állami adóhatóság adatkezelése szempontjából.

Az állami adóhatóság adatkezelését egyedi ügy megjelölésével nem sérelmezték a polgárok. Egyetlen olyan beadvány érkezett, melyben egy törvényi rendelkezés megváltoztatása érdekében kérte az érintett a biztos állásfoglalását. A panaszos levelében azt sérelmezte, hogy a bankszámlanyitásra kötelezett adózót megillető költségvetési támogatást az adóhatóság kizárólag az adózó belföldi bankszámlájára utalhatja, ha a magánszemély adózó egyben egyéni vállalkozó. Sérelmezte az érintett, hogy ilyen esetben kizárólag a vállalkozói bankszámlaszámot adhatja meg, így a vállalkozás bankszámláján olyan összeg jelenik meg, amelyről a vállalkozás könyvelőjének nem kellene tudni. (487/A/2002)

A 2001. évről szóló beszámolóban lezáratlan ügyként szerepelt az APEH egyik elnökhelyettese állásfoglalást kérő beadványa, melyben arra a kérdésre várta a biztos állásfoglalását, hogy az adóügyekben született nyilvánosan kihirdetett bírósági ítélet a sajtóban, televízióban vagy az interneten közzétehető-e?

A kérdés felvetését az indokolta, hogy az 1999. évi CX. törvénnyel módosított 1952. évi III. törvény (Pp.) 5. § (3) bekezdése értelmében, a 2001. január 1. után indult ügyekben kötelező a tárgyaláson hozott határozatok nyilvános kihirdetése, még abban az esetben is, ha azok zárt tárgyaláson születtek. Véleménye szerint az ilyen típusú bírósági döntések nyilvánosságra hozatala jelentős mértékben hozzájárulhat a gazdasági élet biztonságához.

A biztos állásfoglalásában a következőkről tájékoztatta az elnökhelytestet:

„A Magyar Köztársaság Alkotmánya mindenkinek biztosítja a személyes adatai védelméhez való jogot. A vizsgált esetben az adóhatóság is adatkezelővé válik. Az Avtv. szabályai értelmében személyes adatot kezelni (értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is) csak törvény felhatalmazása, vagy az érintett hozzájárulása alapján szabad. Az Avtv. 5. § (1) bekezdésében megfogalmazott célhoz kötött adatkezelés törvényi követelményéből kiindulva vizsgálnunk kell, létezik-e olyan törvény, amely az állami adóhatóság feladatai (jogosultságai, kötelezettségei) között nevesíti a kérdéses adatok nyilvánosságra hozatalát. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) nem ad felhatalmazást a vizsgált esetben személyes

adatok nyilvánosságra hozatalára preventív céllal, a gazdasági élet biztonsága érdekében. Az adóhatóság tájékoztatási kötelezettsége sem értelmezhető kiterjesztően, ezért a jogerős bírósági határozatokat a jogeset tárgyalását meghaladóan, a perben szereplő adózókat beazonosítható módon nem közölheti az adóhatóság. Ezen kötelezettség teljesítése érdekében nem hozhatja nyilvánosságra az adóhatóság a kezelésében lévő adótitkot, mert csak olyan mértékben tehetők közzé az adatok, amely a cél megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges. A vizsgált esetben nem lehet cél az ítéletben szereplő adóalanyok nyilvános pellengérré állítása. Az Art. pontosan nevesíti azokat az eseteket, amikor nyilvánosságra hozhatók a titokkörbe tartozó adatok, de a közzététel megfelelő törvényi garanciáit is beépíti a jogalkotó a törvény szövegébe.

Véleményem szerint a bírósági határozat nyilvános kihirdetésének ténye sem hatalmazhatja föl az adóhatóságot a személyes adatok nyilvánosságra hozatalára. A Pp. 5. §-a valóban elrendeli a tárgyaláson hozott határozatok nyilvános kihirdetését, figyelembe kell azonban venni a Pp. 218. § (3) bekezdésében foglaltakat is, mely szerint a határozat kihirdetése a rendelkező rész felolvasásából és az indokok rövid ismertetéséből áll. A Pp. szövegéből is kiténik, hogy a jogalkotónak nem állt szándékában a titokkörü szabályok addigi rendjén változtatni és a titoktartási kötelezettség szabályain lazítani. A nyilvános kihirdetés nem azonos az adótitok alapos okkal való felhasználásával.

Tehát összességüképpen megállapítható, hogy a bírósági határozatokat az adóhatóság nem hozhatja nyilvánosságra minden korlátozástól mentesen". (417/K/2001)

Egy polgár arról kérte a biztos állásfoglalását, vajon az adóhivatal megtagadhatja-e az ügyfél iratbetekintési jogát? Kérheti-e az APEH által vizsgált magánszemély, gazdasági társaság, hogy az adóügyével kapcsolatosan keletkezett iratokat megismerhesse? Készíthet-e másolatot az adóhatóság által kért nyilatkozatokról, tanúvallomásokról, szakértői véleményekről, állásfoglalásokról, kérésről, feljegyzésről. Ha az adóhatóság megtagadja a keletkezett iratok megismeréséhez való jogot, megvalósul-e jogosulatlan adatkezelés?

A kérdések megválaszolásánál az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) 7. §-ának rendelkezéseit kell figyelembe venni, tekintettel az Art. 4. § (1) bekezdésében foglaltakra, mely az iratbetekintés szabályainál az Art. rendelkezéseinek alkalmazását írja elő. Az adózásra vonatkozó iratok megismerésének joga az adózót és az adó megfizetésére kötelezett személyt illeti meg. [Art. 5. § (1); 25. § (2)]

Az iratnyilvánosságnak két korlátja ismeretes:

- állandó korlátként funkcionál más személyek jogainak védelme;
- időleges korlátként, pedig az ellenőrzés megkezdéséig terjedő időszak az adatszolgáltatásra vonatkozó iratok tekintetében, ha valószínű, hogy az irat tartalmának megismerése a későbbi ellenőrzést megghiúsítaná. Az ellenőrzés megkezdését követően az iratbetekintési jog ezen a címen már nem korlátozható. Az iratnak csak az a része tekinthető meg, amely nem tartalmaz más személyre vonatkozó adótitkot, tehát mások információs önrendelkezési jogát, mások adótitkát az irat-betekintési jog gyakorlásánál tiszteletben kell tartani.

Az Art. 7. § (2) bekezdése értelmében az adóhatóság köteles határozatot hozni, ha az iratbetekintési jogot korlátozza. Garanciális okból biztosítja a törvény a határozat elleni külön fellebbezés lehetőségét. Az Art. tehát más korlátozást nem tartalmaz, bár az iratbetekintési jog gyakorlása nem lehet cél nélküli, bármely irat megtekinthető, arról másolat készíthető, ha a jogosult jogainak érvényesítéséhez, kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges. (289/K/2002)

„Adatvédelem APEH módra” tárgyú beadványában egy polgár arra várt választ, hogy adatvédelmi szempontból mennyiben kifogásolható, ha a személyi jövedelemadó bevallásokat diákokkal dolgoztatja föl az adóhivatal, ugyanolyan számítógépes hozzáférést biztosítva, mint az adóhatóság alkalmazottainak.

Az adatvédelmi biztos egy korábbi panasz alapján megkereste az APEH elnökét, aki válaszában kiemelte, hogy országos szinten egységesen szabályozták a számítógépes adatkezelés rendjét. A szabályzat nem teszi lehetővé a bevallások adatainak tetszőleges megváltoztatását, az adatokat csak a megfelelő jogosultsággal rendelkezők módosíthatják. Ez a jogosultság csak egészen szűk kört illet meg. A változtatásokat listázzák, tehát nyomon követhető, ki, mikor, mely adatbázist használta. Az adatrögzítők az adatbevitel technikai részét végzik, további jogosultsággal nem rendelkeznek. (315/A/2002)

A biztos állásfoglalását kérte az egyik jegyző, mert az állami adóhatóság az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe.) 10. §-ára hivatkozva arról kért információt, indult-e hagyatéki eljárás meghatározott személy elhaláztatását követően, ha igen, kérte a közjegyző nevét és címét. Ha nem indult hagyatéki eljárás, az elhunyt hozzátartozója „nemleges nyilatkozatának” másolatát, illetve a hozzátartozó nevét és pontos címét kérte megküldeni. Az adóhatósággal folytatott megbeszélések során az adatkérés indoka az elhunyt adózó ügyének felderítése, tisztázása volt. A jegyző javasolta az adóhatóságnak, kérjék a közjegyzőtől öröklési bizonyítvány kiállítását, de ezzel a megoldással nem értettek egyet.

A jelzett adattovábbításra vonatkozó igény nem ismeretlen az adatvédelmi biztos gyakorlatában.

Ha megvizsgáljuk az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) 45. §-ának rendelkezéseit, különösen a (3) bekezdésben foglaltakat, szembetűnik, hogy a hatályos jog teljes körűen szabályozza az adóhatóság által felhasználható nyilvántartásokat az ott megjelölt cél érdekében. Az 1998. évi módosításnál a jogalkotó szándéka is az volt, hogy az addigi példálózó felsorolást megszüntesse. A taxációt figyelembe véve nem ad lehetőséget az Art. a hagyatéki leltár adatainak az állami adóhatóság részére való továbbításra. Nem továbbítható adat a polgárok személyi adat és lakcímnnyilvántartásából a halál helyéről és idejéről sem, mert az Art.-ban meghatározott cél az adó megfizetésére kötelezhető személyek beazonosítása, és nem az elhunyt személyes adatainak feltárása. Az Art. 80. §-a az adó soron kívüli megállapításának eseteit és feltételeit nevesíti. Az (1) bekezdés az adóhatóság kötelezettségeként írja elő az adó határozattal való megállapítását. A (2) bekezdés szerint az adót év közben is megállapíthatja az adóhatóság a házastárs, vagy az örökös(ök) kérelmére, ha a kérelmező az ehhez szükséges igazolásokat rendelkezésre bocsátja. Ebből következik, hogy az adóév lezárását megelőzően csak az arra jogosultak kérelme alapján állapítható meg az adó. Az adóhatóság csak az adóév lezárását követően járhat el hivatalból, amikor az adó megállapításához szükséges adatok, igazolások már rendelkezésre állnak. A kérelem benyújtására jogosultak dönthetnek arról – érdekeiknek megfelelően – hogy kérik-e az adó évközi megállapítását, vagy nem. Az adótartozás vagy az adókülönbözlet ugyanis részét képezi az elhunyt hagyatéknak.

Az adatkérés célja az adó megfizetésére kötelezettek azonosítása. Törvényes célként nem fogadható el az adóhatóság indokolása, mert az Art. 25. § (2) bekezdése szerint az adó megfizetésére az adózó örökös(ei) kötelezhető(k) határozattal. A túlélő házastárs vagy a vélelmezett örökös(ök) örökösi minősége a hagyatékat átadását megelőzően nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, különösen nem a hagyatéki leltárt végző hatóságnál. Tehát sem a hagyatéki leltár, sem a

hozzátartozó adatai nem továbbíthatók az adóhatóság részére, mert hiányoznak az adattovábbítás törvényi feltételei. Az Áe. 10. §-ának rendelkezései sem alapozzák meg az adatkérés jogszerűségét. A hivatkozott törvényhely az Art. ismertetett rendelkezéseitől függetlenül sem alkalmas az adatkezelés elrendelésére, mert nem határozza meg pontosan az adatkezelőt és a továbbítható adatok körét. (703/K/2002)

Az adatvédelmi biztos egy hivatalból indított vizsgálatot is végzett ebben az évben az APEH adatkezelésére vonatkozóan. A vizsgálat célja az adatvédelem, adatbiztonság adóhatóságon belüli szabályozottságának, az adatvédelmi előírások érvényesülésének, továbbá az adatlekérések, adattovábbítások visszakereshetőségének vizsgálata volt, figyelemmel a sajtóban megjelent információkra, miszerint az APEH informatikai rendszeréből jogosulatlanul kértek le, illetve módosítottak adatokat. A vizsgálat folyamán a biztos munkatársai az APEH budapesti központjában, a Dél-budapesti Igazgatóságon és a Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézetben személyes megbeszéléseket folytattak az APEH illetékes vezetőivel, tanulmányozták az informatikai rendszerre, a különféle nyilvántartások működésére vonatkozó elnöki, illetve igazgatói utasításokat, szabályzatokat, és ellenőrizték a jogosultsági és a naplózási rendszer működését. A több szervezeti egységre, irányítási és ügyintézési szintre kiterjedt vizsgálatok tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál és szervezeteinél a személyes adatokat döntően a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, valamint az elnöki, illetve igazgatói utasításoknak megfelelően kezelik. A vizsgálat során ugyanakkor néhány szabályozási ellentmondással, korrigálásra szoruló adatkezelési gyakorlattal is találkoztunk, melyek közül az alábbiak a legfontosabbak:

– Az APEH informatikai rendszereinek hozzáférési rendjét elnöki utasítás szabályozza, amely a legfontosabb elveket, a keretszabályokat határozza meg, és amely alapján az igazgatóságok megalkották saját szervezeteikre vonatkozó – a hozzáférési jogosultságokat részletező, munkakörökre lebontó – utasításaikat. A hozzáférési jogosultságok igen kevésbé differenciáltak, így az adatkezelés célhoz kötöttségének elve csak általánosságban érvényesül, és emiatt nehezen lehet megállapítani, hogy egy-egy lekérdezés valóban jogszerű volt-e. A jogosultsági rendszer áttekinthetősége és ellenőrizhetősége érdekében ugyanakkor fontos lenne a különféle rendszerekhez való hozzáférés differenciáltabb szabályozása. Csökkenteni kellene az egyes ügyintézők alapjogosultságát annak érdekében, hogy valóban csak a napi munkavégzéshez szükséges adatok, jól körülhatárolt adóalanyi körben legyenek számukra elérhetőek.

– Az adatbiztonsághoz szükséges technikai, szervezeti és személyi feltételek az APEH vizsgált szerveinél rendelkezésre állnak, működésük megfelelően szabályozott. Szükséges azonban az adatlekéréseknek, az adatokhoz való hozzáférés jogosságának rendszeresebb és szélesebb körű ellenőrzése.

– Az adatvédelmi biztos az APEH elnökéhez írt levelében azt is leszögezte, hogy az elnöki tanácsadói pozíció és az azzal járó jogosultságok és kötelezettségek nincsenek megfelelően szabályozva, ezért előfordulhat, hogy nem érvényesül a célhoz kötöttség alapelve, miszerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy az APEH adatvédelmi szabályzatának titkos minősítése indokolatlan, ezért az Avtv.-ben meghatározott jogosítványával élve felszólította az elnököt e minősítés megszüntetésére.

Az APEH elnöke korábban belső vizsgálatot indított arra vonatkozóan, hogy egy korábbi elnöki tanácsadó mely adóalanyok adatait kérte le a nyilvántartó rendszerből. Az elnök a vizsgálat eredményével együtt a lekérdezettek név szerinti listáját átadta a pénzügyminiszternek. Az adatvédelmi biztos a hatályos jogszabályok alapján úgy ítélte meg, hogy az elnök nincs felhatalmazva arra, hogy személyes adatokat továbbítson a pénzügyminiszternek, mert a vonatkozó törvényi előírások csak bizonyos feltételek esetén teszik lehetővé a pénzügyminiszter számára személyes adat, illetve adótitoknak minősülő adat átadását, és e feltételek ebben az esetben nem álltak fenn. Az adatvédelmi elvek alapján az sem tekinthető jogszerűnek, hogy az APEH nyilvánosságra hozta azon magánszemélyek nevét, akik ehhez hozzájárulásukat adták, hiszen nem lehet tudni azt, hogy mi az adatok nyilvánosságra hozatalának célja, sem azt, hogy milyen jog gyakorlásáról, illetve kötelezettség teljesítéséről van szó akkor, amikor egy ilyen listát nyilvánosságra hoznak.

Miután az APEH elnöke az észrevételek, javaslatok, felszólítások egy részével nem értett egyet, az ügy lezárása a beszámoló elkészítésének idejére még nem fejeződött be. (Az adatvédelmi biztos vizsgálatának megállapításait tartalmazó levél szövege a Mellékletben olvasható.) (701/H/2002)

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár

A nemzetközi ügyeket ismertető fejezetben szerepel annak a vizsgálatnak a leírása, amelyet 2002 júniusában végzett az Adatvédelmi Biztos Irodájában az uniós adatvédelmi biztosok munkatársai közül létrehozott TAIEX-által szervezett munkacsoport. A szakértői vizsgálócsoport feladata az volt, hogy megvizsgálja, a magyar adatvédelmi biztos irodájában folyó munka megfelel-e az uniós elvárásoknak. A vizsgálat kedvező megállapításokkal zárult, megfogalmazták ugyanakkor ajánlásukat azzal kapcsolatban, hogy az uniós adatvédelmi szabályozásra és gyakorlatra is tekintettel mely területeken fejthet ki a biztos az eddiginél nagyobb aktivitást. Az ajánlások között szerepel az, hogy a biztos növelhetné az adatkezelőket érintő helyszíni ellenőrzések számát, erősíthetné kapcsolatait az úgynevezett nagy adatkezelők adatvédelmi felelőseivel, szakembereivel.

Ez az ajánlás tovább erősítette az ekkorra már kialakult kapcsolatot az adatvédelmi biztos és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatója, valamint munkatársaik között. Az adatvédelmi biztos örömmel fogadta, hogy az OEP adatvédelmi felelős munkatársakat nevezett ki, az egyes megyei igazgatóságokon is foglalkoztatnak adatvédelmi szakembereket, továbbá szabályzatok, útmutatások kiadásával az elmúlt évre egységesült az OEP adatvédelmi gyakorlata. Adatvédelemmel foglalkozó munkatársaik folyamatos szakmai továbbképzésben részesülnek, ilyen alkalmakra rendszeresen meghívják az adatvédelmi biztost és munkatársait.

2002 májusában az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte az OEP főigazgatója arról, hogy az illetékhivatalok és a települési önkormányzatok jogszerűen kérik-e eljárásukhoz az adós munkahelyére vonatkozó adatokat az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól. Az OEP adatszolgáltatási és adatvédelmi kötelezettségét alapvetően meghatározó 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) VI. fejezete előírja, hogy nem társadalombiztosítási szerv részére adatot szolgáltatni csak törvény felhatalmazása alapján lehet, a felhasználás céljának és jogalapjának egyidejű megjelölésével. E fejezet az adatok igénylésére jogosultak között nem említi sem az illetékhivatalokat, sem az önkormányzatokat. A Tbj. VI. fejezetének adatvédelmi szempontból üdvözlendő koncepciója az, hogy míg néhány, kiemelt közzefeladatot ellátó szerv (bíróóságok, a bűnüldözés, a büntetés-végrehajtás szervei és a nemzetbiztonsági szolgálatok) – a TAJ-szám kivételével – a nyilvántartásban szereplő adatok teljes körének igénylésére jogosult, addig más, tételesen felsorolt szervek az adatok meghatározott körének igénylésére jogosultak.

Az ügygel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az Országgyűlés módosította a Tbj.-t, az adatigénylésre jogosultak közé felvette az illetékhivatalokat is. (380/K/2002)

2002 augusztusában a főigazgató arról kérte a biztos állásfoglalását, hogy az Egészséges Nemzetért Népegészségügyi Program keretében szervezett lakossági célzott szűrővizsgálatokkal kapcsolatos feladatok végrehajtása érdekében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár továbbíthat-e jogszerűen személyes adatokat az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnak (ÁNTSZ).

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli. Valamely törvény által kötelezően előírt adatkezeléssel szemben alapvető alkotmányossági követelmény az, hogy a törvény pontosan határozza meg a kezelhető adatok körét és az adatkezelőt, adattovábbítás esetén az adat igénylésére jogosult szervet és adatkezelése célját.

Az OEP és az ÁNTSZ együttműködési megállapodást kötött az adatátadásról, annak jogalapjaként megjelölt törvényhely az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja [valójában annak e) pontja] volt. Ez a rendelkezés említést tesz a lakossági célzott szűrővizsgálatok lehetőségéről, azonban nem ad felhatalmazást ezzel kapcsolatos adatkezelésre, csupán a feladatok végrehajtásának összehangolására, szervezésére, felügyeletére. A Tbj.-ben nem szerepel az ÁNTSZ az adatok igénylésére jogosultak között.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény a megelőző szűrővizsgálatok között külön szól a rutinszerű (más ellátáshoz kötődő) és célzott szűrővizsgálatról, ez utóbbi a hivatkozott megállapodás tárgya is. Célzott szűrővizsgálatnak a lakosság egyes kor, nem, vagy egyes kockázati tényezők által meghatározott veszélyeztetett csoportjainak szűrésére, illetve egyes népbetegségek felderítésére irányuló vizsgálat minősül.

Az Eüak. 82. § (4) bekezdése világosan megfogalmazza a célzott szűrővizsgálatról szóló értesítés módját: „(4) A célzott szűrővizsgálaton való részvételre a szűrés céljának, idejének és helyének pontos megjelölésével, közérthető és mindenki számára hozzáférhető módon kell felhívni az érintett csoportok figyelmét. Amennyiben a szűrésre valamely környezeti tényező következtében veszélyeztetett csoportban kerül sor, a szűrés céljáról, idejéről és helyéről az érintetteket egyénileg is értesíteni kell.” E törvényi rendelkezésnek megfelelően tehát a célzott szűrővizsgálatoknál csak szűk körben, „valamely környezeti tényező következtében” veszélyeztetett csoport esetében van lehetőség személyes adatok kezelésére, az érintettek értesítése céljából.

Az Eüak. tartalmaz kötelező adattovábbítást a betegellátó számára az ÁNTSZ felé meghatározott fertőző betegségek, foglalkozási eredetű megbetegedések esetén, de ez az OEP-re nem vonatkozik, mivel nem betegellátó szerv.

A biztos álláspontja az volt az ügyben, hogy az OEP-nek nem volt törvényi felhatalmazása a megállapodásban és mellékletében hivatkozott személyes adatok átadására. (601/K/2002)

A főigazgató 2002. november végén kelt megkeresésben egy jogértelmezési kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Levelében jelezte, hogy az ellátás megállapítása, folyósítása, a munkaügyi ellátás céljából a Tbj. szerint a munkaügyi és szociális igazgatás szervei meghatározott célból bizonyos adatok igénylésére jogosultak az OEP-től, ezek között szerepel a taj-szám is. A főigazgató álláspontja szerint a taj-számról is rendelkező 1996. évi XX. törvény (Szaz. törvény) nem ad lehetőséget a társadalombiztosítási szerveknek arra, hogy átadják a TAJ-számot a munkaügyi és szociális igazgatás szerveinek.

A biztos kifejtette, hogy a Tbj. 2003. január 1-jétől hatályos módosítása a TAJ-számot is a kiadható adatok között említi, ezért a Tbj.-ben meghatározott feltételek teljesítése mellett nincs akadálya a továbbításának. A biztos szerint ebben az esetben az OEP-nek nem kell vizsgálnia azt a jogalkotói mulasztást, hogy más törvényben, például a Szaz. törvényben – amely egyebek mellett a TAJ-számot kezelhető szerveket sorolja fel – nem szerepel, hogy e két igazgatási szerv számára az OEP továbbíthatná azt. A beadvány ismét felhívta a figyelmet egy visszatérő problémára. Az Avtv. egyik alapelve az, hogy akkor lehet személyes adatot kezelni, ha törvény azt elrendeli, vagy az érintett hozzájárult. Az elmúlt években számtalan olyan törvényt módosítottak, amely jól működő nagy állami adatbázisok adatainak igénylését, felhasználását olyan szervek, személyek számára is lehetővé teszi, amelyek más (adatkezelői) tevékenységet végeznek. Adatvédelmi szempontból kifogásolható ez a jelenség, vagyis a fontos adatkezeléseket előíró törvények későbbi toldozása, bővítése, mivel az eredetivel eltérő célra, „idegenek” igényelnek, kezelnek személyes (sokszor különleges) adatokat. Tapasztalataink szerint sok későbbi törvényt módosítottak, betoldás van, amely az adatigénylők körének szinte határtalan kiterjesztése, továbbá az adatkörök és a cél megjelölésének hiánya miatt nem felel meg az Avtv. követelményeinek. A formai adatkezelési követelmények (törvény rendelje el az adatkezelést) megléte mellett figyelemmel kell lenni az adatvédelem tartalmi követelményeinek érvényesítésére is. Ezek vizsgálata felvetethet olyan szempontokat az alapjogok (jelesül a személyes adatok védelméhez fűződő jog) érvényesítése tekintetében, amelyek meghaladják az adatvédelmi ombudsman hatáskörét, mivel érinthetik az alapjogok korlátozhatóságának alkotmányossági követelményeit, a szükségesség-arányosság kérdését. A biztos jelezte a főigazgatónak, hogy 2003-ban erről a kérdéstről külön átfogó vizsgálatot tervez, mely akár azzal is járhat, hogy az Alkotmánybírósághoz fordul akár utólagos normakontroll, akár alkotmányértelmezés címén. (822/K/2002)

2002. november végén az OEP főigazgatója azért kérte a biztos állásfoglalását, mert véleménye szerint a Tbj. és az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) rendelkezései ellentétesek egymással az OEP adatszolgáltatási kötelezettsége tekintetében. A Tbj. alapján az adóhatóság felé csak adókötelezettség ellenőrzése érdekében, csak személyazonosító adatokat továbbíthat az igazgatási szerv, ezzel szemben az Art. minden, az OEP által kezelt adatra kiterjeszti az adattovábbítást. A főigazgató szerint az OEP akkor jár el jogszerűen, ha az adattovábbítások során a két versengő jogszabály közül a tevékenységét részleteiben és speciálisan meghatározó Tbj. szerint jár el. Ennek megfelelően a Tbj. 43. § (3) bekezdése szerint a személyazonosító adatokon túli adattovábbításhoz az adóhatóság felé az érintett írásos hozzájárulása kellene.

Az Art. 45. § (8) bekezdése szerint az OEP „adatot szolgáltat” az állami adóhatóság megkeresésére. Az adatvédelmi biztos szerint ez a rendelkezés azonban nem felel meg az adatvédelem alkotmányos követelményeinek: sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét, továbbá nem határozza meg pontosan, mely adatokra vonatkozik. Az Avtv. 1. § (3) bekezdése szerint törvény „csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen” állapíthat meg kötelező adatkezelést. Ennek a követelménynek az Art. 87. §-a sem tesz eleget, amely az adóhatóság alkalmazottjának a Vht. 47. §-ában foglalt adatkerési jogosultságait biztosítja: e § (2) bekezdése szerint a végrehajtó „megkeresheti az adóóra és vagyonára vonatkozó adatokat kezelő hatóságokat, szervezeteket”, ez gyakorlatilag totális adatkezelési jogot biztosít.

Az adatvédelmi biztos válaszában arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, a normakollízió azonos jogszabályok között önmagában nem jelent alkotmányellenességet. A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni (35/1991. AB határozat).

Míndezek alapján a biztos egyetértett a főigazgató észrevételével, hogy az Avtv. szerint az OEP akkor jár el jogszerűen, ha az adattovábbítások során a Tbj. szabályait alkalmazza, amely meghatározza az egészségbiztosítás keretében létrejövő jogviszonyok tartalmát, az OEP jogait és kötelezettségeit, köztük az adatkezelői tevékenységének szabályait. (823/K/2002)

Az elmúlt évben több szakmai fórumon, betegjogi konferencián felvetették jogvédő szervezetek, drogambulanciák munkatársai, hogy az adatkezelői tevékenységükre vonatkozóan egyre világosabb a szabályozás és a gyakorlat, ismerik egymás munkáját, általánosságban kijelenthető, hogy érvényesül a drogbetegek információs önrendelkezési joga, azonban nincs információjuk arról, hogy az egészségbiztosítás csúcyszervénél, az OEP-nél hogyan kezelik a drogbetegek adatait, hogyan érvényesülnek nyilvántartásaiban az adatbiztonság követelményei.

Az adatvédelmi biztoshoz az elmúlt években nem érkezett beadvány az OEP drogbetegekre vonatkozó adatkezelésével kapcsolatban, de a biztos fontosnak tartotta, hogy megvizsgálja e kérdéskört, ezért hivatalbéli vizsgálatot indított 2002 végén az OEP-nél. A biztos és munkatársai személyes megbeszéléseket folytattak a főigazgatóval, az adatvédelmi felelősökkel. A vizsgálat még folyamatban van tekintettel arra, hogy az érintett szakfőosztályok tevékenységének áttekintése mellett az OEP informatikai rendszerének megismerése további alapos vizsgálatot igényel. (727/H/2002)

Önkormányzatok

Az adatvédelmi biztos előző évi beszámolójában azt állapítottuk meg, hogy a teljes ügyszámot és a panaszügyeket tekintve is csökkent az önkormányzatok adatkezelését sérelmező beadványok száma. Ez a tendencia 2002-ben tovább folytatódott. Amennyiben ennek okait kutatjuk, elsősorban az önkormányzati vezetők, a polgármesteri hivatalokban dolgozó köztisztviselők és az Adatvédelmi Biztos Irodája munkatársai között kialakult jó munkakapcsolatot kell említeni. Az adatvédelmi biztos által vizsgált önkormányzati ügyek szinte mindegyikében elfogadták az illetékes vezetők a biztos állásfoglalását és egyetértve az abban foglaltakkal változtattak adatkezelési gyakorlatukon. Az ügyszám csökkenéséhez – reményeink szerint – az is hozzájárul, hogy az iroda lehetőségeihez mérten a biztos és munkatársai rendszeresen részt vesznek önkormányzati szakemberek számára szervezett konferenciákon, szakmai találkozókon, ahol a kölcsönös konzultáció mindkét fél számára hasznos és tanulságos. Azonnali intézkedést

igénylő ügyekben, vagy „*prevenció*” jelleggel gyakran telefonon is fordulnak hozzánk szakmai tanácsért. Az idei évben az önkormányzatok adatkezelését érintő adatvédelmi biztos ajánlásokat és közleményeket valamennyi közigazgatási hivatalvezető számára megküldtük. Arra az iroda szűkös költségvetése miatt sajnos nincs lehetőség, hogy valamennyi település jegyzőjét tájékoztassuk, azonban a hivatalvezetők ebben segítségünkre vannak.

A beszámoló megírására készülve, a 2002-es év önkormányzati ügyeit összességében látva tapasztaltuk, hogy az önkormányzatok adatkezelését sérelmező panaszok jellege az előző évekhez hasonlóan jelentősen megváltozott. A korábbi években az indítványozók többsége a hatóságok túlzott „*adatéhségét*” sérelmezte. Az idei évben majd minden esetben a személyes adatok kezelése/továbbítása – esetenként nyilvánosságra kerülése – okozott vélt vagy valós jogsérelmet. Az adatvédelmi törvény alapján személyes adatot akkor lehet kezelni – ideértve azok továbbítását is – ha azt törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet elrendeli, vagy az érintett hozzájárult. Az általunk vizsgált esetekben az önkormányzati hatóságok más állami, önkormányzati szervezetek, vagy a magánszektor körébe tartozó gazdasági társaságoknak továbbították ügyfeleik adatait, törvényi felhatalmazás nélkül vagy adatvédelmi szempontból aggályos eljárás keretein belül. E helyről is szükséges felhívni arra a figyelmet, hogy az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogköre nem korlátlan. Amennyiben személyes adatok kezeléséről rendelkezik, azt csak akkor és úgy teheti, ha erre törvényi felhatalmazással bír. Mindezek a tapasztalatok azt eredményezték, hogy az idei évről szóló beszámolóban bővebb eseteleírást adunk a fentebb ismertetett ügycsoportról, így némileg megváltozott az önkormányzatok adatkezelését ismertető fejezetnek a korábbiakban követett tagolása is.

Adatkezelés, adattovábbítás, nyilvánosságra hozatal

Az egyik önkormányzat jegyzője arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy az állami adóhatóság részére továbbíthatja-e a hagyatéki leltár és az elhunyt hozzátartozóinak adatait. Az adóhatóság az elhunyt adózó ügyének felderítése érdekében kérte az eljáró közjegyző nevének és címének ismertetését, amennyiben pedig nem indult hagyatéki eljárás, úgy az elhunyt hozzátartozója nemleges nyilatkozatának másolatát, illetve a hozzátartozó nevét és címét kérte. A biztos állásfoglalása a következőket tartalmazta:

Lényeges tisztázni az Áe. és az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) egymáshoz való viszonyát, hiszen a jelenlegi jogértelmezés alapkérdése, melyik törvény rendelkezései alkalmazandók elsődlegesen. Az Art. 4. § (1) bekezdése szerint, ha az Art. az adott esetben rendelkezést tartalmaz, az Áe. szabályai szubszidiárius jellegűek, tehát az Art. primátusa állapítható meg. A hatályos jog teljes körűen szabályozza az adóhatóság által felhasználható nyilvántartásokat az ott megjelölt cél érdekében. A taxációt figyelembe véve, nem ad lehetőséget az Art. a hagyatéki leltár adatainak az állami adóhatóság részére való továbbításra. Nem továbbítható adat a polgárok személyi adat és lakcímnnyilvántartásából a halál helyéről és idejéről sem, mert az Art.-ban meghatározott cél az adó megfizetésére kötelezhető személyek beazonosítása, és nem az elhunyt személyes adatainak feltárása. Az Art. 80. §-a az adó soron kívüli megállapításának eseteit és feltételeit nevesíti. Az (1) bekezdés az adóhatóság kötelezettségeként írja elő az adó határozattal való megállapítását. A (2) bekezdés szerint az adót év közben is megállapíthatja az adóhatóság a házastárs, vagy az örökös(ök) kérelmére, ha a kérelmező az ehhez szükséges igazolásokat rendelkezésre bocsátja. Ebből következik, hogy az adóév lezárását megelőzően csak az arra jogosultak kérelme alapján állapítható meg az adó. Az adóhatóság csak az adóév lezárását követően járhat el hivatalból, amikor az adó megállapításához szükséges adatok, igazolások már rendelkezésre állnak. A kérelem benyújtására jogosultak dönthetnek arról – érdekeiknek megfelelően –, hogy kérik-e az adó évközi megállapítását, vagy nem. Az adótartozás vagy az adókülönbözlet ugyanis részét képezi az elhunyt hagyatékának. Az adatkérés célja az adó megfizetésére kötelezettek azonosítása. Törvényes célként nem fogadható el az adóhatóság indokolása, mert az Art. 25. § (2) bekezdése szerint az adó megfizetésére az adózó örökös(i) kötelezhető(k) határozattal. A túlélő házastárs vagy a vélelmezett örökös(ök) örökösi minősége a hagyaték átadását megelőzően nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, különösen nem a hagyatéki leltár végző hatóságnál. Tehát sem a hagyatéki leltár, sem a hozzátartozó adatai nem továbbíthatók az adóhatóság részére, mert hiányoznak az adattovábbítás törvényi feltételei. Az Áe. 10. §-ának rendelkezései sem alapozzák meg az adatkérés jogszerűségét. A hivatkozott törvényhely az Art. ismertetett rendelkezéseitől függetlenül sem alkalmas az adatkezelés elrendelésére, mert nem határozza meg pontosan az adatkezelőt és a továbbítható adatok körét. (703/K/2002)

Több panaszos sérelmezte az RWE Umwelt Miskolci Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási kft. által alkalmazott adatlap adattartalmát. A „*bejelentés hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevételéről*” elnevezésű adatlapon az ingatlanulajdonos és házastársa/élettársa születési helyét, idejét, anyja nevét, adóazonosító jelét valamint az ingatlan használatbavételének időpontját kérték közölni, egyben úgy tüntették fel, hogy az adatlap az 56/2001. sz. önkormányzati rendelet melléklete.

A vizsgálat lezárását követően az adatvédelmi biztos megállapította, hogy sem a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény, sem az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény, sem a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény nem teszi lehetővé a helyi önkormányzatnak, hogy rendeletben egy jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetet hatalmazzon fel arra, hogy az adóazonosító jelet kezelje. A köztartozás adók módjára történő behajtása az önkormányzati adóhatóság feladata, ő rendelkezik a magánszemélyek azonosításához és díjhátralékának behajtásához szükséges személyes adatokkal. Az adatvédelmi törvényben megfogalmazott célhoz kötöttség és adatminőség elvét sérti az, hogy a rendelet 2. számú melléklete az ingatlanulajdonos házastársának/élettársának személyes adatai kezelésére is felhatalmazza a gazdálkodó szervezetet. A hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonost, mint szerződő felet terheli a díjhátralék megfizetése. A házastárs/élettárs nem minden esetben tulajdonostárs is, így az adatainak köre pontatlanul behatárolt. A hulladékgazdálkodási törvény, a Polgári Törvénykönyv felelősségi, helytállási és az Avtv. célhoz kötött adatkezelésre vonatkozó szabályai szerint csak a tulajdonostársak egyértelmű azonosításához feltétlenül szükséges személyes adatainak kezelésére adható a rendeletben felhatalmazás. A biztos mindezek alapján felszólította Miskolc Megyei Jogú Város

Önkormányzata jegyzőjét, hogy állásfoglalásának megfelelően módosítsák a rendeletet, a jogellenesen kezelt adatokat pedig töröltesse az adatkezelővel. A jegyző egyetértve a biztos állásfoglalásával megtette a szükséges intézkedéseket. (219/A/2002)

Az egyik panaszos azt sérelmezte, hogy a közte és a polgármesteri hivatal között folyó perben személyi nyilvántartó lapját a jegyző a polgármesteri hivatal képviseletét ellátó ügyvéd részére továbbította, aki azt az alperesi ellenkérelemhez csatolta. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a hivatal megsértette a panaszos személyes adatai védelméhez fűződő jogát. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Az Avtv. 8. § (1) bekezdése alapján a kezelt személyes adatok csak akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Ezen rendelkezést kell alkalmazni az ugyanazon adatkezelő, valamint az állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatok összekapcsolására is. A polgármesteri hivatalnak nincs joga arra, hogy a vele szemben folytatott perben a felperesről vezetett nyilvántartásokat, a hivatal által kezelt személyes adatokat korlátlanul felhasználja, állapította meg az adatvédelmi biztos. Csak akkor továbbíthatók volna panaszos személyi nyilvántartó lapját, ha azt az eljáró bíróság kéri. Mindezek alapján az adatvédelmi biztos felszólította a jegyzőt, hogy a jövőben az adatvédelmi törvény maradéktalan betartásával kezeljék és használják fel a polgármesteri hivatal által vezetett nyilvántartásokat és az érintettek személyes adatait. A nyilvántartásokból személyes adatot csak törvény felhatalmazása alapján, vagy az érintett hozzájárulásával továbbítsanak. (189/A/2002)

Egy állampolgár panasszal fordult a biztoshoz, mert lakóhelyén az önkormányzati alkalmazottak azt terjesztik, hogy nem fizet sem gépjárműadót, sem ingatlan adót. A felsorolt adónemekben valóban nem fizet adót, mert jelenleg nincs ilyen kötelezettsége. Azt vélte, hogy a híresztelésekkel a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételét szerették volna megakadályozni.

Válaszában az adatvédelmi biztos tájékoztatta az indítványozót, hogy az Avtv. értelmében az önkormányzati adóhatóság kezelésében lévő, az adózással összefüggő adatai személyes adatok, melyek egyben az adótitok fogalomkörébe tartoznak. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) 46. § (1)-(2) bekezdése szerint: „[...] adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, igazolás vagy más irat. Az adóhatóság alkalmazottja, volt alkalmazottja, az ellenőrzésbe vagy az eljárásba bevont szakértő és minden más személy, akinek az adatszolgáltatás, -nyilvántartás, -feldolgozás, az ellenőrzés, az adó-megállapítás, az adó és adóelőleg levonás, adóbeszedés, adóvégrehajtás, illetve statisztikai célú felhasználás során feladataival összefüggésben adótitok vagy más titok jut a tudomására, köteles azt megőrizni. Az adóhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden irat, adat, tény, körülmény tekintetében titoktartási kötelezettség terheli.”

Az Avtv. 8. § (1) bekezdése értelmében személyes adatok akkor továbbíthatók, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt megengedi. Az Art. 46. § (3) bekezdése ezzel összhangban így rendelkezik: „A (2) bekezdésben megjelölt személy megsérti a titoktartási kötelezettséget, ha az adózás vagy bírósági eljárás során megismert adótitok vagy más titok alapos ok nélkül illetéktelen személy részére hozzáférhetővé teszi, felhasználja, vagy közzéteszi.” A titoktartási kötelezettség magába foglalja azt is, hogy az adótitok megismerője a magánélete során sem szolgálhat senkinek információval. Az adótitok alapos okkal csak az Art. 47. §-ában meghatározott esetekben lehet felhasználni, de a leírt eset nem tartozik ebbe a körbe. A titoktartási kötelezettség törvényi szintű szabályozása a magánszféra védelmét hivatott biztosítani. A védelem kiterjed mind a magántitokra, mind az üzleti titokra. A biztos hatáskörét megállapító törvények nem biztosítanak számára nyomozati jogkört, ezért a megadott információk alapján az önkormányzat jegyzőjét az ügy általa ismert részleteinek közlésére hívhatja fel és adatkezelési gyakorlatokról kérhet tájékoztatást. Ugyanakkor az adóhatóság az Avtv. 11–12. §-a alapján köteles az érintettet arról tájékoztatni, hogy kik és milyen célból kapták meg az adatait. Az adókötelezettségekről, azok teljesítéséről – ezalatt értendő a bevallási, és az adófizetési kötelezettség is – hivatalos tudomása elsősorban az adóhatóságnak lehet. A nyilvántartásából az is megállapítható, hogy az érintett magánszemély alanya-e valamely adókötelezettségnek vagy sem. A hatóságnak hivatalból kell észlelnie, ha valaki nem teljesíti adózási kötelezettségét, ilyen esetben ellenőrzési jogkörét gyakorolja, amely azonban nem jelentheti az adótitok jogosulatlan továbbítását, ezzel megbélyegezve az érintett polgárokat. (604/A/2002)

Egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mert írásbeli kérelme ellenére sem kapott tájékoztatást arról, hogy milyen adatszolgáltatásokat teljesítettek személyes adatai vonatkozásában, mi volt az adatkérések jogalapja és milyen tartalommal történt az adattovábbítás.

Az adatvédelmi biztos megkeresésére válaszolva a jegyző azt a tájékoztatást adta, hogy a kérelemnek valóban nem tettek eleget, a tájékoztatás mellőzését sorozatos személyi konfliktusokkal indokolta. Az Avtv. 11. § (1) bekezdés a) pontja szerint az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. Az Avtv. 12. §-a kimondja, hogy az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adattfeldolgozó nevééről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni a tájékoztatást. Az érintett tájékoztatását – az Avtv. 13. és 16. §-a értelmében – az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha ezt törvény az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés érdekében, továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében lehetővé teszi. Az idézett rendelkezések alapján a panaszosnak tehát joga van az önkormányzattól tájékoztatást kérni személyes adatai kezeléséről, az önkormányzat jegyzője pedig köteles eleget tenni a kérelemnek. A tájékoztatás megtagadásának nem lehet oka személyi konfliktus. A fent leírtak alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az indítványozónak az Avtv.-ben biztosított tájékoztatáshoz való joga sérelmet szenvedett. Tekintettel azonban arra, hogy a jegyző ígéretet tett a kért tájékoztatás megadására, a panaszosnak javasolta a határidőn túl teljesített válasz elfogadását. (198/A/2002)

Konzultációs megkereséssel fordult az adatvédelmi biztoshoz az egyik megyei jogú város polgármesteri hivatala okmányirodájának vezetője. A polgármester a város hölgy lakosait üdvözlőlap küldésével kívánta köszönteni a nőnap alkalmából, ezért kérte az érintettek név- és lakcím adatait a helyi népszélg-nyilvántartás adatbázisából.

Az adatvédelmi biztos válaszában az alábbiakat közölte: az Avtv. szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A törvény úgy rendelkezik, hogy személyes adatot kezelni, azaz gyűjteni, felvenni és tárolni, feldolgozni, hasznosítani (továbbítani, nyilvánosságra hozni) és törölni csak akkor lehet, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény (vagy törvény által meghatározott körben helyi önkormányzati rendelet) elrendeli. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) felhatalmazása alapján a 17. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti adatokat a helyi önkormányzatok szervei törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátásához jogosultak igényelni.

A fent hivatkozott törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 27. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jegyző az általa vezetett nyilvántartásból külön kérelem nélkül is felhasználhat, illetve szolgáltathat adatot ugyanazon települési önkormányzat képviselő-testületének, polgármesterének, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézőjének feladatai ellátásához, feltéve, hogy ezt törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet lehetővé teszi. A biztos álláspontja szerint a szóban forgó adatkezelést törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet nem teszi lehetővé. (76/K/2002)

Szintén egy megyei jogú város polgármesteri hivatalának vezetője kereste meg a biztost azzal a kérdéssel, hogy a statisztikai célú térinformatikai rendszer működtetéséhez felhasználhatják-e a népszélg-nyilvántartás adatállományát név és személyazonosító jel nélkül. Az adatvédelmi biztos álláspontja az volt, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 2. § (5) bekezdése értelmében a nyilvántartás szervei statisztikai célra – a népszámlálással kapcsolatos feladatok és a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai célú adatkezelési kivételével – csak olyan módon szolgáltathatnak adatot, amellyel a polgár és az adat kapcsolata nem állítható helyre. Tekintettel arra, hogy a nyilvántartási törvény lehetőséget biztosít a népszélg-nyilvántartásból statisztikai célú adatszolgáltatásra, az adatok jogszerű továbbításához nincs szükség az állampolgárok hozzájárulására. Az adatvédelmi biztos a tervezett megoldást adatvédelmi szempontból nem tartotta aggályosnak. (95/K/2002)

Anyakönyvi eljárás

Az adatvédelmi biztosi intézmény fennállása óta minden évben visszatérő probléma az anyakönyvi iratok megismerhetősége. A biztos éves beszámolóiban ismerteti az ezzel kapcsolatos eseteket, a vizsgálata során megfogalmazott aggályait/észrevételeit, változás azonban ez ideig még nem történt.

A személyes adatok védelméhez való jogot – amelyet az Alkotmány és az Avtv. deklarál – az Alkotmánybíróság határozatai alapján információs önrendelkezési jogként kell értelmezni. E jog tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatai feltárásáról és felhasználásáról. Az idei évben, elsősorban az Alkotmánybíróságnak a férfiak házasságkötést követő névviselésére vonatkozó döntése érvényesülésére, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2002. évi XLV. törvény rendelkezései folytán módosult az 1982. évi 17. törvényerejű rendelet. A jogszabály-előkészítésért felelős szakminisztérium a törvényjavaslat tervezetét nem küldte meg véleményezésre az adatvédelmi biztosnak. A módosítás során az anyakönyvi iratokba történő betekintés szabályai változatlanok maradtak. Míg az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján az ügyfél az ügyében keletkezett iratokba betekinhet, ezt a szabályt az anyakönyvi eljárásra vonatkozó speciális szabályozás és annak primátusa miatt ezen eljárások során nem lehet alkalmazni. A Belügyminisztérium (BM) illetékesei megküldték véleményezésre az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló BM rendelet tervezetét, amelyhez a biztos két észrevétel fűzött. A rendelet-tervezet taxatív felsorolást tartalmaz azokról a szervekről, amelyeknek engedély nélküli betekintési joga van az anyakönyvi iratokba. A felsorolásból az adatvédelmi biztos és hivatala kimaradt. (A Tvr. alapján csak olyan állami szerv dolgozójának engedélyezhető a betekintés, aki személyre szóló meghatalmazással igazolja, hogy az iratok megismerésére hivatalos eljárásban van szükség. Az engedélyt a közigazgatási hivatal vezetője adja meg.) Az Avtv. 26. §-a alapján az adatvédelmi biztos minden olyan helyiségbe beléphet ahol adatkezelés folyik, az összes olyan iratba betekinhet, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügg. Ennek alapján tehát a biztos és munkatársai törvény felhatalmazása alapján – engedély nélkül – betekinhetnek az anyakönyvi iratokba. Az adatvédelmi biztos az anyakönyvi iratok megismerhetősége tárgyában – egy panaszügy vizsgálatával kapcsolatban – megkereséssel fordult a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, tekintve, hogy ebben a kérdésben az anyakönyvi hivatalokban nem volt egységes a gyakorlat. A hivatalvezető egyetértett a biztos fentiekben ismertett álláspontjával és levélben hívta fel a kerületi anyakönyvi hivatalok anyakönyvvezetőit a jogszabályi rendelkezések helyes értelmezésére és azok betartására. (673/A/2002)

A biztos már 2000-ben felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az anyakönyvvezetők az ismeretlen szülöktől származó gyermek születésének anyakönyvezése során nem minősülnek nyomozó hatóságnak, ezért nem tartja helyesnek azt a jogszabályi rendelkezést, amelynek alapján az anyakönyvvezető köteles a rendőrség bevonásával vizsgálatot kezdeményezni a gyermek adatainak megállapítására. A szülő megtalálása feltételezhetően nem bűnüldözési célú rendőrségi adatkezelés (hacsak nem állapítható meg a kiskorú veszélyeztetésének alapos gyanúja), nem nyomozati cselekmény, legfeljebb államigazgatási célú adatkezelés lehet [a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) VIII. fejezet]. Az államigazgatási adatkezelések körét az Rtv. tételesen felsorolja, a 90. § (1) bekezdés a)–j) pontjaiban, ezek között azonban nem szerepel az ismeretlen újszülött és szülei személyes adatainak megállapítása céljából történő

adatkezelés. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 9. § (5) bekezdése szerint hivatalból kell anyakönyvezni a születést, ha bejelentésre kötelezett nincs, vagy a kötelezett a bejelentést elmulasztotta. Ilyen esetben az anyakönyvvezető gondoskodik a szükséges adatok beszerzéséről.

A 12. § (1) bekezdése alapján az anyakönyvezést – az esemény időpontjától számítva – legfeljebb harminc napra el lehet halasztani, ha a születés bejelentésekor valamennyi anyakönyvi adat nem áll rendelkezésre, és a hiányt előreláthatólag pótolni lehet. Az anyakönyvvezető a hiányzó adatok pótlására hivatalból intézkedik, illetőleg a szülőket erre felszólítja. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján amennyiben az anyakönyvvezető hitelt érdemlően tudomással bír az újszülött adatairól, azokat célszerű a nyilvántartásban rögzíteni. Ha az anya tagadja, hogy övé lenne a gyermek – mivel az anyakönyvvezető nem nyomozóhatóság, nem folytathat le bizonyítási eljárást – képzelt szülők adatait kell bejegyezni. A biztos korábbi észrevételei ellenére a BM rendelet tervezete változatlan formában tartalmazta a kifogásolt szabályozást. (A kézirat leadásáig a rendelet még nem került kihirdetésre a Magyar Közönyben.)

Mindezek alapján ez évben ismételten meg kell állapítanunk, hogy indokolt és szükséges lenne az anyakönyvi eljárásra vonatkozó szabályok átfogó módosítása, az alkotmánnyal és az adatvédelmi törvénnyel való összhang megeremtése.

Szabálysértési eljárás

Az adatvédelmi biztos közleményt adott ki a szabálysértési és államigazgatási határozatok írásbeli közzétételével kapcsolatban. (A közlemény a Mellékletben található.) Az eljáró hatóságok gyakorlata, hogy a „határozatot kapják” cím alatt feltüntetik valamennyi érintett nevét és címét, komoly sérelmet okozva ezzel az ügyfél vagy a sértett számára. Ezt példázza az az ügy is, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a tűzvédelmi szabályok megsértése miatt a társasház több tulajdonosával szemben indított szabálysértési eljárás során az önkormányzati szabálysértési hatóság egy eljárás keretében bírálta el az ügyet, így személyes adatai (és maga a szabálysértés ténye is) a többi tulajdonostárs számára is ismertté vált. A közlemény megjelenését követően önkormányzati szakemberek fordultak az adatvédelmi biztoshoz azzal a kérdéssel, hogy a közleményben foglaltak gyakorlati megvalósítása hogyan oldható meg. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény rendelkezései alapján a határozatot azzal kell közölni akire nézve az rendelkezést tartalmaz. Ugyan kétségtelenül több munkát eredményez az eljáró szabálysértési hatóság részére, azonban a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírásnak az a gyakorlat felel meg, hogy az eljárás alá vont személyek részére egyenként címezzék és kézbesítsék a határozatot.

Egy beadvány kapcsán az adatvédelmi biztos a belügyminiszterhez fordult kezdeményezve a szabálysértési jogszabályok módosítását tekintve, hogy azok ellentétesek az adatvédelmi törvény szabályaival. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) végrehajtására kiadott 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 17. § (2) bekezdése alapján „a határozatot az Sztv. 75. §-a (1) bekezdésében foglaltakon kívül a sértettel és képviselőjével közölni kell”. A biztos álláspontja szerint a Rendelet e szabálya túlterjeszkedik az Sztv.-ben meghatározott személyi körön, annál tágabban határozza meg a szabálysértési hatóság közzététel kötelezettségét. Ezen túl az Avtv. alapján személyes adat kezelését csak törvény írhatja elő, így a fenti rendeleti szabályozás ellentétes az adatvédelmi törvénnyel. A belügyminiszter egyetértett a biztos megállapításával. Időközben egy indítvány vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezést a 78/2002. (XII. 19.) AB számú határozatával 2003. június 15-ei hatállyal megsemmisítette. (645/K/2002)

Parkolási társaságok

2001. év eleje óta folyamatosan foglalkozott az adatvédelmi biztos az önkormányzatok megbízása alapján működő parkolási társaságok és a Belügyminisztérium Központi Hivatala közötti adattovábbítások jogszerűségének kérdésével. Jelenleg érdemben nem foglalkozhat ezekkel az ügyekkel, tekintettel arra, hogy bírósági eljárás indult a biztos által is vizsgált jogkérdésben.

A bíróság első és másodfokon is a biztos álláspontjával ellentétes ítéleteket hozott, 2003 elején azonban a Legfelsőbb Bíróság megkezdte a jogerős ítélet felülvizsgálatát. A kérdés tehát továbbra is bírósági eljárás tárgyát képezi, ezért az adatvédelmi biztos továbbra sem alakít ki véleményt az ügyben.

A videokamera rendszerekről

Az adatvédelmi biztos 2002. évben hivatalból vagy beadvány alapján több olyan ügygel foglalkozott, amelyekben azt kellett megítélnie, hogy egy adott területen, különféle feladatok ellátására felszerelt vagy telepíteni tervezett videokamera-rendszerek működése – adatvédelmi szempontból – jogszerűnek tekinthető-e.

A videokamera rendszerek telepítésével és működésével kapcsolatos elképzelésekről, az üzemeltetés különféle módszereiről sokszor a médiából értesült az adatvédelmi biztos. A sajtóhírek többször szóltak arról, hogy egy meghatározott célra – esetleg jogszerűen – létrehozandó kamerás megfigyelő rendszert az eredetivel eltérő célra is fel kívánják használni. Például felmerült, hogy az autópálya-díjfizetést ellenőrző kamerákat a Belügyminisztérium üzemeltetésre átadja a rendőrségnek, hogy e rendszert – a díjfizetés ellenőrzése mellett – a közlekedési bűncselekmények és szabálysértések felderítésére (például gyorsajtás kiszűrésére, a tompított fényszóró, vagy a biztonsági öv használatának ellenőrzésére), valamint a bűnüldözési tevékenység segítésére (például a lopott gépjárművek felderítésére, az ellenőrzés alá vont személy(ek) mozgásának nyomon követésére) is használják fel. Sajtóhírek szerint az autóbusszávot jogellenesen használó gépjárművezetők kiszűrését szolgáló kamerákat is több célra tervezik felhasználni: a jogsértők megbüntetésén túl a forgalmi helyzet elemzését, a forgalomszervezést is szolgálná a rendszer.

A biztos hivatalból indított eljárás keretében vizsgálta az M1-es és az M3-as autópályákon működő ellenőrző kamerákkal összefüggő adatkezelés kérdéseit, hiszen a sajtóhírek szerint az autópályát üzemeltető gazdasági társaság helyett a kamerákat a Belügyminisztérium egyik szervezete kívánta – törvényi felhatalmazás nélkül – működtetni.

A médiában megjelent korábbi rövid hírek után a január végén tartott sajtótájékoztató alapján kapott a közvélemény részletesebb információkat arról, hogy hamarosan Terézvárosban is térfelügyelő kamerák fognak működni. A tudósítások szerint: a kamerarendszert például egy kft.-vel kívánták működtetni; a rendszerbe bekötésre kerülhetnek volna a kerületi vállalkozások; a videofelvételeket legalább három napig tárolni kívánták; és a *„kamerák helyét tartalmazó lista publikálását az önkormányzat közbiztonsági megfontolásból nem tartaná szerencsésnek”*.

Az adatvédelmi biztos ezekre a hírekre vizsgálat indításával, (terézvárosi kamerázás), vagy a már folyamatban lévő vizsgálat tematikájának kibővítésével (autópálya-kamerák), és néha sajtónyilatkozatokkal (például autóbusszávban történő kamerázás jogszerűségéről) reagált.

A Terézvárosban telepített kamerákkal kapcsolatban az adatvédelmi biztos levelet küldött a polgármesternek, amelyben jelezte, hogy milyen feltételek teljesítése szükséges ahhoz, hogy egy térfelügyelő rendszer jogszerűen működhessen. Felhívta arra is a figyelmet, hogy a sajtóból megismert elképzelések szerint megvalósuló kamera-rendszer szinte minden elemében sértené a személyes adatok védelmének alkotmányos elvét, az adatvédelmi törvény előírásait. Arra kérte a polgármestert, gondoskodjon arról, hogy a térfelügyelő rendszer telepítésére, működtetésére a törvényi követelmények betartásával kerüljön sor.

A biztos kérése nyomán a rendszer működési elveit az adatvédelmi követelményekhez igazították, és a terézvárosi térfelügyelő kamerarendszert az év közepe óta a kerületi rendőrkapitányság a jogszabályi előírásoknak megfelelően működteti. (69/H/2002)

Szeptember elején az önkormányzat által megbízott ügyvédi iroda kérte az adatvédelmi biztost, hogy a Budapest VII. kerületében üzemeltetni kívánt *„komplex térfelügyelő és távfelügyeleti rendszer”*-t adatvédelmi szempontból véleményezze, és – amennyiben az *„a hatályos adatvédelmi szabályozással összhangban van, úgy az adatvédelmi nyilvántartásba”* jegyezze be a szóban forgó adatkezelési tevékenységet.

A kéréssel kapcsolatban a biztos leszögezte, hogy a térfelügyelő és távfelügyeleti rendszer – a levélben ismertetett módon (például gazdasági társaságok által) történő üzemeltetése – sértheti a kerületben élő, illetve ott megforduló polgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogait. *„A tervezett működtetési mód ugyanis – a lényegét tekintve – figyelmen kívül hagyja egyrészt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény legfontosabb előírását, másrészt a megfigyelés, adatgyűjtés céljából üzemeltetett képfelvevő, -rögzítő berendezésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlást.”*

A rendszerrel kapcsolatos legalapvetőbb kifogásként fogalmazta meg a biztos azt, hogy személyazonosításra alkalmas képek felvételére, tárolására, továbbítására (azaz személyes adatok kezelésére) törvény nem jogosít fel gazdasági társaságokat, továbbá a személyes adataik kezeléséhez a kamerák látómezejébe kerülő személyek sem járulnak hozzá. (Mióután közterületről van szó, aligha lehet a megfigyelt területre való belépést olyan hozzájárulásnak tekinteni, amely alapján jogszerűvé válna a felvételek készítése. Az adatok felvételéhez és tárolásához való tényleges hozzájárulás hiányán az sem változtat, hogy – az elképzelések szerint – az érintett személy igényelhetné személyes adatainak törlését.)

A biztos levele nyomán, és az Adatvédelmi Biztos Irodája munkatársainak folyamatos konzultációja mellett – az eredeti elképzeléstől eltérve – jelenleg olyan megoldáson dolgozik a kerületi önkormányzat, amely biztosíthatja a kamerák jogszerű működtetését. A berendezések rendőrség általi működtetése mellett (vagy helyette) szóba került, hogy a kamerák üzemeltetését a kerületi közterület-felügyelet – önkormányzati rendelettel előírt módon – végezze. (630/K/2002)

A személy-, vagyon- és közbiztonsági célból alkalmazott videokamerás megfigyelés mára hatalmas – a berendezések gyártását, forgalmazását, telepítését és üzemeltetését átfogó – iparággá fejlődött.

Az ilyen üzletekben érdekelték – nemzetközi példákkal alátámasztva – azt bizonygatják, hogy a kamerával történő megfigyelés a különféle biztonsági igények és követelmények érvényesítésének költségkímélő és hatékony eszköze.

Azonban ennek – a néha még hatékonyak is bizonyuló – módszernek nagy az ára. Olyan emberek személyes adatainak kezelésére is sor kerülhet, akik a kamerák működtetésének deklarált céljával (például: személy-, vagyon- és közbiztonság), vagy a megfigyelt eseménnyel, tevékenységgel semmiféle kapcsolatban nem állnak, sőt annak a veszélye

is fennáll, hogy a megszerzett információkból olyan következtetést lehet levonni a megfigyelték magánszférájára, amelyhez a megfigyeltnek – kevés kivételtől eltekintve – semmi köze sincs.

A felvételeket készítő térfigyelő, biztonsági kamerák minél szélesebb körű alkalmazásával jelentősen megnövekszik az állam információs hatalma, hiszen például a rendőrség olyan helyszínekről és eseményekről is felvételekhez juthat, amelyekről korábban nem, vagy csak esetlegesen szerezhetett képi információkat.

A felvételeket tároló kamerás megfigyelés tehát totális ellenőrzést jelent, amely ellen az adatvédőknek – a tényleges veszély felmutatásával, és a vonatkozó jogszabályi lehetőségek felhasználásával – a jövőben is határozottan fel kell lépniük.

Szükséges ez azért is, hogy a jövőben ne forduljon elő olyan képtelen történet, amilyennel az adatvédelmi biztos a 2002. év végén találkozott: a „*térfigyelő kamerák képét figyelő rendőrök megfigyelését szolgáló kamerák*” működését (tehát a megfigyelők megfigyelését) kellett vizsgálnia. (838/A/2002)

Egészségügy

Az egészségi állapotra vonatkozó különleges adatok védelme továbbra is kiemelt figyelmet kap az adatvédelmi biztos vizsgálatainak körében. Az elmúlt évek ügyforgalmi adatait tekintve változás, hogy növekedett az egészségi állapotra vonatkozó adatok felhasználásával járó kutatásokat érintő beadványok száma.

A drogbeteg adatainak kezelésével kapcsolatban két kiemelt ügy részletes ismertetése fontos tanulságokkal szolgálhat.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy az Országos Alkoholológiai Intézetben (OAI) – ahol drogbetegeket is kezelnek – biztonsági szolgálat ellenőrzi a látogatók személyazonosságát és rögzíti adataikat. A biztos megkeresésére a megbízott igazgató azt állította, hogy a biztonsági szolgálat betegek adatait nem kezeli, a látogatók nevét, érkezési idejét, és a fogadó nevét rögzíti a szolgálat. Egy igazgatói utasítás ezzel szemben feladatként határozza meg a biztonsági szolgálat számára a belépni szándékozók személyazonosságának ellenőrzését, nevük, a be- és kilépés idejének, valamint a felkeresett személy nevének rögzítését.

Az OAI és a biztonsági cég között létrejött megbízási szerződés emellett rögzíti, hogy a „*nyilvánvalóan nem beteg, hivatalos, vagy bármilyen célból érkező látogató belépése az intézet vezetőjének, vagy helyettesének engedélyével történhet*”. Ennek ellenőrzése és betartása szintén a szolgálat feladata.

A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény lehetővé teszi azt, hogy a vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során a területre belépő vagy az ott tartózkodó személyt kiléte igazolására, a belépés, illetőleg a tartózkodás céljának igazolására felhívja [14. § (1) bekezdés a) pont]. Ez a rendelkezés azonban nem jelent korlátlan felhatalmazást arra, hogy a vagyonőr meghatározott intézménybe látogatók személyazonosságát ellenőrizze. Az Avtv. alapján ugyanis személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet; csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, és csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az, hogy a vagyonőr mikor ellenőrizheti a látogatók személyazonosságát, az általa védett intézmény jellege, elrendezése, valamint a személy- és vagyonvédelem szükségessége alapján határozható meg. Az OAI az egészségügyi ellátóhálózat része, közintézmény, ebből kifolyólag az intézet vezetőjének a jogköre a belépés rendjének meghatározását illetően szűkebb, mint egy magántulajdonban lévő létesítmény tulajdonosának. További korlátot jelent a látogatók személyazonosságának ellenőrzésére az, hogy az érintettek nagy része beteg. Az ő esetükben a látogatás ténye önmagában különleges adatnak minősül (Avtv. 2. § 2. pont), hiszen abból, hogy ilyen minőségükben jelennek meg az intézetben, következtetni lehet betegségeikre, kóros szenvedélyükre.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az OAI-ba látogató betegek adatait a biztonsági szolgálat semmilyen formában nem kezelheti. Tekintettel azonban az intézményben tárolt különleges adatokra, nem kifogásolható az, hogy kívülről személyek belépése engedélyhez kötött, és a belépésre jogosultságot a szolgálat ellenőrzi. Ebből kifolyólag a szolgálat csak azokat a személyeket szólíthatja fel kilétük igazolására, akik nem betegként kívánnak belépni az épületbe. Ha a látogató azt állítja, hogy ő az OAI betege, személyazonosságát a vagyonőr nem ellenőrizheti, az érintettet nem szólíthatja fel kiléte igazolására. Ebben az esetben a vagyonőrnek a látogatót az intézmény dolgozójához kell irányítania, aki az OAI nyilvántartásából, az előjegyzési naptárból, beutalóból meggyőződhet arról, hogy az érintett betegként tartózkodik az épületben; a nyilvántartásban nem szereplő betegek esetén pedig az érintett adatait az egészségügyi dokumentáció részeként rögzítheti. Az ombudsman felszólította a megbízott igazgatót arra, hogy adatkezelési gyakorlatukat a fentieknek megfelelően módosítsa és a jövőbeni jogsértések elkerülése végett a változtatást a vonatkozó igazgatói utasítás kiegészítésével mind a dolgozók, mind a biztonsági szolgálat számára tegye egyértelművé. (534/A/2002)

Az adatvédelmi biztos munkatársai 2002. január 31-én helyszíni vizsgálatot tartottak egy budapesti középiskolában azt követően, hogy egy szülő beadványában jelezte, gyermeke osztályfőnöke a diákokat arról nyilatkoztatta írásban, hogy fogyasztottak-e már kábítószer. Az osztályfőnök a diákoknak azt mondta, hogy az iskolaorvosnak továbbítja a nyilatkozatokat, aki segítséget nyújt, ha valaki kéri. Négy tanuló bevallotta, hogy előző nyáron kipróbálták egyszer a marihuánás cigarettát, de kijelentették, hogy azóta nem fogyasztottak kábítószer. Az osztályfőnök a kérdőívet az igazgatónak továbbította, aki kötelezte a diákokat arra, hogy hozzanak igazolást egy drogambulanciáról arról, hogy nincs kóros szenvedélybetegségük. A biztos munkatársai ismertették az igazgatóval és az osztályfőnökkel a vonatkozó jogszabályi előírásokat, ezeket a pedagógusok elfogadták.

Az iskola nem kötelezheti tanulóit arra, hogy alávegyék magukat a kábítószer-fogyasztás ellenőrzésének, mert ilyen vizsgálat végzésére sem az iskolának, sem az iskola dolgozóinak nincs törvényi felhatalmazása.

Az ombudsman munkatársai jelenlétében az osztályfőnök megsemmisítette a drogfogyasztást elismerő diákok nyilatkozatait és ígéretet tett arra, hogy ezeket a diákokat semmiféle hátrány sem érheti nyilatkozatuk miatt.

Az Avtv. 3. § (2) bekezdése alapján különleges adatot csak akkor lehet kezelni (ide értve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását, nyilvánosságra hozatalát is), ha ahhoz az érintett írásban hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2. számú melléklete határozza meg azokat a személyes adatokat, amelyeket az iskola nyilvántarthat a diákokról, ezek között nem szerepel nevesítve a drogfogyasztásra utaló adat.

A helyszíni vizsgálatot követően az adatvédelmi biztos írásban azt javasolta az igazgatónak, hogy ha a jövőben fel akarják mérni az iskolában a diákok drog-veszélyeztetettségét (ennek mértékétől függően lehet megelőző, felvilágosító, vagy más, segítő programot kidolgozni, igénybe venni), őszinte válaszokat úgy várhatnak, ha az érintett diákok adatait nem kezelik, nincsenek fenyegetett helyzetben, nem vár rájuk büntetés. Egyedüli megoldás erre a névtelen válaszadás lehetősége, a diákok biztonságérzetét az is növelheti, ha olyan pedagógus vagy más szakember készíti az osztály- vagy iskolai szintű értékelést, aki nem ismeri a tanulók kézírását. (49/K/2002)

Egy drogambulancia vezetője a betegeket érintő tervezett kutatás véleményezését kérte az adatvédelmi biztostól. A vezető leveléből kiderült, hogy egy „közvéleménykutató, szociológiai kutatásokat végző” céget már megbíztak a volt és jelenlegi betegek megkeresésével, az viszont nem derült ki, hogy ehhez ők korábban hozzájárultak-e. A biztos válaszában arra hívta fel a figyelmet, hogy a drogbetegkeg kezelésének, gyógyításának nem lehet feltétele a gyógyulásuk utáni adatkezeléshez, megkereséshez történő hozzájárulás.

A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 7. §-a előírja, hogy a tudományos kutatóknak a kutatás megkezdése előtt kutatási adatkezelési tervet kell készítenie, e § meghatározza azt, hogy mit kell tartalmaznia a kutatási adatkezelési tervnek.

Törvényi felhatalmazás hiányában az érintetteket adatkérés céljából a gyógykezelésük után csak akkor lehet megkeresni, ha ehhez előzetesen írásban hozzájárultak. A hozzájáruló nyilatkozatban pontosan meg kell határozni az adatkezelés időtartamát, a felhasználás célját (az esetleges későbbi kutatást, kapcsolatfelvételt), azt a további adatkezelőt (adatfeldolgozót), akinek továbbítják a drogbetegkeg személyes adatait.

A hivatkozott jogszabályi előírások betartása mellett is aggályosnak tartja az adatvédelmi biztos, ha különleges adatokat (különösen kóros szenvedélyre, egészségi állapotra utaló adatokat) egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szervnek továbbítanak. A drogambulancia vezetője levelében arra hivatkozott, hogy szakmai okok miatt nem végezhetik el maguk volt betegek tekintetében a kutatást. Szerencsésebbnek találja a biztos, ha az ilyen kutatást más drogambulancia, egészségügyi ellátó intézmény végzi. (254/K/2002)

Egy végzős gyógypedagógus hallgató megkeresésében azt kérte, hogy „méltányossági alapon, egyéni elbírálás során” engedélyezze az adatvédelmi biztos a szakdolgozata megírásához négy magyarországi megyében a mozgássérült gyermekek címének kiadását. Mellékelte a kérdőívet, utalt arra, hogy annak példányait kitette egészségügyi intézményekben, ahonnan az érintettek elvihetik és visszaküldhetik azokat. Jelezte, hogy sokan nem jutnak el az érintettek közül ezekbe az intézményekbe, tőlük nincs visszajelzése.

A biztos arról tájékoztatta a hallgatót, hogy a mozgássérült állapot az Avtv. szerint – mint egészségi állapotra vonatkozó személyes adat – különleges adatnak minősül. Különleges adat kezeléséhez az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy kifejezett törvényi rendelkezés szükséges. Kiskorúak esetében a törvényes képviselő adhat írásban hozzájárását.

Adatvédelmi szempontból jó megoldásnak tartotta a biztos, hogy az érintett gyermekek szüleit az intézményekben kitett visszaküldendő kérdőíveken kérte fel adatközlésre a kutató. A biztos emlékeztetett arra, hogy az így megszerzett személyes adatokat azonban törölni kell az adatkezelés céljának megvalósulása után.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) is hangsúlyozza, hogy személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni. Főszabály az, hogy az egészségi állapotra vonatkozó adatokat az érintetten kívül elsősorban az ellátásban részt vevők ismerhetik meg, ez alól – a különféle hatóságok jogosítványaira való hivatkozást leszámítva – a törvény néhány kivételt enged: ilyen az egészségügyi szakemberek képzése, a statisztikai célú továbbítás, valamint a tudományos kutatás céljából történő adatkezelés.

A biztos válaszában leírta, hogy a hatáskörét megállapító szabályok alapján nem engedélyezheti „a témakörhöz tartozó gyerekek címének kiadását”. Véleménye szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem akadályozzák a tervezett kutatást. (61/K/2002)

A Magyarországi Csontvelő Donorbank fejlesztésével kapcsolatban konzultációs megkeresést kapott az adatvédelmi biztos, különös tekintettel az etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezelhetőségére. A kutatók szerint az azonos népcsoportokhoz, etnikumhoz tartozók körében könnyebben lehet megfelelő, azonos tulajdonságokkal rendelkező donort találni.

A biztos válaszában kifejtette, amennyiben a kutató úgy ítéli meg, hogy egy adott etnikumhoz, népcsoportokhoz való tartozásnak a kutatás szempontjából jelentősége van és egy-egy népcsoport tagjainak bizonyos egészségügyi adatai (a vérkép valamely eleme,) egyértelműen vagy nagy valószínűséggel utalnak etnikai hovatartozásukra, az ilyen adatot csak az érintettek egyértelmű, kifejezett, írásbeli hozzájárulásával lehet kezelni.

Adatvédelmi szempontból azt tartotta a biztos szerencsés megoldásnak, ha az etnikai hovatartozásra nem egyértelmű – a laikusok számára is világos – utalás szerepel (például „cigány”), hanem olyan belső használatú kód, betű-számsor, vagy kombináció, amelynek tartalmát csak a kutatók ismerhetik meg. Fontos, hogy a nyilvántartás ne legyen alkalmas etnikai alapú lista készítésére.

A donorbankban való szereplést lehetővé tevő, az etnikai hovatartozásra is vonatkozó nyilatkozattal kapcsolatban lényeges követelmény, hogy abban pontosan meg kell határozni az adatok körét, az adatkezelés időtartamát, a felhasználás célját (az esetleges későbbi kutatást, kapcsolatfelvételt), azt a további adatkezelőt (adatfeldolgozót), akinek továbbítják a személyes adatait.

A hivatkozott jogszabályi előírások betartásán túl, a kezelendő etnikai adatok érzékeny voltára tekintettel az érintettek jogainak megóvása érdekében a biztos az adatbiztonságra vonatkozó követelmények fokozott betartására hívta fel a figyelmet. (894/K/2002)

A betegdokumentáció megismerésével kapcsolatos beadványok száma az utóbbi időben csökkenést mutat, feltételezhetően az Eüak. egyre szélesebb körű ismerete miatt. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben nincs kifejezett rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a kérelmezőnek a dokumentumokat személyesen kell-e átadni, vagy az iratok postai úton is megküldhetők. Útmutatást az adatvédelmi törvény ad, mely szerint az egészségi állapotra vonatkozó adatok szenzitív voltak miatt kiemelt védelmet élveznek, így kezelésük során az adatbiztonsági követelmények érvényesülésére is különös figyelmet kell fordítani.

Az adatvédelmi biztos egy konzultációs megkeresésre kifejtette, hogy a személyes átadás – mely mind az érintett jogosultságának, mind személyazonosságának igazolására lehetőséget ad – az adatbiztonsági követelményeknek jobban eleget tesz, a postai út ugyanakkor nem nyújt megfelelő garanciát a visszaélések elkerülésére. Azokban az esetekben, mikor elkerülhetetlen a postai út igénybevétele, a térítvényes kézbesítés a biztonságosabb mód, hiszen könyvelt küldemény esetében az átvétonek igazolnia kell személyazonosságát és ezáltal az átvételre jogosultságát.

Az adatvédelmi biztos álláspontja az, hogy az egészségügyi dokumentációt személyesen, a szükséges igazolások megtörténte után lehet az adatbiztonság követelményének leginkább megfelelő módon a kérelmező rendelkezésére átadni. (32/A/2002)

Előfordul, hogy a betegdokumentáció megismerésére irányuló másnak adott meghatalmazás elutasításának jogszerűsége az adatvédelmi biztos vizsgálatának tárgya. Egy panaszos azt kifogásolta, hogy megbízója, egy egészségügyi intézmény volt betege erre vonatkozó, teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazása ellenére nem ismerhette meg a gyógykezelésre vonatkozó adatait. A kérelmező az egészségügyi szolgáltatótól nem kapott választ az elutasítás okáról. Az Eüak. szerint az a személy kaphat tájékoztatást az érintett betegellátásával összefüggő adatairól, akit ő az ellátást követően teljes bizonyító erejű magánokiratban erre felhatalmaz. Ez a szigorú formai előírás a különleges személyes adatok biztonságát szolgálja azzal, hogy azokhoz csak annak a személynek a hozzáférést teszi lehetővé, akit az érintett erre egyértelműen feljogosított. A kérelmező köteles az adatkezelőnél igazolni személyazonosságát.

Az érintett ilyen nyilatkozatát tartalmazó okirat formai követelményeit a polgári perrendtartásról szóló, többször módosított 1952. évi III. törvény tartalmazza. A vizsgált ügyben a meghatalmazás formailag hibás volt, nem az előírt adatokat tartalmazta, emiatt jogszerűen utasította el az adatkezelő egészségügyi intézmény a megismerési kérelmet. (340/A/2002)

A vizsgálatokon túl említést kell tenni a nagy visszhangot kiváltó HIV-szűrés újrászabályozása körüli vitáról, a biztos ezzel kapcsolatos állásfoglalását a jogszabály-veleményezésekről szóló fejezet tartalmazza.

Munkáltatók

Változni látszik az előző évek tendenciája, amely szerint a munkáltatók adatkezelését érintő beadványok száma évről évre nő. Az ilyen panaszok és konzultációs kérdések száma az elmúlt évben elmaradt a korábbi évek adataitól. Feltűnő, hogy 2002-ben többnyire ugyanazok a kérdések és panaszok merültek fel mind a munkavállalók, mind a munkáltatók részéről, amelyeket az adatvédelmi biztos korábban már megválaszolt. Minderre különösebb magyarázatot nem tudunk adni, talán 2002-ben az emberek figyelmét sokkal inkább a közélet kötötte le, a szűkebb környezetükben folyó adatkezelésekre kevesebb figyelmet fordítottak. 2002-ben a tipikusan számító beadványok között is érkezett jó néhány meglepő, a munka világát érintő beadvány.

Minden évben újra és újra felmerülő kérdés, hogy mit kell a munkáltatónak tennie abban az esetben, ha a meghirdetett állás betöltésére jelentkező pályázatát elutasítja. A pályázók egy lehetséges munkahely reményében szinte bármilyen személyes adatot hajlandók megadni, elutasításukat követően azonban már sérelmesnek tartják, hogy az őket nem foglalkoztató szervezet kezeli azokat.

Egy áruházlánc jogásza kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását arra vonatkozóan, mi a teendő a munkahelyre történő felvételi eljárást követően a felvett személyes adatokkal abban az esetben, ha a munkaviszony nem jön létre. Beszámolt arról, hogy a célhoz kötöttség követelményének megfelelően a felvételi eljárás lezárultát követően a sikertelenül pályázók adatait törlik, ez azonban akadályozza őket abban, hogy a törlés után az érintettet az Avtv. 12. §-ában meghatározottak szerint tájékoztatni tudják az adatkezelésről, valamint a pályázók esetleges diszkriminációs panaszai esetén nem tudják megindokolni az elutasító döntést. Az adatvédelmi biztos az első felvetésre adott válaszában kifejtette, hogy a személyes adatok törlését követően az adatkezelő már nem adatkezelő, így – amennyiben a személyes adatokat korábban harmadik személynek nem továbbította – az Avtv. 12. §-a szerinti tájékoztatást nem is kell az érintett számára megadni, illetőleg az érintett érdeklődésére azt a választ kell adnia, hogy rá vonatkozó adatot nem kezel. Ha azonban történt adattovábbítás, akkor az adattovábbítási nyilvántartás adatait (kinek, milyen célból továbbították a személyes adatokat) az érintettel közölni kell, ez a nyilvántartás ugyanis nem törölendő a felételre jelentkezéskor megadott személyes adatokkal együtt. A beadványozó másik felvetésére adott válaszában a biztos rámutatott arra, hogy a munkaerő-felvétel esetében az érintettek személyes adatait a munkaerő-felvételi eljárás lefolytatása (az alkalmasság megítélése, az esetleges felvétel előkészítése, vagy az esetleges jogviták rendezése) céljából kezeli a munkáltató. A cél az eljárás lefolytatásával szűnik meg, az adatokat ekkor kell az Avtv. 14. § (1) bekezdés c) pontja alapján törölni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az elutasító döntés nyomán esetlegesen keletkező jogviták kezdeményezésének végső határidejéig még nem szűnik meg az a cél, amelyre tekintettel az adatokat kezelik, így azokat törölni sem kell. Mint azonban a felvételi eljárással kapcsolatban vita már nem várható az arra vonatkozó jogszabályi határidők elteltének következtében, az adatokat törölni kell. (570/K/2002)

Egy elutasított pályázó éppen azt sérelmezte, hogy a pályázatát elutasító munkáltató nem engedett betekintést a személyes adatait tartalmazó pályázati anyagába arra való hivatkozással, hogy azt már megsemmisítették. Az adatvédelmi biztos válaszában tájékoztatta a beadványozót, hogy az adatvédelmi törvény alapján az adatkezelő nem tagadhatja meg a pályázati anyag megtekintését, amennyiben

az a betekintési kérelem előterjesztésekor még birtokában van. Ha az adatkezelő helyesen járt el, és a már nem szükséges személyes adatokat törölte, nem kezelője ezeknek az adatoknak. Az adatkezelőnek számot adnia arról az adatkezeléséről kell, amely a kérelem előterjesztésekor még létezik, ami időközben megszűnt, arról nem. Ez természetesen nem szolgálhat az adatkezelőnek alapul arra, hogy a létező adatkezeléseiről ne kelljen elszámolnia úgy, hogy a valósággal ellentétben azt állítja, nincs a birtokában a kérdéses irat. (714/A/2002)

A munka világát érintő érzékeny kérdés a fizetésre vonatkozó információ. Ebben az évben az adatvédelmi biztosnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy vajon nyilvános adat-e egy óvoda vezetőjének fizetése. Az érintett óvodavezető közalkalmazott volt, akinek a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 83/B. § (2) bekezdése alapján csak a neve és a besorolására vonatkozó adat nyilvános, a közalkalmazotti alapnyilvántartás egyéb adatát – így a fizetésére vonatkozó adatokat – az érintett hozzájárulása nélkül nem lehet nyilvánosságra hozni. (67/A/2002)

Tanácsstalan munkáltató kérdezte, miként értelmezze a családjogi törvény végrehajtásáról, valamint a családjogi törvény módosításáról szóló 1986. évi IV. törvénnyel kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről kiadott 4/1987. (VI. 14.) IM rendelet 17. § (4) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy a munkáltató a tartásdíj jogosultját – kérelmére – köteles tájékoztatni a kötelezett munkabérének, valamint egyéb juttatásának összegéről. Mind az Avtv., mind pedig az adott munkáltató adatkezelését szabályozó ágazati törvény (a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény) egyértelműen rögzíti, hogy személyes adatok, így a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának illetménye és egyéb juttatásai is csak abban az esetben adhatók át harmadik személynek az érintett hozzájárulása hiányában, ha azt törvény teszi lehetővé, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály ilyen jellegű felhatalmazást nem adhat. A hivatkozott IM rendelet tehát nem megfelelő jogforrási szinten ad lehetőséget adattovábbításra, ezért az adatvédelmi biztos felhívta az igazságügyi miniszter figyelmét az adattovábbítás törvényi szintű szabályozásának szükségességére. Amíg azonban ez nem történik meg, az egyedüli megoldás az, hogy a munkáltató az adatszolgáltatás előtt nyilatkoztassa munkavállalóját arra vonatkozóan, hozzájárul-e személyes adatai továbbításához. Az adatok kiszolgáltatása előtt a munkáltatónak azonban mindenképpen meg kell győződnie a jogosulti minőség fennállásáról. Az igazságügyi miniszter ígéretet tett a kérdésnek a családjogi törvény legközelebbi módosítása során történő rendezésére. (621/K/2002)

Időnként a munkáltatók értelmetlen adatgyűjtésbe kezdenek. Olyan adatokat kérnek el a munkavállalóiktól, amelyek kezelésének célja kifürkészhetetlen.

Egy felháborodott munkavállaló arról számolt be, hogy munkahelyén megtiltották nemcsak a saját mobiltelefonok használatát, hanem azt is, hogy azokat a munkavállalók akár kikapcsolva is a munkahelyükre bevigyék. Az adatvédelmi biztos ezekkel a sérelmekkel hatásköre hiányában nem tudott foglalkozni, állást foglalhatott azonban a munkáltató azon intézkedésével kapcsolatban, amely szerint a munkavállalóknak a saját tulajdonukban lévő mobiltelefonjuknak nemcsak a számát, hanem az arról kezdeményezett hívások listáját is át kellett adniuk. Bizonyos készenléti jellegű munkakörök esetében elképzelhető lehet, hogy a telefonszámra a munkáltatónak szüksége van, ha a munkavállaló önként adja a telefonszámát, akkor kezelheti is. Ugyanakkor az adatvédelmi biztos szerint elképzelhetetlen olyan cél, amelyre tekintettel a munkáltatónak szüksége lenne a munkavállaló által, a saját mobiltelefonján folytatott beszélgetések adataira, ezért azok kérését nyilvánvalóan ellentétesnek találta a célhoz kötöttség elvével. (429/A/2002)

Egy másik panaszos arról írt a beadványában, hogy munkahelyén mindenkitől elkérték a járművezetői engedély és az útlevél számát, függetlenül attól, hogy ki milyen munkakörben dolgozik. E személyes adatokat megadni nem kívánó dolgozókkal közölték, hogy nem kötelező ott dolgozni. Az adatvédelmi biztos szerint a célhoz kötöttség követelményével ezen adatkezelés is ellentétes volt. (174/A/2002)

A munkahelyen üzemeltetett videokamerákkal kapcsolatos beadványok tipikusnak számítanak, egy 2002-ben vizsgált indítvány azonban különlegesnek számított annyiban, hogy a bepanaszolt rendszer az Országgyűlési Biztosok Hivatalában (OBH) működik.

A beadványozók szerint a hivatal területén a kamerák jogellenesen működtek, mivel a dolgozók hozzájárulását a rendszer üzembe helyezéséhez nem kérték. Sérelmezték továbbá, hogy a megfigyelőrendszer üzembe helyezésekor csupán egy meglehetősen szűkszavú tájékoztatást kaptak a dolgozók a kamerákkal kapcsolatban, miszerint „Az OBH területén a főlépcsőházból nyúló ajtók nincsenek zárva, ezért az OBH egész területét biztonsági kamera figyeli, az adatvédelem és a személyiségi jogok védelmét szem előtt tartva. Ugyanúgy kamera figyeli a ház külső területét is.” A vizsgálat során az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a rendszer üzemeltetésének a célja vagyonnevelés, konkrétan annak megakadályozása, hogy idegenek engedély nélkül tartózkodhassanak a hivatal területén, miután az Országgyűlési Biztosok Hivatala „társbérletben” került elhelyezésre az egyik pénzügyi ügyfélforgalmat is lebonyolító részlegével. A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a dolgozókat nem tájékoztatták arról, hogy a kamerák által közvetített felvételeket rögzítik-e és tárolják-e. A kamerák beüzemelésével egyidejűleg a bejáratnál – jól látható és olvasható helyre – fel kellett volna szerelni egy tájékoztató táblát, amely felhívja az érkezők figyelmét a kamerák működtetésére. Az Országgyűlési Biztosok Hivatalát üzemeltető adatkezelő időközben adatkezelési szabályzatot adott ki, illetőleg tájékoztató táblát helyezett el. (94/A/2002)

Tipikusnak számítanak a munkahelyi telefon-, internet- és e-mail-használat ellenőrzésével kapcsolatos panaszok is. Az ezekre adott általános adatvédelmi biztosi állásfoglalásokat az előző évek beszámolóiban már közzétettük.

Idén egy beadványozó azonban meglepő jelenségre hívta fel a figyelmet. Egy ismerőse által a munkahelyi e-mail címére küldött levél helyett a következő e-mailt kapta: „Üzenetet kapott, amelyet tartalma miatt nem kaphat meg.” Ebből arra következtetett, hogy munkáltatója a munkavállalók levelezését tartalmilag ellenőrzi, ráadásul cenzúrázza is, a címzettekhez való eljutását esetenként megakadályozza. A beadvány nyomán indított vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a rendszer csupán a vírusgyanús program-, kép- és hangfájl mellékletet tartalmazó leveleket állítja meg. Ilyenkor a címzett értesítést kap, és amennyiben a címzett az értesítés alapján kéri a levél továbbítását, azt vírusirtást követően minden esetben megkapja. Az

adatvédelmi biztos ezt a gyakorlatot jogszerűnek találta, a fent idézett értesítő levél tartalmát azonban félreérthetőnek ítélte, és kérte annak informatívabbá tételét. (660/A/2002)

A munkáltatók adatkezelési gyakorlatát érintő beadványok ritkán érintenek adatbiztonsági szabályokat. Az ez évi beszámoló utolsó, a munka világát érintő ismertetett ügye ilyen.

A beadványozó leírta, hogy munkahelyén kialakított számítógépes hálózaton belül gondatlanságból olyan helyre jutott, ahová az intézmény vezetősége szerint nem volt joga, és emiatt munkáltatója szankciót kívánt alkalmazni vele szemben. Az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy a munkáltató, mint adatkezelő az Avtv. 10. §-a alapján köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárásokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Neki kell gondoskodnia tehát arról, hogy a hálózaton belül védeni kívánt adatokat, információkat illetéktelenek ne ismerhessék meg. Amennyiben ezeket az intézkedéseket nem teszi meg, az adatok megismeréséért nem vonhat felelősségre olyan személyt, aki az intézkedések hiánya miatt azokhoz hozzáfért. Ha a belépési kóddal védett rendszeren belül szerepelnek további olyan adatok, melyekhez a hozzáférést korlátozni kívánja, úgy azok védelmét külön is biztosítani kell. (102/A/2002)

Oktatásügy

Ebben a tárgykörben a korábbi évek tipikusan védelmi jellegű indítványai – az egyes érintettek személyes, számtalan esetben különleges adatainak jogalap nélküli kezelését, az oktatási intézményekből közvetlenül kívülálló harmadik személyeknek végzett adattovábbítást kifogásoló panaszok – mellett megjelentek olyan beadványok is, amelyek az érintettek egyre öntudatosabb joggyakorlására utalnak. Az információs önrendelkezési jog aktív gyakorlására különösen akkor kerül sor, ha nem pusztán az adatalany magánszférájának a védelme a tét, hanem amikor ezen keresztül az érintett egy másik – az adott körülmények között őt intenzívebben érintő – jogát is érvényre juttathatja. Általában ez a jellemző azokra az esetekre, amikor az érintett valamilyen eljárásban élni kíván az ott biztosított jogorvoslati jogával, és ennek előfeltétele az, hogy a saját ügyével kapcsolatos – egyébként az ő személyes adatait tartalmazó – iratokat megismerhesse, azokról külön kérés alapján a költségek megtérítésével másolatokat kérhessen.

A fentiek szerint ilyen szélesen értelmezett irat-betekintési jog illeti meg a nyelvvizsgálókat az írásbeli nyelvvizsgadolgozataikkal kapcsolatban azon az alapon, hogy az Avtv. 2. § 1. pontja szerint a vizsgázónak az írásbeli dolgozatában rögzített bármilyen közlése, a feltett kérdésekre adott válaszai – beleértve azok sorrendjét, illetve formáját, írásképét is – az ő személyes adatának minősülnek. Hiába szerepel a vizsgafolyamat teljes időtartama alatt egy kódszám az érintett neve helyett minden vizsgával kapcsolatos dokumentumon, ez a javítás pártatlanságát szolgálja, de az érintett vizsgázóval való kapcsolat a jelentkezési lapon rögzített természetes személyazonosító adatok (neve, születési helye és ideje, anyja neve) és lakcím alapján ismét helyreállítható. Ez biztosítja azt, hogy az esetenként teljesen egyformán megoldott részvizsgák egyénenként azonosítva egyedivé, az adott vizsgázó személyes adataivá váljanak. Az Avtv. 2. § 4/a) pontjára tekintettel a 2. § 7/a) pontja alapján ezeknek az adatoknak a kezelői az egyes nyelvvizsgaközpontok. A fentiek figyelembevételével az adatvédelmi biztos ajánlásában úgy fogalmazott, hogy a nyelvvizsgálók kifejezett kérésére az egyes vizsgaközpontok kötelesek nemcsak szűk körben általuk előre meghatározott időpontban és módon – ahogy azt eddig tették – az érintettek betekintést engedni saját kijavított dolgozatába, hanem arról külön kérésre másolatot is kötelesek adni. Ez következik abból, az Avtv. 4. §-ában meghatározott elvből, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog elsőbbséget élvez minden más adatkezeléshez fűződő érdekléssel szemben, ha ez alól törvény kivételt nem tesz. Miután a különböző vizsgaközpontoknak az általuk összeállított kérdéssorok újrafelhasználásához fűződő érdekét az Avtv. fenti szabálya alárendeli az adatvédelem alkotmányos jogának, az oktatási miniszter is ígéretet tett arra, hogy kezdeményezni fogja a nyelvvizsgáztatás rendjének ilyen tartalmú újraszabályozását. (Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található.) (106/A/2002, 336/A/2000)

Ennek alapján általánosságban is megerősítette az adatvédelmi biztos az érintett tanulóknak azt a jogát, hogy a köz- és felsőoktatási intézményekben írásban tett dolgozataikról, mint személyes adataikról másolatot kaphatnak. (628/K/2002)

Számos esetben a tanulók információs önrendelkezési joga azért sérül, mert az ő érdekeiket és az irántuk való felelősséget tévesen értelmezve – nemegyszer azt is elmulasztva, hogy az adatkezelés céljáról való előzetes tájékoztatás alapján kérjék a kiskorúak törvényes képviselőjét ellátó szülők ehhez való hozzájárulását – maguk az intézmények továbbítják a tudomásukra jutott adatokat. Sokszor bizalmas közlés eredményeként jut információ a pedagógus tudomására, ami főszabályként olyan magántitok, amelyet meg kellene őriznie, és csak törvényben meghatározott esetekben kaphatna ez alól felmentést.

A hivatásbeli titok fogalma és megfelelő szabályozása azonban még teljesen hiányzik az oktatás rendszeréből, ezért az adatvédelem nyújthat esetenként megoldást. Máskor a tanulóra – aki alárendelt helyzete miatt retorziótól tarthat – rákényszerítik az adatai átadását, vagy az eredeti céltól eltérő adatfelhasználás következménye az adattovábbítás. Mindegyik esetben hiányzik az adatkezeléshez szükséges jogalap, amit nem pótol az érintettek érdekét még oly jóhiszeműen képviselni szándékozó intézményi adatkezelői akarat. Az adatvédelmi alapelvek esetében azért van jelentősége a pontos szabályozásnak, mert a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az úgynevezett gyermekvédelmi jelzőrendszer részeként fontos szerepet szán a közoktatási intézményeknek.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 2. sz. mellékletében sorolja fel az adatfajtákat, amiket a tanulókról valamennyi intézményben nyilván kell tartani, illetve meghatározza azt, hogy ezek

közüli melyiket kinek lehet továbbítani. Ez a fajta törvényi szabályozás azonban túl általános, és formálissá teszi azt az Avtv. 8. §-ában előírt követelményt, hogy az adattovábbításhoz nem elég az ezt lehetővé tevő kifejezett törvényi rendelkezés, hanem arra is szükség van, hogy az adatkérőnek is legyen jogalapja a továbbított adatok kezelésére. Miután a Köot. nem mondja ki azt, hogy a kért adatok átadását mikor lehet megtagadni, ezért a gyakorlatban ezzel ritkán élnek a megkeresett intézmények.

Az Avtv. 2. § 2. pontja szerint különleges személyes adatoknak minősülő, a dohányzásra, az alkohol- és a drogfogyasztásra irányuló adatok nevesített gyűjtésére az oktatási intézményeknek nincs törvényi felhatalmazása. A házirendben fegyelmi vétség miatt büntetendő egyedi esetek kivizsgálásánál azonban mégis ez történik, de előfordult már az is, hogy prevenció ellenőrzési céllal egy egész osztály tanulóinak erre vonatkozó adatait rögzítették.

Ezt az ügyet a helyszínen vizsgálva az adatvédelmi biztos állásfoglalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy sem a házirend, sem a szülők kollektív elhatározása nem pótolja az adatkezeléshez az érintettek részéről szükséges önkéntes, tájékozott és határozott írásbeli hozzájárulást. A jogalap nélküli adatkezelés az összegyűjtött kérdőívek azonnali megsemmisítésével megtörtént. A jövőre nézve a diákok ismereteit, tapasztalatait kötetlen beszélgetéseken vagy névtelen kérdőívek segítségével célszerű felmérni, és ennek megfelelően kell tájékoztatni őket a reális veszélyekről. (49/A/2002)

Hasonló konfliktus adódott abból, amikor egy fővárosi kerületben az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) az iskola házirendje szerint tilos dohányzás miatt már megfenyített tanulóinak névsorát és lakcímét kérte. Az adatkérésre a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény téves értelmezése miatt került sor, amikor az oktatási intézmény vezetőjének az ÁNTSZ ellenőrzési jogosítványából levezetett adatkezelési jogát feltételezték. (104/A/2002)

A céltól eltérő adatkezelésnek minősülne annak az oktatási közalapítványnak az európai integrációs ismereteket közvetítő tevékenysége, amelyhez az interneten más célból közzétett hallgatói e-mail címlistát használná fel az érintettek közvetlen megkeresésére. Törvényi felhatalmazás hiányában ugyanis az érintett kifejezetten ehhez a típusú megkereséshez adott előzetes hozzájárulására van szükség. (217/A/2002)

Az egyes oktatási intézmények ugyanígy csak közvetítő szerepet vállalhatnak a fakultatív hit- és vallásoktatás intézményi keretek között való megszervezésében, amire a Köot. 4. § (1) és (4) bekezdései alapján van lehetőség.

Az érintett gyermekek adatait azonban az oktatási intézmények még úgy sem kezelhetik, hogy az egyházi személyek által továbbított kérdőíveket a megkérdezetteknek átadják, majd a kitöltötteket összegyűjtik és visszajuttatják az illetékes egyház megfelelő képviselőjének. Ehelyett a kérdésekre önkéntesen válaszolók már közvetlenül a kiválasztott lelkészi hivatalhoz juttathatják a szükséges adataikat anélkül, hogy a tanulói közösségben nyíltan vállalniuk kellene vallási meggyőződésüket. (200/A/2002)

A felsőoktatásban eddig általánosan követett gyakorlattal szemben egy konzultációs beadványra az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy az egyes tantárgyak kifüggesztett érdemjegyeit olyan kódrendszer alkalmazásával célszerű közzétenni, hogy annak alapján minden érintett megismerhesse a saját értékelését anélkül, hogy ő az arra illetéktelen számára azonosíthatóvá váljon. A Köot. kifejezett rendelkezése alapján azonban a közoktatás kisebb osztályközösségeiben továbbíthatók a tanuló tudását, magatartását és szorgalmát értékelő személyes adatok. (628/K/2002)

Távközlési szolgáltatók

2002-ben jelentősen csökkent a távközlési szolgáltatók adatkezelését sérelmező panaszok száma. Ebben nagy szerepe volt a hírközlésről szóló törvénynek is, amely pontosította a kezelhető személyes adatok körét. A polgárok többnyire a mobilszolgáltatók szerződéskötési eljárását sérelmezik, különösen a különböző okiratok fénymásolását.

Egyre gyakrabban fordulnak a biztoshoz egyedi ügyekben a szolgáltatók is, ha a panaszos nem ért egyet a reklamáció kivizsgálását követő döntésükkel.

A Matáv Rt. is az adatvédelmi biztos irodájához fordult mert egy előfizető utólagosan kifogásolta, hogy az ügyek gyorsabb rendezése (hibaelhárítás, létesítés, visszahívás) érdekében úgynevezett kapcsolattartó telefonszámot kérnek az ügyfelektől. Ha az ügyfél vagy meghatalmazottja a rendelkezésükre bocsátja a kért számot, azt nyilvántartásukban rögzítik. Az előfizető az értesítési számot bármikor módosíthatja, töröltheti. A megadott szám hitelességét nem ellenőrzik, annak változását nem követik.

Nevezett előfizető 2001. június 13-án az ügyfélszolgálat munkatársával folytatott beszélgetés alkalmával kapcsolattartó telefonszámként megadta mobiltelefonszámát, később azonban korábbi közlését szóban és írásban is módosította. A panaszos későbbi állítása szerint a megadott kapcsolási szám használata csupán egyszeri megbízásra szolgált és nem járult hozzá a kapcsolási szám nyilvántartásba vételéhez. 2002. február 28-án az előfizető szóbeli kérésére a reklamált számot nyilvántartásukból törölték. A reklamációt követő tájékoztatásukat az előfizető nem fogadta el, ezért kérték a biztos állásfoglalását. Beadványukhoz mellékeltek az előfizetővel folytatott beszélgetésről készített jegyzőkönyvet, az előfizető levelének 2. oldaláról készült másolatot és a hangfelvételt tartalmazó kazettát.

A biztos állásfoglalása az írásos dokumentumok és a hangfelvétel ismeretében a következőkben foglalható össze:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. §-a értelmében a mobiltelefonszám is személyes adat, hiszen meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható. Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Tekintettel arra, hogy a mobiltelefonszám kezelésére a Matáv Rt.-t törvény nem hatalmazta fel, így az csak az érintett beleegyezésével kezelhető. A vitatott adatkezelés vizsgálatánál azt kellett pontosítani, vajon a tájékozott akaratnyilvánításhoz szükséges feltételeket a szolgáltató biztosította-e az ügyfélnek vagy nem,

illetve azt, hogy az ügyfél a nyilatkozatában egy meghatározott ügylet rendezése érdekében járult-e hozzá az adatkezeléshez. A hangfelvétel is bizonyította, hogy a szolgáltató alkalmazottja felvilágosította az előfizetőt az adatkezelés céljáról, mert indokként a következő hangzott el:

„Mi ezt azért kérdezzük, mert hogy ha mondjuk ezzel a vonallal kapcsolatban meg szeretnénk valamilyen oknál fogva keresni – ami lehet egy hibabejelentés, ha nem működik a vonal, vagy Ön mondjuk éppen nem tartózkodik otthon – akkor kellene nekünk egy olyan telefonszám, amin elérhetjük akkor is, ha itt nem.”

Az előfizető válasza: „Jó máris mondom [...] én ezt tegnap meg is vásároltam ezt a készüléket, aminek az elérhetőségét akkor ezennel bediktálnám. Jó, tehát 06, ugye 30 [...]”. Az idézett szövegrészből is megállapítható, hogy az előfizető megértette az adatkérés célját és önként döntött a mobilszám rendelkezésre bocsátásáról. Egyértelműen a vezetékes vonal működését érintő kapcsolatfelvételtől volt szó, tehát az ügyfél személyes adatait nem egyszeri alkalomra bocsátotta a szolgáltató rendelkezésére. Ennek megfelelően időlimitet sem határozott meg, hiszen előre nem prognosztizálható mikor és milyen okból kerül sor az újabb kapcsolatfelvételre. Az előfizető reklámoló levelében elismeri ugyan, hogy a vitatott mobilszámot ő adta meg a szolgáltató munkatársának, de azt is hozzáteszi, hogy nem kérte és nem is járult hozzá annak regisztrálásához. Életszerűtlen lenne, ha az ügyfélszolgálaton csupán egy meghatározott alkalmazott kezelhetné a kapcsolattartásra megadott telefonszámot, oly módon, hogy a mobilszám ne kerüljön be az ügyfélszolgálat nyilvántartásába. Az adatvédelem követelményeivel is ellentétes lenne, ha az alkalmazottak „privát nyilvántartás alapján” látnák el feladataikat és nem az ügyfélszolgálat rendelkezésére álló adatbázist használnák. Összességében a biztos megállapította, hogy a szolgáltató eljárása adatvédelmi szempontból nem kifogásolható. (220/A/2002)

Szintén a Matáv Rt. nyilvántartásának adattartalmát kifogásolta az a panaszos, aki arról kért tájékoztatást, hogy jogában áll-e a szolgáltatónak a számítógépes rendszerében az ügyfélről szubjektív véleményt tükröző információkat kezelni és azt bármely ügyintéző számára hozzáférhetővé tenni. A panaszosról a következő megjegyzés szerepelt az adatkezelő nyilvántartásában: „Az ügyfél minősíthetetlen hangon beszél!”

A biztos tájékoztatta az érintettet az adatkezelés általános feltételeiről. E szerint, ha a távközlési szolgáltatók által kezelhető személyes adatok körét megállapító jogszabályok nem rendelkeznek a panaszban idézett adatok kezeléséről, a szolgáltató csak a panaszos hozzájárulásával kezelhetné a személyes adatok vitatott részét. Javasolta továbbá, kérje a panaszos a sérelmezett megjegyzés törlését, kérelménél hivatkozzon az Avtv. 11. § (1) bekezdésének b) pontjára. A 14. § (2) bekezdése értelmében az adatkezelő köteles kérésének eleget tenni. Az Avtv. 11-12. §-a értelmében az érintett tájékoztatást kérhet bármely adatkezelőtől az általa kezelt személyes adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, továbbá arról is, kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatait. Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában válaszolni. A kért tájékoztatás ingyenes, ha az érintett a tárgyévben azonos területre vonatkozó tájékoztatói kérelmet még nem nyújtott be. Ha az adatokat jogellenesen kezelték, vagy a tájékoztatókérés az adatok helyesbítésére vezetett, a már megfizetett költségtérítést vissza kell fizetni. (327/A/2002)

Egy másik esetben arról kérte az érintett a biztos állásfoglalását, hogy sért-e személyiségi jogokat az, ha a Matáv Rt. az ügyfélnek küldött számlalevélen feltünteti az érintett bankszámlaszámát.

Az adatkezeléshez az érintett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás szükséges. Jelen esetben a panaszos megbízást adott a banknak és a Matáv Rt.-nek, hogy a telefonszámla kiegyenlítését a folyószámlán keresztül végezzék. Ezzel hozzájárult ahhoz, hogy a telefontársaság is kezelje a bankszámlaszámot. A Matáv Rt. a bankszámlaszámot az előfizető részére küldött telefonszámlán szerepelteti, mely az érintett saját példánya és ezt zárt borítékban, névre szólóan postázzák. Mind az előfizető, mind a szolgáltató érdeke az, hogy a díj kiegyenlítése az adott előfizető folyószámlájáról történjen. Azáltal, hogy ezt a számlaszámot a beszélgetésről szóló értesítőn feltüntetik, az érintett előfizetőnek lehetősége nyílik arra, hogy az adat helyességét ellenőrizze. Mindezek alapján az, ha az érintett nevére szóló értesítőn feltüntetik a saját bankszámlaszámát, nem ellentétes az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel. A polgár panaszában arról is írt, hogy illetéktelenek a postaládáját feltörik, és ez által elismerik meg bankszámlaszámát. A biztos javasolta, hogy ennek elkerülése érdekében a szolgáltatás díját fizesse csekken. (186/A/2002)

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, nem lehet elégszer felhívni az adatkezelők figyelmét a célhoz kötött adatkezelés törvényi követelményére.

Ebből adódott, hogy már klasszikusnak mondható sérelem ért egy polgárt, aki férje halálát követően az addigi iker-vonalat megszüntetve fővonalat kíván igénybe venni a BakonyTel Rt.-nél. A szolgáltató a férj halotti anyakönyvi kivonatához kérte a hagyatékátadó végzést és a lányuk lemondó nyilatkozatának csatolását is.

A hagyatékátadó végzés számos olyan személyes adatot tartalmaz, amelyek kezelésére a szolgáltató nem jogosult. Ezek között találhatók olyanok, amelyek a társasággal jogviszonyban nem álló személyre vonatkoznak, és olyanok is, amelyek a panaszos személyes adatai ugyan, de az adatkezelés céljának eléréséhez nem szükségesek. A végzés fénymásolásával a szolgáltató ezen adatok kezelőjévé válik, és mivel nincs megfelelő jogalapja, az adatkezelés jogellenes. Mindezek alapján olyan gyakorlat kialakítását javasolta a biztos a szolgáltatónak, amely az öröklés tényének bizonyítása mellett a személyes adatok megfelelő védelmét is szolgálja, így eleget tesz az adatvédelem követelményeinek is. Az átírás, szerződéskötés alapjául a telefon-előfizető személyében bekövetkezett jogutódlásról szóló okiratról olyan másolatot kell használni, amelyen az átíráshoz szükséges személyes adatok nem szerepelnek, illetőleg azokat törölték. Az okiraton így csak a jogelőd, illetve a jogutód azonosításához szükséges adatok, valamint az öröklés tényére és hányadára való utalás szerepelhet, s az okirat még ilyen formában is csak az eredeti cél érdekében használható fel. Ezért a biztos felhívta a szolgáltató vezetőjének figyelmét, ha korábbi gyakorlatuk alapján hasonló esetekben végeztek adatgyűjtést, a jogellenesen kezelt adatokat meg kell semmisíteni és erről az érintetteket egyidejűleg értesíteni kell. Ugyanakkor a formanyomtatvány tartalmának vizsgálata során azt is megállapította, hogy a személyazonosító igazolvány számának nyilvántartására nincs törvényi felhatalmazása a szolgáltatónak. (192/A/2002)

Egy panaszos beadványában arról írt, hogy öt éve társaságuk zöld szám szolgáltatást rendelt meg a Matáv Rt.-től. A szerződésben a szolgáltató vállalta, hogy külön díj felszámítása nélkül, havonta hívószámait biztosít társaságuknak. A szolgáltató azonban az adatvédelmi biztos ajánlására hivatkozva nem küldi a bejövő hívások listáját. Véleménye szerint az adatvédelmi biztos ajánlása nem jogforrás, azt nem lehet törvényi előírásnak tekinteni egy érvényes szerződéssel szemben. A jelenleg is működő zöld számot egy mobilszámra irányították, ahol éjjel-nappal zaklatja valaki. Életveszélyesen megfenyegették, de a rendőrség nem indított eljárást. A Matáv Rt.-től kérte, tiltsák le az általa megjelölt időben érkező hívásokat. Jelenleg a kolléganőjét zaklatják, de nem tudják hogyan sikerült a zaklatónak megszerezni a telefonszámát. Kérte ismertesse a biztos a kifogásolt adatkezelési anomáliákra vonatkozó törvényi szabályozást.

A biztos már az előző években is felhívta az érintettek figyelmét arra, hogy a bejövő hívások listáját a szolgáltató nem továbbíthatja a hívott félnek. 2001. december 23-tól hatályos a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény, amely – a korábbi szabályozással megegyezően – kötelezi a szolgáltatót az adat- és titokvédelmi szabályok betartására. A távközlési szolgáltatók a szolgáltatással, illetve hálózatuk üzemeltetésével kapcsolatban tudomásukra jutott adatokat, információkat bizalmasan kezelik, s azokat – a kifejezett törvényi kötelezés esetét kivéve – nem szolgáltatathatják ki.

A Htv. 58. § (3) bekezdése is csak az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás esetén jelenthet megoldást, mert a nyomozóhatóság a használó írásbeli kérelmére csak ezekben az esetekben ismerheti meg a használó birtokában lévő készüléken folytatott telefonbeszélgetés tartalmát, illetőleg a beszélgetést folytató személyét a kérelemben foglalt időhatáron belül. Lehetőséget biztosít a törvény az ismertetett tényállások esetében a beszélgetés technikai eszközzel való rögzítésére is. (80/A/2002, 166/A/2002)

Egy polgár a Westel Mobil Távközlési Rt. gödöllői üzletében – vásárlás közben – meglepetéssel tapasztalta, hogy a nevére 2001 májusában valaki már vásárolt egy készüléket. Szerette volna megtudni ki használta fel az adatait, és szívesen megismerte volna az „előző telefonszámát” is, de a szolgáltató adatvédelmi okokra hivatkozva elzárkózott a személyes adatok közzétételétől.

A biztos válaszában a következőkről tájékoztatta a panaszost:

„A távközlési adatok személyes adatoknak minősülnek. Az Avtv. 11-12. §-a értelmében az érintett kérelmére az adatkezelő köteles tájékoztatást adni az általa kezelt személyes adatokról. Az Ön esetében ez azt jelenti, hogy a szolgáltató köteles Önnel közölni a nyilvántartásában szereplő személyes adatait. A szerződésről fénymásolatot is kérhet, kapcsolási számát is jogosult megismerni. Az Ön nevében szerződő személy kitétel büntetőeljárás keretében lehet felderíteni, hiszen a szolgáltató nyilvántartása szerint Ön a szerződő fél.” (328/A/2002)

Egy beadványban az érintett azt panaszolta, hogy a Hírközlési Felügyelet 2001. október 20-a óta nem válaszolt arra a levelére, melyben sérelmezte a Pannon GSM Távközlési Rt.-t adatkezelési gyakorlatát.

A biztos már ismerte a felügyelethez küldött beadványt, mert azt a felügyelet igazgatója 2001 decemberében állásfoglalást kérő leveléhez másolatban mellékelte. A biztos tájékoztatta az igazgatót az igazolványok fénymásolásának adatvédelmi vonatkozásairól és álláspontjáról. A felügyelet területileg illetékes hivatalának igazgatója hatósági ellenőrzési jogkörében eljárva ellenőrzést tartott a mobilszolgáltatóknál. Az ellenőrzés befejezését követően a biztos kért tájékoztatást a vizsgálat eredményéről, melyet július 26-án ismerhetett meg. Alkotmányossági és adatvédelmi szempontból egyaránt kiemelkedő jelentőségűnek minősítette az ügyet a felügyelet igazgatója, ezért a vizsgálatot kiterjesztette a V.R.A.M. Távközlési Rt.-re és a Westel Mobil Távközlési Rt.-re is. Tapasztalatuk szerint a vevők személyazonosító igazolványainak fénymásolása általánosan elterjedt azzal a különbséggel, hogy erről egyedül a Westel Mobil Távközlési Rt. tájékoztatta előre az ügyfeleket az előfizetői blanketta-szerződés 1. sz. mellékletében.

A fenti tényállás alapján a Hírközlési Területi Hivatal budapesti irodája 2002. június 24-én kelt határozatában arra kötelezte az érintett szolgáltatókat, hogy az ügyfelek személyazonosságának megállapítása céljából csak és kizárólag az ő előzetes, egyértelmű és kifejezetten ehhez való hozzájárulásukkal készítsenek olyan fénymásolatot, amelyet a továbbiakban a velük megkötött szerződés mellékleteként tárolnak. A hivatkozott határozat kiemeli azt is, hogy az ügyfélnek ez a hozzájárulása nem előfeltétele a vele való szerződéskötésnek, a szolgáltatás igényléséhez ilyen további feltételt csak jogszabály írhat elő, belső szervezeti intézkedés (utasítás) nem. Az önkéntesség garanciájaként a hozzájárulás tényét a szerződésben írásban külön rögzíteni kell, az ügyfélszolgálatokon pedig biztosítani kell az erről való megfelelő tájékoztatást. A biztosnak még nincs hivatalos tudomása arról, hogy a határozatok időközben jogerőre emelkedtek-e, vagy az érintett szolgáltatók éltek-e fellebbezési jogukkal. (548/A/2002)

Internet

Az internettel kapcsolatos ügyek száma a 2002-es évben kis mértékben ugyan, de csökkent. Az alig több mint 20 ügy meglehetősen változatos képet mutat, noha állandósulni látszik néhány alapvető kérdéskör. Még mindig az e-mailben küldött kéretlen üzleti ajánlatok, valamint a weblapokkal és internet szolgáltatókkal kapcsolatos észrevételek, panaszok alkotják az ügyek legnagyobb részét. Természetes egészen új problémák is felmerültek, amelyek az internet egyre szélesebb körű felhasználásának eredményeként jelentkeztek.

Az információs társadalom magyarországi fejlődésében nagy jelentőségűnek tekinthető a 2001-ben kiadott adatvédelmi biztosi ajánlás, amely számos – jogi szabályozást nélkülöző – területen igyekezett iránytűként utat mutatni. A világháló olyan globális információs rendszer, amely az országhatárokat átlépve bárki számára hozzáférhető hatalmas adatmennyiséget és információt tárol és közvetít. Éppen a globalitása, és nyilvánossága hordozza magában a legnagyobb veszélyt, hiszen adatvédelmi és adatbiztonsági szempontból sérülékeny és ingatag. Az internet használatának ugrásszerű elterjedésével és rohamos fejlődésével a jogalkotás nehezen tart lépést, ami a gyakorlat elé is komoly akadályokat gördít. Az ajánlás ezt a fokozatosan növekvő, a jogalkotás és a fejlődő informatika közti szakadékot hivatott betölteni.

A 2002-es évben az ügyek lassan csökkenő száma arra utal, hogy megindult a kezdeti jogszabályi rendezetlenség felszámolása, és az internet egyes szereplői (a szolgáltatók, a felhasználók és a weblapok üzemeltetői) igyekeznek a sérülékeny magánszférát védeni a jogsértésektől úgy, hogy közben érvényesüljön az internet korlátlanúsága, és a kommunikáció szabadsága is.

Az adatvédelmi biztos ajánlása szellemében született meg, és lépett 2002 januárjában hatályba az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban Ekt.), amely megteremtette a kéréstlen üzleti célú üzenetek (spam) jogi kereteit. A törvény a lehetséges megoldások közül az utólagos tiltakozás jogát elvetve az érintett előzetes hozzájárulását követeli meg reklám e-mailen történő küldéséhez. Az Ekt. további előrelépése, hogy szabályozza az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás körében kötelező adatszolgáltatást is. A törvény egy minimum adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő, melynek alapján a szolgáltató köteles elektronikus úton közvetlenül és folyamatosan, könnyen hozzáférhető módon, magyar nyelven közzétenni például a nevét (képviselője nevét), lakcímét (székhelyét, telephelyét), elérhetőségeit, különösen az igénybe vevőkkel való kapcsolattartásra szolgáló, rendszeresen használt elektronikus levelezési címét. Rendelkezéseket tartalmaz a törvény az elektronikus úton kötött szerződésekre is, amelyek a szerződéskötési szabadság új dimenzióit nyitják meg.

Egy panaszos kifogásolta, hogy egy weblap vendégkönyvébe bejegyzést tett, ezután e-mailben egy számára ismeretlen szolgáltató kereste meg direkt marketing ajánlattal. A szolgáltató külföldi illetékességére tekintettel különösen érdekes kérdés, milyen jogi lehetőségek vannak az efféle spam-ek kivédésére.

Az Ekt. az érintett előzetes hozzájárulását követeli meg a reklámok e-mailben való küldéséhez. A felhasználó azonban az esetek nagy többségében kiszolgáltatott az internet határok nélküli, nemzetközi jellege miatt. Ha a szolgáltató nem Magyarországon működik, és az adatokat az érintett kérelmére sem törli, az érintett jogait aránytalanul nehezen tudja érvényesíteni. Hiába van számos országban a hazaihoz hasonló szabályozás, a szerver „semleges” országban történő elhelyezésével ez könnyen megkerülhető. A probléma csak nemzetközi szinten rendezhető. (536/A/2002)

Az idei évben is előfordult, hogy a levelezőrendszer hibás beállításai miatt egy információs hetilap a hirdetés lejárta után a felhívást valamennyi címzettnek úgy küldte el e-mailben, hogy az összes címzett e-mail címe megjelent. Azután a panaszos folyamatosan kéréstlen üzleti célú üzeneteket kapott. A biztos állásfoglalásában közölte, hogy az e-mail címek felhasználása spam-küldés céljára nem volt jogszerű. Az Ekt. alapján a panaszosnak küldött spam-ek az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás felhasználásával küldött reklámok, melyek csak az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus úton, levelezés során. Az adatvédelmi biztos felszólította az információs hetilapot, hogy adatkezelési gyakorlatát módosítsa; a hetilap főszerkesztője az állásfoglalást elfogadta. (63/A/2002)

Az internetes honlapok üzemeltetőivel szemben továbbra is érkeznek olyan beadványok, amelyekben a panaszosok a regisztráció során kért adatok körét kifogásolják. Az adatokat gyakran a célhoz kötöttség elvét figyelmen kívül hagyva, nem az Avtv. rendelkezéseinek megfelelően kérik a szolgáltatók. További hiányosság, hogy sok esetben az adatvédelmi tájékoztatást elmulasztják megjeleníteni a honlapon, vagy nem megfelelő tájékoztatást nyújtanak az adatkezelésükről, így az adatszolgáltatás önkéntessége kételyeket vethet fel. Az érintett hozzájárulása a kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok kezelésébe. A szükséges tájékoztatás elmulasztásával az érintett a hozzájárulását nem tudja megfelelően kinyilvánítani, hiszen bizonyos információknak nincsen birtokában.

Egy honlapon a regisztráció során személyes adatok széles körét kérik az érintettektől, az adatkezelés célja egy kutatásban való részvétel. Személyes adat mindenekelőtt a regisztrációhoz szükséges e-mail cím, a telefonszám, de személyes adatnak minősülnek az egyes kötelezően megválaszolandó kérdésekre adott válaszok, így az internet-használattal kapcsolatos szokásokra, a leggyakrabban látogatott honlapokra, nemre, életkorra, iskolai végzettségre, munkahely típusára vonatkozó adatok is. A honlapon nem egyértelműen van feltüntetve az adatkezelés célja, noha adatvédelmi elveket rögzít a weblap. Ezek között szerepel a kérdőívekre adott válaszok sorsa, de a kötelezően regisztrált adatok sorsa nem egyértelmű.

Az ügyben kifogásolható az is, hogy a regisztráció során az e-mail cím, a bejelentkezés során a login-név megadásában egy legördülő lista segíti a honlap olvasóit, mely az első betű, vagy betűk beírását követően felkínálja az azonos betűvel, betűkkel kezdődő e-mail címek, illetve bejelentkezési nevek közötti választás lehetőségét. Ezáltal a honlap olvasója tudomást szerezhet más személyek e-mail címéről, illetve bejelentkezési nevééről, ezzel együtt arról, hogy az érintett regisztrálta magát a honlapon és részt vesz kutatásokban.

A panaszos azt is kifogásolta, hogy regisztrációját követően hónapokig nem hívták meg kutatásban való részvételre, ezt követően tagságát megszüntette, majd újból regisztrálta magát, ismét eredménytelenül. A honlapon történő adatkezelés csak az ott megjelölt célokat szolgálhatja, vagyis piac- és közvéleménykutatások szervezését. Amennyiben ez a cél nem valósul meg, akár általánosságban, valamennyi érintett vonatkozásában, akár egyes érintettek vonatkozásában, az adatokat törölni kell. Az adatkezelés céljának megszűnéséről és a törlésről az érintetteket tájékoztatni kell. A biztos felhívta a honlap üzemeltetőjét, hogy az adatkezelési gyakorlatukat az állásfoglalásnak megfelelően módosítsák. (578/A/2002)

Egy weblap felkeresésével a látogatók nyeresémenyjátékon vehettek részt. A játékban való részvételhez regisztrálniuk kell magukat. A panaszos kifogásolta, hogy számos olyan adat megadása kötelező (iskolai végzettség, nettó jövedelem), melyek a honlapon megjelölt cél megvalósulásához nem szükségesek. Az adatok kezelésének céljáról és módjáról nem szerepel tájékoztatás. A felhasználókat extra nyeresémeny reményében arra ösztönzik, hogy ismerőseik e-mail címét is adják meg. Az adatvédelmi biztos felhívta a honlapot üzemeltető gazdasági társaságot, hogy fokozottan ügyeljenek a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésére, pontosan határozzák meg az adatkezelés célját, ezzel biztosítva a felhasználók tájékozott, határozott és önkéntes hozzájárulását az adataik megadásához. Az ismerőseik e-mail címének felvétele szintén

csak az érintett hozzájárulásával jogszerű. A biztos a továbbiakban felszólította az üzemeltetőt, hogy az Avtv. alapján köteles az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentkezni. (660/A/2001)

A panaszos azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy adatvédelmi szempontból jogszerű-e az internetes szolgáltató magatartása, amikor a jelszó-émlékeztetőt úgy küldi el az e-mail címre, hogy elegendő az e-mail cím megadása és a szolgáltató az adatokat ide küldi el. Aggályait fejezte ki a panaszos azzal kapcsolatban, hogy bármilyen tetszőleges e-mail cím megadásával bárki hozzájuthat a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges jelszóhoz és azonosítóhoz.

A web-oldal felhasználójának azonosítója és jelszava személyes adat, tehát ezt csak az érintettek adhatja ki, másnak csak az érintett hozzájárulásával. Ezek a személyes adatok azonban csak akkor juthatnak illetéktelen személyekhez, ha azok az érintett e-mailjeihez hozzáférhetnek. Ez azonban már nem a szolgáltató felelőssége. Mindazoknak, akik az internetet használják, figyelembe kell venniük azt, hogy egy olyan közegbe lépnek, ahol magánszférájuk kevésbé védett, a szolgáltató pedig természetesen köteles tiszteletben tartani a személyes adatok védelméhez való jogot. A panaszos által sérelmezett adatkezelés nem volt jogellenes, a honlap a felhasználók adatait a vizsgálat szerint az Avtv.-nek megfelelően kezeli. (525/A/2002)

Az internet nyújtotta nyilvánosság új lehetőségeit fokozatosan fedezik fel az állami intézmények, közhivatalok is, akik évről évre gazdagítják a weblapok számát, biztosítva ezáltal az állampolgárok gyors információkhoz jutását. A köz számára hasznos információkhoz való hozzáférés is magában hordozza a világháló veszélyeit, az interneten bármilyen adatbázist megtalál a felhasználó, de az adatok pontossága, hitelessége olykor megkérdőjelezhető, az információáradat pedig magánszemélyek érdekeit is sértheti. A közérdeklődésre szánt adatokat is úgy kell a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni, hogy a személyes adatok védelméhez való jog ne sérüljön.

A Fővárosi Bíróság honlapot működtet, melyen az illetékességi területén működő bíróságok tárgyalási jegyzékeit megtekinthetők. A panaszos kifogásolta, hogy a honlapon közzéteszik a tárgyalások napját és az ügyben érintettek nevét, feltüntetve azt is, hogy az ügyben alperesként, vagy felperesként, illetve büntetőügyben milyen minőségben szerepel. Ebben a „*tárgyalási naptárban*” nemcsak tárgyalótermenként lehet megtekinteni az adott napi tárgyalások listáját, hanem keresni lehet ügyszám, időpont, alperes, felperes, illetve a terhelt neve alapján is. Az internet nyilvánossága azonban más dimenzióba helyezte a bírósági tárgyalás nyilvánosságát. Az adatvédelmi biztos megkereséssel fordult a bíróság elnökéhez, aki a felvetett kérdésekkel egyetértett, és a megfelelő intézkedéseket foganatosította. A bíróság a tájékoztatási cél biztosítása mellett – az eljárásban résztvevők magánszférájának védelme érdekében – a tárgyalási jegyzéken az érintettek nevét törölte. Így a jövőben a tárgyalási jegyzék az ügyszámot, tárgyalás helyét és idejét, az eljáró bíró nevét és az ügy tárgyának megjelölését tartalmazza. (79/A/2002)

Egy másik beadványban a panaszos sérelmezte, hogy egy szervezet honlapján Tolna megyei bírósági végzések vannak. A honlap üzemeltetője a végzéseket oly módon tette közzé, hogy azok nem teljes mértékben egyeznek meg az eredeti okiratokkal, és azokon a panaszos teljes neve – hozzájárulása nélkül – megjelent. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a honlapot működtető szervezetnek nincsen törvényi felhatalmazása arra, hogy személyes adatokat nyilvánosságra hozzon, és bírósági határozatokat közöljön úgy, hogy a perben résztvevők személye beazonosítható legyen. A bíróság a felek közti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el, a bíróság a határozatát nyilvánosan hirdeti ki. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 218. § (3) bekezdése szerint a határozat kihirdetése a rendelkező rész felolvasásából és az indokok rövid ismertetéséből áll. A cél azonban nem a felek nyilvános pellengérré állítása, hanem a bíróság határozatának az érdekeltek tudomására való hozása.

Az érdemi állásfoglalást megkapta a honlapot működtető szervezet is, az adatvédelmi biztos felszólította a szervezetet, hogy szüntesse meg a személyes adatok jogellenes kezelését, és a jogeseteket oly módon tegye közzé internetes honlapján, hogy azokban a felek ne legyenek beazonosíthatók. (642/A/2002)

2001-ben indult program alapján az összes internetes hozzáférési lehetőséggel rendelkező közoktatási intézmény köteles a működésével kapcsolatos tájékoztató adatokat az Írisz-Sulinet Programiroda által létrehozott internetes felületen megjeleníteni. A kötelezettséget a 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet alapozta meg a közoktatási intézmények számára. A kötelezettségnek akkor tesz eleget a szerv, ha a dolgozók nevét és – hozzájárulásukkal – iskolai végzettségüket is feltüntetik a honlapon.

Az Avtv. szerint személyes adatot csak akkor lehet nyilvánosságra hozni, ha törvény ezt elrendeli, vagy az érintett ehhez hozzájárul. Személyes adat kötelező nyilvánosságra hozatalának elrendelésére tehát alacsonyabb szintű jogforrás (például kormányrendelet) nem alkalmas. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) azonban felhatalmazást ad az adatok nyilvánosságra hozatalára, a 3. § szerint a közalkalmazottak nevét bárki megismerheti. A közalkalmazottak iskolai végzettségének és szakképzettségének nyilvánosságra hozatalára a Kjt. alapján nincs felhatalmazás, így azokat csak az érintettek hozzájárulásával lehet megjeleníteni a honlapon. (71/A/2002)

Évről évre visszatérő panasz a munkahelyi számítógépen folytatott levelezés, illetve internet használat kérdése: vajon van-e joga a munkáltatónak betekinteni az e-mailekbe és a látogatott web-oldalak listájába. Az adatvédelmi biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a korábbi évek állásfoglalásainak megfelelően az internet magáncélú használatára ugyanazok az alapelvek vonatkoznak, mint az e-mail használatra.

Hitelintézetek adatkezelése

A pénzügyi szféra adatkezelői közül a legtöbb állampolgári panasz a hitelintézetek adatkezelésével összefüggésben érkezik az Adatvédelmi Biztos Irodájához. Az állampolgári bejelentéseken túl – melyeknek a száma évről évre közel azonos – azonban jelentős számú konzultációs beadványról is be kell számolnunk. Ezen egyeztetések

egy része a bankszektor irányából indul, azzal a céllal, hogy valamely új termékkel vagy szolgáltatással kapcsolatos adatkezelési rendszer bevezetése előtt az adatvédelmi biztos foglaljon állást annak adatvédelmi kérdéseiről. Másrészt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletétől is érkeznek megkeresések az Adatvédelmi Biztos Irodájába olyan kérdésekben, ahol a felügyelet és az adott ügyben érintett hitelintézet álláspontja adatvédelmi tárgykörben lényegesen eltér egymástól. A felügyelet és az Adatvédelmi Biztos Irodája állandó munkakapcsolatban áll egymással és együttműködik annak érdekében, hogy a bankszektorban a lakossági ügyfélkörre vonatkozóan az adatvédelmi követelmények magas szinten érvényesüljenek.

Ebben az évben az adatvédelmi biztos jelentős eredményeket ért el, melyek közül talán a legfontosabb az, hogy fellépésének köszönhetően a már meglévő negatív listás lakossági hitelinformációs rendszer kibővítésére tett kísérlet nem járt sikerrel. A Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Magyar Bankszövetség és a Magyar Nemzeti Bank, valamint a felügyelet vezetőivel folytatott szakmai konzultáción az adatvédelmi biztos határozottan ellenezte a pozitív listás adósnylvántartási rendszer felállítását. Ennek értelmében nemcsak a minimálbért meghaladó 90 napon túli késedelmes tartozásokról vezetne a bankszektor központi nyilvántartást, hanem minden egyes hitelszerződés teljes adattartalma az adósnylvántartásba kerülne. Hangsúlyozta, hogy a javasolt szabályozás a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának feltételeit – szükségesség, arányosság, a cél elérésére való alkalmasság – nem elégíti ki. A központi hitelinformációs rendszert legfeljebb azok adataival indokolt kibővíteni, akik korábbi hitelkérelmük kapcsán hamis adatokat szolgáltatottak, vagy más hasonló visszaéléseket követtek el, de az ő esetükben is megfelelő adatvédelmi garanciákra lenne szükség. A biztos hivatkozott a francia adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolójára is, mely kétséggel teszi a pozitív listás rendszer hatékonyságát, és felhívja arra a veszélyre a figyelmet, hogy a pozitív lista nagyobb teret enged a célhoz kötöttségi elv megsértésének, mivel a benne lévő információk nagy száma és gazdagsága komoly kármentés a más célra történő felhasználásra.

Sikerként könyvelhető el a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének néhány olyan határozata is, mely – az adatvédelmi biztos állásfoglalásait megerősítve – az ügyben érintett hitelintézeteket adatkezelési gyakorlatuk megváltoztatására szólítja fel. Ilyen felügyeleti döntés született az elutasított ügyfelek nyilvántartásával, illetve az adóazonosító jel használatával összefüggésben.

A legtöbb nehézséget továbbra is a hitelintézetek által igényelhető adatkör meghatározása jelenti, melynek minden esetben a bank üzleti kockázatával kell arányban állnia.

Több állampolgári bejelentés is érkezett a CIB Bank Rt. által használt adatlap adattartalmával kapcsolatban, mely *Kötelező adatok* és *Egyéb adatok* című részekből állt. Az ügyfelek mobiltelefon számát, fax számát, e-mail címét a hitelintézet az ügyfelekkel történő kapcsolattartás érdekében kívánta megismerni. A biztos véleménye szerint ezeket az adatokat a hitelintézet csak az ügyfelek önkéntes hozzájárulása alapján kezelheti, ezért felszólította a bank vezetőjét, hogy ezen adatoktól helyezze át a *Kötelező adatokból* az *Egyéb adatok* című részbe. Az *Egyéb adatok*nál szereplő kérdések célja a bank ügyfelei igényének felmérése volt termékfejlesztés elősegítése érdekében. Tekintettel arra, hogy a hitelintézet az egyéb adatok vonatkozásában adatszolgáltatási kötelezettséget ügyfeleivel szemben nem fogalmazott meg, ezért a kérdőíven szereplő személyes adatok kezelését a biztos nem kifogásolta. Elképzelhetőnek tartott volna azonban egy olyan megoldást is, mely szerint a hitelintézet az *Egyéb adatok*at elkülönített adatlapon kéri személyazonosításra alkalmas formában. A bank vezetője ígéretet tett, hogy a jövőben az ügyfeladatok bekérése során a biztos ajánlásainak figyelembevételével fognak eljárni. (98/A/2002)

Egy másik ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az „*Adatlap személyi kölcsön igényléshez*” című nyomtatványon a leendő ügyfeleknek meg kell adniuk adóigazolványuk számát. A személyi kölcsön szerződés tartalmazza az ügyfél adóazonosító jelét. Az adatlapon a házastárs/élettárs személyes adataira vonatkozó kérdések is szerepelnek, noha az adatlapot csak a hiteligénylő írja alá. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény szerint a magánszemély az adóazonosító jelét csak abban az esetben köteles közölni a hitelintézettel, ha az olyan kifizetést teljesít, amelynek alapján a magánszemélynek adófizetési kötelezettsége keletkezik, és azzal összefüggésben a törvény adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Az adóazonosító jel általános körű alkalmazása a bank ügyfél-azonosítási rendszerében sérti az állampolgárok alkotmányban biztosított információs önrendelkezési jogát. A biztos álláspontját a felügyelet elnöke is megerősítette. A hitelintézet által követett gyakorlat – az adóazonosító jel nélkül nem fogadják be és nem bírálják el a hitelkérelmeket – nem felel meg a jogszabályoknak, ugyanis a kérelmezőt a hozzájárulás megtagadása miatt kifejezett hátrány éri. A felügyelet felszólította az ügyben érintett pénzügyi szolgáltatót, hogy nyilvántartásából az adóazonosító jelet törölje. (129/A/2002)

A hitelügyintézés során az ügyfelek személyes adatok védelméhez való joga egyéb módon is sérelmet szenvedhet. A hitelintézetek adatkezelési gyakorlatát általánosságban jellemzi, hogy nem adnak felvilágosítást a hitelkérelem elutasításának indokairól. Az adatvédelmi biztos szerint az ügyfélnek joga van megismerni a személyes adataiból levont hitelbírálati eredményt, önmagában a hitelképtelenség tényének közlésével a hitelintézet nem tesz eleget az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettségének.

A biztos e tárgykörben is konzultációt kezdeményezett a Felügyelet elnökével, aki arról tájékoztatta, hogy a hitelintézetektől elvárható magatartásnak azt tartaná, hogy – az elutasított kérelmező kifejezett kérése esetén – olyan terjedelemben és oly módon közöljék a kérelmezővel az elutasítás okát, hogy az ne sértse saját méltányolható érdekeit, de a lehető legnagyobb mértékben elégítsék ki a kérelmezők informálódáshoz fűződő érdekét. (Az állásfoglalást lásd a Mellékletben.) (499/A/2002) Minden évben szembesülnünk kell a ténnyel, hogy a hitelintézetek törvényi felhatalmazás hiányában is nyilvántartják – termékfejlesztéshez szükséges statisztikák készítése céljából – elutasított ügyfelek személyes adatait. E tárgyban is osztotta a

felügyelet elnöke az adatvédelmi biztos véleményét, kimondva, hogy az elutasított kérelmezők adatainak őrzése és használata az adatvédelmi törvény célhoz kötöttségi szabályába ütközik. Megnyugtató megoldás azonban az lenne, ha a Hpt. a biztosítási törvényhez hasonlóan rendezné e kérdést, vagyis, ha a jogviszony bármely okból nem jön létre, az ügyfél által rendelkezésre bocsátott adatokat a pénzügyi szolgáltatónak automatikusan törölnie kellene nyilvántartásából. *(Az állásfoglalást lásd a Mellékletben.) (129/A/2002)*

A hitelintézet és az ügyfél közötti bizalmi viszony központi eleme a banktitok, melynek megőrzése a hitelintézet törvényi kötelezettsége. Nem jelenti azonban a banktitok sérelmét a központi hitelinformációs rendszernek, illetve e rendszerből a hiteladat-szolgáltatónak történő adatszolgáltatás. Az adónyilvántartás törvényi felhatalmazás alapján működő információs rendszer, mely szigorú garanciális szabályokat tartalmaz a személyes adatok védelmére.

A hiteladat-szolgáltató a nem fizető hiteladós adatait a rendszer számára csak abban az esetben továbbíthatja, ha az adós a szerződésben vállalt kötelezettségeinek kilencven napot meghaladóan, összességében pedig a minimálbért meghaladóan nem tesz eleget. Jogértelmezési nehézségek kiküszöbölése érdekében a biztos úgy foglalt állást, hogy akkor értelmezzük helyesen ezen törvényi szakaszt, ha az adattovábbításhoz a két feltétel (jelentési küszöbérték átlépése, mulasztási késedelem meghaladja a 90 napot) együttes fennállását követeljük meg. A két feltétel együttes fennállásáról van szó, nem pedig együttes bekövetkezéséről, hiszen az esetek jelentős részében a két feltétel különböző időpontokban jön létre. Önmagában az a tény, hogy a hitelintézet monitoring rendszerében első lépésben az adósi késedelem időtartamát figyelni – összehatártól függetlenül – nem kifogásolható, ha az ellenőrzés, értékelés ezen szakasza alapján a központi hitelinformációs rendszernek adatokat nem továbbítanak. *(773/K/2002)*

Banktitoknak minősülő ügyfeladatok továbbításáról van szó abban az esetben is, amikor vegyes tevékenységű vállalatcsoport cégei között adatsere történik. Az ügyfeladatok közös rendelkezésre bocsátását mind az adatvédelmi törvény, mind pedig az ágazati törvény korlátozza. Az adatvédelmi biztoshoz több olyan panasz is érkezett, melyben a beadványozók azt kifogásolták, hogy egy bankcsoportot alkotó cégektől levelet kaptak, amelyben tájékoztatták őket, hogy a jövőben a bankcsoport más tagjai által nyújtott szolgáltatásokat is fel szeretnék számukra ajánlani. Ennek érdekében felszólították ügyfeleiket, hogy amennyiben nem járulnak hozzá személyes adataik marketing célú továbbításához a bankcsoport tagjai számára, 30 napon belül letiltó nyilatkozatukat juttassák el az adott vállalkozás címére.

A biztos úgy foglalt állást, hogy harmadik személynek minősül a hitelintézet és az ügyfél viszonyában a bankcsoport többi tagja. Az ügyfeladatok marketing célú továbbítására a Hpt. a bankcsoporton belül sem ad lehetőséget. A Hpt. alapján a banktitok átadása akkor jogszerű, ha a bank rendelkezik az ügyfél közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt hozzájáruló nyilatkozatával. Az Avtv. alapján az adattovábbítás feltétele az érintett személy kifejezett önkéntes beleegyezése, tehát ha az ügyfél a bank felhívására – jelen esetben 30 napon belül – nem nyilatkozik, hallgatása nem tekinthető beleegyezésnek. *(Az állásfoglalást lásd a Mellékletben.) (669/A/2002)*

Biztosítók adatkezelése

A biztosítók lakossági ügyfeleinek adatkezelését az adatvédelmi biztos 2002-ben is több alkalommal vizsgálta. A vizsgálatok irányát és jellegét – az elmúlt évekhez hasonlóan – az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkező állampolgári bejelentések határozták meg. Ezen indítványok száma 2001-hez képest lényegében nem változott, a pénzügyi szektor adatkezelését véve alapul a biztosítók adatkezelését kifogásoló beadványok aránya nem növekedett, továbbra is érvényesül az a tendencia, hogy az állampolgárok a hitelintézetek adatkezelésére érzékenyebben reagálnak.

A biztosítóintézetek adatkezelési gyakorlatát sérelmező indítványok egyik csoportjánál arra a kérdésre kerestük a választ, hogy milyen ügyfeladatokhoz férhetnek hozzá a biztosítók; hol húzható meg az a határvonal, melynél a pénzügyi szolgáltató részére biztosított az üzletmenethez szükséges információ, és az ügyfél személyes adatainak védelméhez fűződő alkotmányos joga is érvényesül.

Egyéni vállalkozó az adatvédelmi biztoshoz eljuttatott levelében azt kifogásolta, hogy a biztosító munkatársa az ügyintézés során a vállalkozói igazolványában szereplő adatait rögzítette, továbbá a bérgepkocsi igénybejelentéshez mellékelnie kellett előző évi adóbevallását, munkaszerződését is. A biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Bit.) meghatározza azokat az adatokat, melyeket a biztosító jogszerűen kezelhet, így többek között a károsult személyi adatait, valamint a biztosítási szerződéssel, létrejöttével, nyilvántartásával, a szolgáltatással összefüggő összes lényeges tényt és körülményt. A vállalkozói igazolványban szereplő személyes adatokat a biztosító tehát jogszerűen kezelhette. A biztos tájékoztatást kért a biztosító vezérigazgatójától arról, hogy milyen célból kezeli a biztosító a fenti dokumentációban szereplő személyes adatokat. A vezérigazgató válaszában kifejtette, hogy az adóbevallás a jövedelem igazolására szolgál, a munkaszerződés pedig azt bizonyítja, hogy a gépkocsi a károsult munkakörében nélkülözhetetlen, alkalmazási feltétel. A biztos – a célhoz kötött adatkezelés elvéből kiindulva – a biztosító igényét az adóbevallás, és a munkaszerződés teljes körű megismerésére nem tartotta indokoltnak. *(Az állásfoglalást lásd a Mellékletben.) (179/A/2001)*

Egy másik ügyben a panaszos arról tájékoztatta az Adatvédelmi Biztos Irodáját, hogy mivel nem járult hozzá személyi okmányainak fénymásolásához a biztosító elzárkózott a kártérítési összeg kifizetésétől. Az ügygel kapcsolatban a biztos szintén vizsgálatot indított, melynek során az adatkezelő arra hivatkozott, hogy a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1994. évi XXIV. törvény, és a végrehajtásáról rendelkező 299/2001. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján a biztosítókat azonosítási kötelezettség terheli. A felelősségbiztosítás alapján történő kárrendezés során a károsultat – akkor is, ha nem rendelkezik a kötelezett biztosítónál biztosítással – a kárrendezés idejére a biztosító ügyfelének kell tekinteni. Az adatvédelmi biztos azonban felhívta az ügyben érintett biztosító figyelmét, hogy a kormányrendelet szerint csak az ügyfél hozzájárulásával készíthet a pénzügyi szolgáltató az ügyfél azonosítására szolgáló okmányairól másolatot. Erre való

tekintettel a biztosító eljárási rendjét úgy módosította, hogy ha a károsult, illetve meghatalmazottja nem járul hozzá személyi okmányainak fénymásolásához, akkor azonosítási lapot kell kitöltenie. Az azonosítás a biztosító törvényi kötelezettsége, de annak formája közül a károsult választhat. (569/A/2002)

A biztosítási jogviszonyokban az ügyfeladatok fokozott védelmet élveznek, hiszen biztosítási titok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha a biztosító ügyfele vagy annak törvényes képviselője a kiszolgáltatható biztosítási titokkört pontosan megjelölve, erre vonatkozóan írásban felmentést ad. Ezen túl az adatszolgáltatás csak abban az esetben jogszerű, ha arra törvény hatalmazza fel az adatkezelőt. A biztosítók adatkezelési gyakorlatát érintő ügyek jelentős hányadában a biztos az adatátadás jogalapját vizsgálva általános érvényű megállapításokat tett, melyek hasonló esetekben segítséget nyújthatnak a jogalkalmazók számára.

Egy igen érdekes kérdést kellett megválaszolnia a biztosnak, amikor a panaszos azt kifogásolta, hogy a biztosító társaság nem teljesítette a közúti közlekedési balesetével kapcsolatos kárrendezés során a balesetben érintett másik jármű kárfelvételi jegyzőkönyve alapján készített számítógépes javítási kalkuláció részletes adatainak a megismerésére irányuló kérelmét. A biztos megállapította, hogy a számítógépes javítási kalkuláció alapját képező kárfelvételi jegyzőkönyv személyes adatokat tartalmaz, méghozzá elsősorban a károsult személyes adatait. A számítógépes javítási kalkuláció azon adatai tehát, melyek kapcsolatba hozhatók a károsultnak a kárfelvételi jegyzőkönyvben szereplő személyes adataival, szintén a károsult személyes adatai. Felelősségbiztosítás esetén maga a biztosítási jogviszony hárompólusú. A biztosító a biztosítási esemény bekövetkezése után már nem csak a biztosított, hanem a károsult személyes adatait is kezeli. A biztosító szempontjából mind a biztosított, mind pedig a károsult harmadik személynek minősül a másik biztosítási titka tekintetében, ezért a biztos ügy foglalt állást, hogy a biztosító jogosan köti a károsult beleegyezéséhez a kalkuláció azon adatainak megismerését, melyek a károsult személyes adatainak minősülnek. (23/A/2002)

Egy másik ügyben az adattovábbítás címzettje az ellenérdekű fél ügyvédje volt, aki polgári peres eljárás keretében kívánta felhasználni a biztosítótól igényelt személyes adatokat (biztosítási jogviszony fennállásának időtartama adott kockázatviselési helyre, illetve a jogviszony megszüntetésének módja). Ezen adatok azonban a biztosítási titok fogalmába tartoznak. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény lehetőséget ad a felek számára az okirati bizonyításra. A 2000. január 1. napja után indult ügyekben azonban a bíróság más hatóságot, szervezetet valamely irat megküldésére csak akkor kereshet meg, ha annak kiadását a fél az adott szervtől közvetlenül nem kérheti, s annak a bíróság által történő beszerzése iránt kérelmet terjeszt elő. A jelen esetben az ellenérdekű fél ügyvédje – törvényi felhatalmazás hiányában, valamint az érintett írásbeli hozzájárulásának hiányában – a biztosítótársaságtól a biztosítási titoknak minősülő adatok kiadását jogszerűen nem kérhette, a biztosítótársaság pedig az adatkérésének jogszerűen nem tehetett volna eleget. Ilyenkor a fél kérelmére a bíróság intézkedik a szükséges iratok/adatok beszerzéséről. (260/A/2002)

A Bit. 2002. január 1-jén hatályba lépett módosítása rendezi a biztosítási szektor ügymenetének kiszervezésére vonatkozó szabályait. Eszerint a biztosítótársaságok biztosítási tevékenységük valamely részének elvégzésére más gazdálkodó szervezetet bízhatnak meg. A törvény meghatározza azokat a tevékenységi köröket is, melyeket egyáltalán nem (például ügyfélszolgálati tevékenység), vagy csak a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének engedélyével lehet kiszervezni (például elektronikus adatfeldolgozás). Az ügymenet kiszervezésével összefüggésben a Bit. adatvédelmi részletszabályokat nem állapít meg, így vélhetően ez a hiányosság adatvédelmi problémákat fog a jövőben előidézni.

Áruküldők, direkt marketing cégek

Az elmúlt évben több panaszos kifogásolta, hogy egy közvetlen üzletszerző társaságtól annak ellenére kaptak küldeményeket, hogy kérték az adatkezelőtől adataik törlését. A társaság azt a tájékoztatást adta, hogy a törlési kérelemnek haladéktalanul eleget tesznek, azonban az adatfeldolgozónál postázás alatt lévő küldeményeket nem tudják visszavonni, így az érintettek azokat a törlést követően is megkapják. Az érintett társaságokkal folytatott konzultációt követően az adatvédelmi biztos leszögezte: nagy terjedelmű, több tízezer személyt érintő kampányok esetén elfogadható, hogy a törlési kérelem időpontjában az adatfeldolgozónál lévő küldeményeket megkapják az érintettek, azonban a törlés és az utolsó küldemény kézbesítése közötti időtartam egy hónapnál hosszabb nem lehet. Kisebb kampányok esetén ez az időtartam természetesen rövidebb.

Az elmúlt évekhez hasonlóan a 2002-ben érkezett direkt marketing tárgyú beadványok egy része még mindig a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (Központi Hivatal) adatszolgáltatását sérelmezi, illetve annak jogszerűségét kérdőjelezi meg. Ilyen esetekben a panaszosok részletes ismertetést kapnak a kérdés jogszabályi háttéréről illetve tájékoztatjuk őket a törvényben biztosított letiltási jogukról. (Többek között: 4/A/2002, 749/A/2002, 768/A/2002)

Bár a törvényi szabályozás már 2000 óta lehetővé teszi, mégis idén találkoztunk először azzal a gyakorlattal, hogy a közvetlen üzletszerző cégek nem személyes adatokat kérnek a központi nyilvántartásból, hanem a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Knyt.) 24. § (4) bekezdésében biztosította lehetőséggel élnek. E törvény szerint ugyanis – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvénytől (Nytv.) eltérően – közvetlen üzletszerzés céljára nem lehet személyes adatot kérni, viszont a 24. §

(4) bekezdése értelmében a kérelmező igényelheti, hogy kapcsolatfelvétel céljából a nyilvántartó az általa megjelölt személyt, személyi kört keresse meg, és tájékoztassa arról, hogy a kérelmezőt közvetlenül keresse meg, ha a kapcsolatot vele fel kívánja venni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Központi Hivatal a megkereső direkt marketing cég kívánsága szerinti személyi körnek küldi el a cég nyomtatványát, reklámanyagát, azonban a hivatal a megkeresett polgárok adatait a cégnek nem továbbítja. Amennyiben valamely megkeresett személy érdeklődését felkeltette a kiadvány, úgy a továbbiakban már a direkt marketing céghez fordulhat, veheti fel a kapcsolatot, ekkor már mindenképpen az érintett saját elhatározásáról van szó, hiszen maga bocsátja a cég rendelkezésére az adatait. Ugyanakkor ez a törvény is biztosítja – 18. §-ának (1) bekezdésében – az érintetteknek az adatletiltás lehetőségét. Ez a gyakorlat üdvözlendő, és minél gyakrabban követendő lehetne, mivel jóval nagyobb mértékben segíti elő az állampolgárok információs önrendelkezési jogának érvényesülését, hiszen adataik csak a hozzájárulásukkal kerülnek közvetlen üzletszerző cég birtokába, és nem utólag értesülnek az adatátadásról. (190/A/2002, 744/A/2002, 796/A/2002)

Mivel a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal több, az állampolgárok egy részét vagy egészét érintő adatbázist kezel, adatbiztonsági szempontból kifogásolható lenne az, ha egy polgár az egyik adatbázisra vonatkozó letiltást jelent be, akkor azt mindegyik adatbázisra vonatkozóan tekintsék. Az adatbázisok összekapcsolása adatvédelmi szempontból aggályosabb, mint az, ha az érintettnek külön-külön kell a letiltó nyilatkozatokat megtenni. Ez ugyan némi kényelmetlenséggel jár az állampolgárok számára, azonban a jogvédelem és jogérvényesítés szempontjából elfogadhatóbb megoldást nyújt.

Egyik beadványozó sérelmezte, hogy 1993-ban tett letiltó nyilatkozata ellenére ismét kapott a Központi Hivatal által postázott reklámanyagot, mely Renault autóhirdetést tartalmazott, a tájékoztató egyúttal utalt a Nytv. biztosította adatletiltás lehetőségére. Vizsgálatunk során kiderült, hogy az autókereskedés a Knyt. alapján kérte a panaszos megkeresését, ami jogszerű volt, hiszen erre vonatkozó letiltást az érintett még nem jelentett be, azonban a Központi Hivatal téves törvényi hivatkozást közölt tájékoztató szövegében. (744/A/2002)

Több esetben előfordult, hogy a panaszosok adatainak megszerzése jogszerű volt, tehát vagy a központi nyilvántartásból vagy egyéb forrásból (például: telefonkönyv) jutottak hozzá a direkt marketing cégek, azonban a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvényben (direkt marketing törvény) előírt tájékoztatás hiányos volt vagy hiányzott. A törvény 5. §-a az adatkezelő számára az adatok forrásának megjelölésén túl további tájékoztatási kötelezettséget is előír, az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés körülményeiről, illetőleg arról, hogy bármikor indokolás nélkül kérheti adatai törlését. A jelenlegi szabályozás csak úgy teszi lehetővé az érintett előzetes hozzájárulása nélküli adatszerzést, hogy azt azzal a garanciális elemmel ellensúlyozza, miszerint az érintett tájékoztatást kap adatai kezelésének körülményeiről, valamint biztosított számára adatai kezelésének megtiltása. Amennyiben a közvetlen üzletszerző cég ezt a tájékoztatást nem adja meg, adatkezelése ugyanúgy jogellenes, mintha az adatokat jogszerűtlenül szerezte volna meg. Az adatkezelők figyelmét ilyen esetekben felhívjuk a jogszerű gyakorlat betartására, az érintettek pedig tájékoztatjuk a jogellenes adatkezelés esetén számukra biztosított jogaikról. (Például: 140/A/2002, 552/A/2002)

Egy orvos beadványában leírta, hogy kifejezetten orvosokat megszólító reklámkiadványt kapott egy autókereskedéstől, és mivel doktori címét ritkán használja, ezért úgy vélte, gyógyszerészeti folyóirat előfizetőjeként az újság továbbította jogellenesen az adatait. A megkeresett autókereskedés arról tájékoztatott, hogy a panaszos adatait a telefonkönyvből szerezték. A 2002-es telefonkönyvben azonban a panaszos – élve a Htv. 62. § (1) bekezdés c) pontjában biztosított lehetőséggel – lakcímeinek hátszám nélküli megjelentetését kérte. Így tehát világos volt, hogy a kft. egy régebbi telefonkönyvet használt címlistája összeállításához, melyben valóban a panaszos neve mellett a pontos lakcíme, foglalkozása, és a dr. megjelölés is fel volt tüntetve. Mivel az adatvédelmi törvény az adatok minőségénél kimondja, hogy az adatoknak – többek között – időszerűnek kell lenniük, ezért az adatkezelőt felhívtuk, hogy a jövőben ügyeljenek adatbázisuk aktualizálására. Ugyanakkor a fent említett tájékoztatási kötelezettség betartására is felszólítottuk a társaságot. (357/A/2002)

Az év végén érkezett több beadvány és még folyik a vizsgálat abban az ügyben, melyben az állampolgárok az SOS Gyermekfalutól kaptak támogatásra felkérő kiadványokat. Az Nytv. a karitatív szervezetek részére nem biztosítja a központi adatbázisból történő adatigénylés lehetőségét, az csak a közvetlen üzletszerző, közvélemény- és piackutató cégek számára adott (az 1999. évi beszámolómban részletes foglalkoztunk a kérdéssel). Napirenden van az adatvédelmi törvény módosítása, melyben már – méltányolható igény alapján – a karitatív szervezetek számára is biztosított lenne e jog.

A Gyermekfalu által küldött levélben az szerepel, hogy az adatokat a CID Kft. igényelte a központi nyilvántartásból. Vizsgálatunk arra irányul, adatkezelés szempontjából milyen kapcsolatban áll egymással a két szervezet. (866/A/2002, 870/A/2002)

2001. december 23-án lépett hatályba a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Htv.), melynek telefonos marketingre vonatkozó részével kapcsolatban néhány állásfoglalást kérő beadvány érkezett. A Htv. 64. §-a alapján a emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer csak akkor alkalmazható közvetlen üzletszerzésre, ha ehhez az előfizető előzetesen hozzájárult. A más módon történő megkereséshez nem szükséges előzetes hozzájárulás, azonban közvetlen üzletszerzés célját szolgáló közlemény telefonon vagy egyéb távközlési úton nem továbbítható annak az előfizetőnek, aki úgy nyilatkozott, hogy nem kíván semmilyen reklámanyagot. Mind a név- és lakcímadatok, mind a telefonszámok közvetlen üzletszerzési célú felhasználásnak van ugyanakkor egy, a Htv.-ben meghatározott korlátja. A

törvény alapján a távközlési szolgáltató az előfizető kérésére köteles a telefonkönyvben feltüntetni, hogy az érintett személyes adatai nem használhatók fel közvetlen üzletszerzési célra. Amennyiben a telefonkönyvben ilyen jelzés szerepel, az érintett adatai sem a direkt marketing törvény sem a Htv. szerinti közvetlen üzletszerzésre nem használhatók fel. (497/A/2002, 555/A/2002)

Sajtó

Az Alkotmány biztosítja a sajtószabadságot, ez azonban nem abszolút jog, tekintettel kell lenni a többi alkotmányos alapjogra, így a személyes adatok védelméhez való jogra is, mely a sajtószabadságnak egy igen fontos korlátja. A sajtóorgánumoknak, újságíróknak munkájuk végzése során figyelemmel kell lenniük a személyiségi jogokra. Fontos, hogy a sajtószabadságot és a személyes adatok védelméhez való jogot ne egymással konkuráló jogként fogjuk fel. Az elmúlt években ezzel kapcsolatban számos előrelépés történt, azonban akad még javítani való a média személyiségi jogokhoz való viszonyulásában.

Ez év nyarán – egyes közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárására hivatkozva – a médiában több, azonosítható személyre vonatkozó adat, tény, feltételezés kapott nyilvánosságot. Ezen adatok megszerzése, nyilvánosságra hozatala az adatvédelemre vonatkozó törvényi előírások megsértésével történt. Komoly aggodalomra ad okot az, hogy az érintett sajtóorgánumok a személyes adatok védelmének alkotmányos elvével szemben a politikai célzatú szenzációkeltést, a nagyobb példányszám elérését helyezték előtérbe. A politikai közélet szereplőinek titkosszolgálati múltjával kapcsolatos személyes adatok nyilvánosságra hozatala miatt az adatvédelmi biztos közleményt adott ki, mellyel mindazon – a személyes adatok védelmét súlyosan veszélyeztető – cselekménnyel szemben fel kívánt lépni, amelynek következtében a médiában jogellenesen kerültek nyilvánosságra személyes adatok. A biztos szükségesnek tartotta a közvélemény figyelmét felhívni arra, hogy egyes személyek állambiztonsági múltjának feltárására jelenleg csak az érintetteknek vagy az átvilágító bírónak van joguk. *(A közlemény és az országgyűlési vizsgálóbizottság adatkezeléséről szóló ajánlás a Mellékletben olvasható.)*

Az adatvédelmi biztos médiára vonatkozó jogeseteinek nagy része a különféle személyes adatok nyilvánosságra hozásával kapcsolatos. Az egyes médiumokban való szereplés, szerepeltetés a nagy nyilvánosság miatt igen erős hatással van a személyiség társadalmi megítélésére, nem egyszer komoly problémákat okozva az egyén életében, ezért fokozott jelentősége van az adatvédelmi garanciáknak, ugyanakkor hangsúlyozni kell a szerkesztők, újságírók felelősségét. Néhány esetben a hivatalunkhoz forduló sérelmeztek, hogy egyes műsorokban – politikai műsorokban, bűncselekményekkel kapcsolatos tudósításokban – gyermekeket szerepeltettek, akiknek sérültek személyiségi jogaik. A képmás személyes adat, így vonatkoznak rá az Avtv. rendelkezései, a képmáshoz való jogot ezen kívül a Ptk. is védi. Ha az érintett cselekvőképtelen, vagy korlátozottan cselekvőképes, az adatkezeléshez való hozzájárulást helyette törvényes képviselője adhatja meg. A gyermekek valamely műsorban való részvételéről, nyilvánosság elé állásáról általában szülei döntenek. Az, hogy a gyermek jogainak szempontjából megengedhető, elfogadható-e a médiában való szerepvállalás, olyan erkölcsi-etikai kérdéseket vet fel, melyeket a szülőknek, valamint a műsorok készítőinek kell megválaszolni, a jogi szabályozás nem feltétlenül tud megfelelő megoldást kínálni.

Az RTL Klub és a Magyar ATV műsorai több alkalommal, azonosíthatóan bemutattak egy emberölés miatt büntetőeljárás alatt álló fiatalok kislányt. A televízió és a sajtó fokozott figyelemmel kísérte az ügyet és fejleményeit, és beszámoltak a gyermek cselekedetéről okairól, a családi körülményekről. Egy beadványozó szerint a gyermeket a nyilvános szereplés folytán rossz hírbe hozták, gyilkosként emlegették és érzelmi kínzásnak tették ki azáltal, hogy a cselekmény nyilvános elmondására bírták rá. A kislány édesanyja a televíziós szereplésnél, vagyis a kislány személyes adatai nyilvánosságra hozatalakor jelen volt. Az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese vizsgálatot indított, az adatvédelmi biztos pedig tájékoztatta álláspontjáról az indítványozót és a helyettes ombudsmant. Eszerint a kislányra vonatkozó különösen érzékeny adatok – mivel nevezett egy bűncselekmény gyanúsítottja és feltételezhetően több bűncselekmény áldozata is – az Avtv. alapján különleges adatoknak minősülnek és fokozott védelem alatt állnak, tehát a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges. Az érintett hozzájárulását megadottak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt adatok tekintetében. A Ptk. szerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének – jelen esetben az édesanyjának – beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Az 1952. évi IV. törvény szerint a szülői felügyeletet a kiskorú gyermek érdekeinek megfelelően kell gyakorolni. Az alkotmány kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a családjához, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A különböző törvényi rendelkezések összevetése alapján nem egyértelmű, hogy kinek van joga az adatkezeléshez történő hozzájárulás megadására, az anyának volt-e joga arra, hogy gyermekét a médiában szerepeltesse. *(Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.)* (671/A/2002)

Érkeztek panaszok büntetőeljárás alatt álló személyektől azt tudakolva, hogy sérti-e személyiségi jogaikat az, hogy a sajtóban a rendőrség közreműködésével nyilvánosságra hozták fényképüket, nevüket. Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Ennek megfelelően a rendőrségről szóló törvény úgy rendelkezik, hogy a rendőrség a sértetti kör megállapítására, tanú felkutatására, illetve a

bűncselekmény tényállásának tisztázása érdekében a sajtóban, rádióban, televízióban felhívást tehet közzé. A rendőrségi felhívásban érintett személy nevét, képmását, az azonosításhoz szükséges adatait és a nyilvánosságra hozatal okát nyomós közérdekből vagy különös méltánylást érdemlő magánérdekből a büntetőeljárást folytató hatóság vezetőjének engedélyével nyilvánosságra lehet hozni. A nyilvánosságra hozatal természetesen ezekben az esetekben sem lehet korlátlan, minden adatra kiterjedő, az adatkezelést csak a törvény adta kereteken belül lehet végezni. Hasonló megállapítások tehetőek az eltűnés miatt körözött személyekkel kapcsolatban is. A rendőrségnek különös figyelmet kell fordítania arra, hogy az ismeretlen helyen levő személy felkutatása érdekében közzétett felhívás ne tartalmazzon olyan – különösen a családi életre vonatkozó érzékeny – adatokat, melyek közzététele az elérendő cél érdekében nem feltétlenül szükséges és a törvényi felhatalmazáson túllép.

Egy állampolgár segítséget kért amiatt, hogy több televízió-társaság és országos napi- és hetilap nyilvánosságra hozta testvére büntetett előéletére vonatkozó különleges személyes adatait: nevét, fényképét, egy évvel ezelőtt általa elkövetett bűncselekmény körülményeit. Az Avtv. jelenleg különbséget tesz a bűnügyi vagy büntetőeljárással összefüggő és a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat között akként, hogy az előbbieket nem minősíti különleges személyes adattá, így az ezzel kapcsolatos adatokra nem vonatkoznak a különleges adatok kezelésének szigorúbb szabályai. A büntetett előéletre vonatkozó információ különleges adatnak minősül. Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát, minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges. Az a tény, hogy az érintett büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős ítéletében megállapította, különleges személyes adatnak minősül, melynek kezeléséhez és nyilvánosságra hozatalához az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges (e szabály alól kivételt képez, ha a jogerős ítéletet kihirdető nyilvános bírósági tárgyalásról tudósít a sajtó, de ezt követően a fenti különleges adat az Avtv. védelme alatt áll). Tehát a személyes és különleges adatok ismételt nyilvánosságra hozatala jogszerűtlen volt. (464/A/2002)

A személyes adatok védelme az Alkotmányban biztosított alapvető emberi jog, mely minden élő embert, így a büntetett előéletű embereket is megilleti. Különösen fontos a személyes adatok szabályainak érvényesülése, ha az adatok nyilvánosságra hozataláról van szó. Az elkövető a bíróság által kirótt büntetést letölti, de a társadalmi közeg által rányomott stigmát hátralévő életében viselni kénytelen, általában a családjával együtt. A hozzátartozóknak gyakran jelentős erőfeszítésükbe kerül a szabadságvesztés-büntetés személyiségromboló következményeinek elhárítása, a beilleszkedést segítő környezet megteremtése. A sajtó nyilvánosság által bármikor felbukkanhatnak az érintettek személyének és előéletének azonosítására alkalmas adatok, melyek a híradások tényszerűségét tekintve értéktelenek, ugyanakkor egy helytálló próbáló ember életét a nyilvánosság által ellehetetlenítik.

Az adatvédelmi biztos évek óta változatlan joggyakorlata ellenére időről időre felvetődik az a kérdés, hogy a sajtó adatkezelőnek minősül-e. A sajtószerv vagy az újságíró adatkezelőnek minősül, ha meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adatot kezel (gyűjt, tárol, feldolgoz, hasznosít, nyilvánosságra hoz), továbbá az adatkezelés célját meghatározza és/vagy az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és/vagy végrehajtja. Az adatkezelői minőség megállapítása nem köthető további kritériumokhoz: mindenki adatkezelő, aki a fent említett feltételeknek megfelel. A sajtó tevékenységéhez szervesen hozzátartozik az, hogy személyes adatokkal kapcsolatba kerül, e nélkül nem létezne maga az újságírás. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésének előírása szerint azonban „a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével”. Az Avtv. indokolása sem tartalmaz olyan információt, mely arra utalna, hogy a sajtó nem adatkezelő, sőt az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés szabályozásánál kifejezetten megemlíti a sajtót. Mindezek alapján nem lehet kétséges, hogy a sajtó tevékenységére is éppúgy vonatkozik az adatvédelmi törvény, mint a többi adatkezelőre.

Egy magazin a laphoz mellékelte kérdőívvel próbálta meg felmérni olvasói táborát, és nyereséggel ösztönözte őket, hogy névvel és címmel ellátott, jövedelmi viszonyaikra, életstílusukra, ingóságaikra vonatkozó adataikat adják meg a szerkesztőség részére azzal a céllal, hogy az olvasók igényeinek megfelelő újságot állíthassanak össze. Az adatvédelmi biztos megkeresésére adott válaszból kiderült, hogy a felmérést annak érdekében készítették, hogy az újságban hirdető reklámügynökségek és cégek pontos képet kaphassanak arról, milyen réteg olvassa a lapot. A kérdőíven szereplő személyes adatokat nem dolgozták föl, azt csak annak kellett kitölteni, aki részt kívánt venni a nyereséjénél. Az adatvédelmi biztos megállapítása szerint az olvasóknak szánt tájékoztatás nem tartalmazott megfelelő információt arról, hogy a feltett kérdések anonim módon is megválaszolhatók, és nem tájékoztatták az érintetteket arról, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Indokolatlan volt a személyes adatok továbbítása a kérdőíveket feldolgozó intézetnek, továbbá a kifogásolt adatok fél évig tartó tárolása is. Alapvető követelmény az érintettek megfelelő tájékoztatása annak érdekében, hogy a hozzájárulás az adatalanyok kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása legyen. A hozzájárulás akkor minősíthető jogszerűnek, ha az adatszolgáltatás önkéntesen történt, az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelő az adatkezelés célját és a szükséges adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessek, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem. Az olvasókat az adatkezelés céljáról félrevezetően tájékoztatták, mert az ott megjelölt cél eltér a tényleges céltól, mivel az olvasói igényfelmérés helyett az adatgyűjtés célja az újság hasábjain hirdető célzott kiválasztása volt. (270/A/2002)

Azokat az indítványokat, melyekben újságírók emeltek panaszt közérdekű adatok kiadására vonatkozóan, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló fejezetben tárgyaljuk.

A múlt feltárása, tudományos kutatás

A köztársaság kikiáltása óta minduntalan előbukkanó témája a magyar politikai és közéletnek a múlttal való szembenézés. Az új Országgyűlés megalakulását követően nyilvánosságra kerültek különböző információk, dokumentumok, melyek a politikai élet szereplőinek a diktatúra idején folytatott tevékenységére vonatkoztak. A tisztázatlan eredetű és hitelességű irományok közzététele miatt az adatvédelmi biztos 2002. július 5-én közleményben hívta föl a közéleti szereplők, az írott és elektronikus sajtó munkatársai, a szóban forgó ügyekben információkkal rendelkező magánszemélyek, illetve szervezetek képviselői figyelmét arra, hogy a személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, azokat csak az érintettek hozzájárulása, vagy törvény előírása esetén hozhatják nyilvánosságra. Egyúttal felkérte az illetékes hatóságokat, hogy határozottan járjanak el, ha személyes adatokat bárki jogosulatlanul vagy a céltól eltérően kezel, jogellenesen továbbít, vagy nyilvánosságra hoz. *(A közlemény teljes szövege a Mellékletben található.)*

Az Országgyűlés 41/2002. (VII. 12.) OGY számú határozatával felállította a rendszerváltás utáni első szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottságot.

A bizottságnak az OGY határozatban megállapított feladata volt, hogy az 1990. május 2-át követően megalakult kormányok miniszterelnökeinek, minisztereinek és államtitkárainak a megelőző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való esetleges részvétele körülményeit feltárja. Tekintve, hogy a kérdés több súlyos adatvédelmi problémát vetett fel, munkája megkezdését követően a bizottság elnöke az adatvédelmi biztoshoz fordult az információs jogokat érintő kérdések tisztázása érdekében.

A bizottság 2002. augusztus 27-én megtartott ülésén napirend előtt meghallgatta biztost, aki itt is kifejtette, hogy nem értelmezhető visszamenő hatállyal az Avtv. 19. § (2) bekezdésének azon rendelkezése, mely szerint a közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személy neve és beosztása nyilvános adat. A jogállamot megelőző időszakra ezt a szabályt nem lehet alkalmazni.

A biztos álláspontját 2002. augusztus 6-án kelt ajánlásában tette közzé, melyről az indítványozó bizottsági elnökön kívül az Országgyűlés elnökét, az igazságügyi minisztert, az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnökét, az alkotmány- és igazságügyi bizottság elnökét, a miniszterelnök állambiztonsági múltját vizsgáló bizottság elnökét valamint a közvéleményt is tájékoztatta.

Az ajánlás kimondja, hogy a vizsgálóbizottság adatkezelése több szempontból ellentétes az adatvédelmi követelményekkel. Személyes adatot akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdekek – ha törvény kivételt nem tesz – nem sérthetik a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait.

A vizsgálóbizottság feladata ellátásával összefüggésben olyan személyes adatok kezelését végezte, amelyre vonatkozóan nincsen törvényi felhatalmazás. A vizsgálóbizottság működését szabályozó jogi norma nem törvény, hanem országgyűlési határozat.

Felkérte a jogalkotót, hogy a vizsgálóbizottságok adatkezelésére vonatkozó szabályokat törvényben határozza meg. Felkérte a vizsgálóbizottságokat hogy – törvényi szabályozás hiányában – csak az érintettek hozzájárulásával hozzák nyilvánosságra titkosszolgálati múltjukra vonatkozó adataikat. A vizsgálóbizottságok működésére vonatkozó alkotmányos rendelkezés összeütközésbe kerülhet a személyes adatok védelméhez, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos joggal, ezért indítványozta a biztos az Országgyűlésnél, hogy a lehetséges ellentmondás feloldására kérjen alkotmánybírói eljárást.

Az ajánlásra adott válaszában az igazságügyi miniszter felvilágosította az adatvédelmi biztost arról, hogy az Országgyűlés szervezetét érintő jogalkotás előkészítése az Országgyűlés keretében történik és ennek alapján javasolta, hogy az adatvédelmi biztos „a vizsgálóbizottságok adatkezelésével kapcsolatos ajánlásával az Országgyűlés elnökéhez szíveskedjen fordulni”.

Az Országgyűlés elnöke nem reagált az ajánlásban foglaltakra. *(Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található.) (544/K/2002)*

Indítvánnyal fordult a biztoshoz annak a személynek a testvére, akinek fényképe, mint az államvédelmi szerv tisztje – mint az egykori Bátya Sportegyesület tagja – szerepel a Terror Háza Múzeum kiállításán. A biztos tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az Avtv. szerint a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges; ennek megítélése a kutató felelőssége. *(Az állásfoglalás a Mellékletben olvasható.) (666/A/2002)*

Iklad község polgármestere azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy mi módon adhatják közre a település családjainak összeírását.

A biztos tájékoztatta a polgármestert, hogy egy nyilvánosságra hozatal céljából gyűjtött és létrehozott adatbázis esetén különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az érintettek megfelelően legyenek tájékoztatva arról, mi lesz adataik sorsa, hiszen a nyomtatott formában megjelenő adatbázisból a törlési jog gyakorlatilag nem érvényesíthető. Élő személyek esetén az adatok felvételéhez természetesen minden esetben kell az érintett hozzájárulása a következő megszorításokkal: elvált házastárs nevét

és más adatait csak annak engedélyével szabad nyilvántartani, hasonlóan a nagykorú gyermektől is ajánlott az adatbázisban való szerepeltetéshez hozzájárulását kérni.

A személyes adatok védelme az élő természetes személyekre vonatkozik, ezért a már elhunytak esetében a kegyeleti jogot tekintetbe véve kell eljárni. Az elhunytak adatainak nyilvánosságra hozatalához a még élő hozzátartozók hozzájárulása ajánlott. Lehetséges azt a módszert alkalmazni, hogy ésszerű határidő megjelölésével nyilvános felhívást tesznek közzé abból a célból, hogy aki nem kívánja elhunyt hozzátartozója adatainak közzétételét, az ez ellen tiltakozni tudjon. (68/K/2002)

Családtörténeti kutatása során ütközött akadályba az az indítványozó, aki a biztos segítségét az anyakönyvi iratokba való betekintés lehetőségéhez kérte.

Több hasonló tartalmú beadványt intéztek már korábban is az adatvédelmi biztoshoz. Az anyakönyvek, valamint a különböző anyakönyvi bejegyzések alapjául szolgáló alapiratok megismerhetősége tekintetében más a jogi helyzet. Ezeket az iratokat az anyakönyvvezetők a polgármesteri hivatalokban található – elkülönített – anyakönyvi irattárakban őrzik és nem selejtezhetőek. Az anyakönyvi alapiratok és anyakönyvi bejegyzések megismerhetőségére, kutatására a köziratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1996. évi LXVI. törvény (Ltv.) szabályai nem vonatkoznak. Mind az anyakönyvek, mind az anyakönyvi bejegyzés alapjául szolgáló alapiratok olyan – más forrásból nem beszerezhető, vagy nem hozzáférhető – információkat, adatokat tartalmaznak, melyek ismerete a múltját kutató, megismerni kívánó ember számára rendkívüli jelentőséggel bírhat. A hatályos jogi szabályozás alapján azonban ezek az adatok jelenleg még nem hozzáférhetőek az érintettek számára. Felmenői adatainak megismerésére jelenleg csak a levéltári kutatásra vonatkozó szabályozás alapján, a levéltárakban fellelhető iratokból van az érintetteknek lehetősége.

Az anyakönyvi eljárás törvényi szintű szabályozása, a hatályos joganyaggal való összhang létrehozása megoldandó feladat, a Belügyminisztérium jogszabály-előkészítésért felelős vezetői arról tájékoztatták a biztost, hogy a jogalkotói szándék megvan, az elkészített tervezetet véleményezésre megküldik az irodának. (43/A/2002)

Tájékoztatásért fordult a biztoshoz az a drogzonultációs központ, mely betegek sorsának további alakulását kívánta kutatni.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 7. §-a előírja, hogy a tudományos kutatóknak a kutatás megkezdése előtt kutatási adatkezelési tervet kell készítenie, e § határozza meg azt, hogy mit kell tartalmaznia a kutatási adatkezelési tervnek.

Törvényi felhatalmazás hiányában az érintetteket adatkérés céljából a gyógykezelésük után csak akkor lehet megkeresni, ha ehhez írásban hozzájárultak.

A drogbetegek kezelésének, gyógyításának nem lehet feltétele a gyógyulásuk utáni adatkezeléshez, megkereséshez történő hozzájárulásuk. A kialakult adatvédelmi gyakorlatnak megfelelően a hozzájárulás akkor tekinthető megadottnak, akkor jogszerű, ha az az érintett kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott nyilváníttása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő adatkezelésbe (adatovábbításba). (254/A/2002)

Nemzetközi ügyek

2002 kiemelkedő nemzetközi eseménye volt, hogy június 5. és 7. között az uniós adatvédelmi biztosok munkatársaiból álló szakértői munkacsoport vizsgálatot folytatott irodánkban. A vizsgálat célja az adatvédelem magyarországi helyzetének értékelése volt. A vizsgálat megállapítása szerint sem a magyar törvényi szabályozásban, sem az adatvédelmi biztos tevékenységében nem mutathatók ki jelentős hiányosságok. Az értékelő csoport mindemellett több javaslatot is megfogalmazott a törvényi szabályozás, az iroda tevékenysége, illetve az eszközellátás fejlesztése tárgyában, továbbá felvetette az unió által nyújtandó támogatás lehetőségét annak érdekében, hogy a biztos munkatársai az EU tagállamaiban is tapasztalatokat szerezhessenek. (A Jelentés teljes szövege a beszámoló függelékében olvasható).

Az értékelés célja az volt, hogy megállapítsák, Magyarország rendelkezik-e az uniós szabályozás meghonosításához szükséges, megfelelő szintű adminisztratív infrastruktúrával és kapacitással. A misszió azt is célul tűzte ki, hogy segítsen a javítandó területek feltárásában, illetve a megfelelő adminisztratív kapacitás kiépítését célzó stratégiák kidolgozásában.

Az értékelő látogatást megelőzően kérdőíven válaszoltunk a biztos hatáskörével, illetve a hivatal működésével kapcsolatos kérdésekre, valamint eljuttattuk a 2001-es éves jelentés angol fordítását. A látogatás során a munkacsoport találkozott a biztossal és munkatársaival, országgyűlési képviselőkkel, bizottságok vezetőivel (Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság elnökével, Informatikai Bizottság, Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság), továbbá kérésükre találkozót szerveztünk egyes nagy állami és magán adatkezelőkkel.

A munkacsoport általános észrevétele szerint annak ellenére, hogy Magyarország az Európai Bizottság megállapítása alapján megfelelő szintű védelmet biztosít a 95/46/EC Irányelv 25. cikk (6) paragrafusában megállapított eljárás alapján az Unión belül továbbított személyes adatok számára, a munkacsoport néhány javaslatot tett a továbbfejlesztésre.

A munkacsoport talált néhány olyan területet, ahol – a megfelelő források megléte esetén – a biztos fontolóra vehetné az iroda működésének kiszélesítését. Több helyszíni vizsgálatot lehetne tartani az adatkezelőknél. Érdemes erősíteni a kapcsolatokat a nagy szervezetek adatvédelmi felelőseivel. Indokoltnak találták a magasabb arányú részvételt

a nemzetközi adatvédelmi szakmai közösségben, nemcsak a biztos, hanem az adott szakterületen jártas munkatársak részéről is. Fontosnak tartják, hogy a biztos irodája tanulhasson az európai és az Európán túli adatvédelem vívmányaiából, illetve – és ez legalább annyira kiemelendő – maga is hozzájárulhasson ezekhez az eredményekhez. Hangsúlyozták, hogy fejleszteni kell a készséget azon politikai és technológiai változások követésére, melyek hatással lehetnek az iroda munkájára.

Tapasztalataik szerint az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés területe különösen nagy figyelmet érdemel. A nyilvántartásban már közel 30 000 adatkezelés szerepel. A biztos becslése szerint az állami hivatalok és szervezetek több mint 90%-a jelentkezett be, ugyanakkor a magánszektor mindössze 50%-ban tett eleget ezen kötelezettségének. A bejelentkezés kérdését a továbbiakban megkülönböztetett figyelemmel kell kezelni.

A munkacsoport kiemelte, hogy az adatvédelem népszerűsítése nagy mértékben függ a rendelkezésre álló forrásoktól. 2001-ben a hivatal költségvetése 540,869 euró volt. A magyar biztos rendelkezésére álló anyagi eszközök az EU tagállamokban működő kollégáiéhoz képest igen szerények a 10 millió feletti népesség arányában, tekintve azt is, hogy a biztos feladatköre nemcsak az adatvédelem, hanem az információszabadság felügyeletére is kiterjed. Jóllehet a biztos és munkatársai már eddig is szép eredményeket értek el a rendelkezésükre álló szűkös forrásokból gazdálkodva, úgy látták, hogy költségvetés ésszerű bővítése sokat segíthetne a legégetőbb feladatok hatékonyabb megoldásában. Különösen aggasztónak találták az iroda rendelkezésére álló infrastruktúra állapotát, főként az informatikai rendszerek színvonalát.

Kételyeket fogalmaztak meg a biztos intézmény finanszírozási rendszerével kapcsolatban is, ugyanis a három országgyűlési biztos – az állampolgári jogok biztos, a helyettese, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztos, valamint maga az adatvédelem és információszabadság biztos – egyetlen költségvetésen osztozik. Szerintük ez magában rejti a különböző jogok egymás elleni kijátszásának veszélyét, illetve valószínűleg állandósítja a különböző biztos funkciók finanszírozásának történelmi „leosztását”. Ez a megoldás az átláthatóságot is hátráltatja, hiszen az Országgyűlés így aligha tudhatja pontosan, mennyi forrást szavaz meg konkrétan az adatvédelem ügyére. Indokoltnak tartották a biztos költségvetésének konkretizálását és elkülönítését.

A fentiekben túl egyéb területen is megfigyelhető, hogy a nemzetközi kapcsolatok egyre intenzívebbé válnak; ez nagyrészt a csatlakozásra való felkészülésnek tudható be. Az adatvédelmi biztos részvételével zajlott konferenciák teljes listája a Függelékben olvasható, az alábbiakban a nemzetközi együttműködés fontosabb formáinak ismertetésére kerül sor.

Szintén az Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülést szolgálja az, hogy az adatvédelmi biztos 2002-ben megfigyelőként részt vett az irányelv által létrehozott, a tagállamok adatvédelmi biztosai által álló munkacsoport (Art. 29 Working Party) ülésein. A munkacsoport – mely a Bizottság mellett tanácsadó jelleggel működik – elsődleges célja az irányelv alapján az egyének személyes adatainak a védelme, mely feladatának az aktuális kérdések elemzésével, jogszabálytervezetek véleményezésével, előkészítésével tesz eleget. A munkacsoport kéthavonta tart ülést Brüsszelben; az üléseken tanácskozási joggal vesznek részt a csatlakozás előtt álló államok adatvédelmi biztosai (*a munkacsoport honlapja: www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot*).

Szintén a csatlakozással kapcsolatos az a kezdeményezés, melynek alapján a közép- és kelet-európai adatvédelmi biztosok évente kétszer munkamegbeszélést tartanak. Ezeknek a találkozóknak a célja elsősorban a csatlakozásra való közös felkészülés, a jogharmonizáció kihívásainak elemzése. Különösen jelentősek ezek a találkozók azért, mert a térség államaiban az adatvédelemnek mind az állami, mind a magánszféra adatkezeléseit tekintve azonos, vagy hasonló kihívásokkal kell szembenéznie. A munkacsoport ezidáig három ülést tartott, a negyedik Budapesten kerül megrendezésre, 2003. tavaszán.

A fentiekben túl kiemelendő a telekommunikáció adatvédelmi kihívásaival foglalkozó nemzetközi munkacsoport, mely 2002-ben 31. és 32. ülését tartotta. A munkacsoport különbözik az előbbiektől abban, hogy tagjai között más földrészek államainak biztosai, valamint a tudományos élet nemzetközileg elismert képviselői is helyet foglalnak.

A nemzetközi vonatkozású ügyek másik csoportjába a külföldről érkezett, elsősorban konzultációs jellegű beadványok tartoznak, melyek száma évről évre folyamatosan növekszik. A megkeresések egy része külföldi biztosoktól – elsősorban a csatlakozás előtt álló államokból – érkezik, akik a náluk folyó jogszabályalkotással kapcsolatban érdeklődnek a magyar szabályozás illetve gyakorlat iránt (például: követelés-behajtás, banki hitelinformációs rendszer, elektronikus úton történő közvetlen üzletszerzés). Érkeznek megkeresések külföldi kutatóktól is. A külföldről érkező beadványok harmadik csoportja határokon átnyúló adatkezelésre, adatfeldolgozásra vonatkozik. Ehelyütt meg kell jegyezni, hogy az adatvédelmi biztos is egyre inkább támaszkodik a külföldi tapasztalatokra a hazai jogalkotással kapcsolatos véleményező, javaslattevő tevékenysége során.

B) KÖZÉRDEKŰ ADATOK

A 2002-es esztendő az információszabadság terén nem hozott látványos változásokat Magyarországon. Ebben az évben ugyanakkor – az Adatvédelmi Biztos Irodájának intenzív közreműködésével – két olyan törvény szakmai előkészítése folytatódott, illetőleg fejeződött be, amelyek elfogadása esetén az információszabadság érvényesülésének garanciáit jelentősen növelni fogják. 2001-ben kezdődött és 2002-ben folytatódott a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény átfogó felülvizsgálata. Az adatvédelmi biztos az Igazságügyi Minisztérium által készített eddigi két tervezethez – az információszabadság bevezetése óta eltelt tíz év tapasztalatainak összegezése alapján – részletes észrevételeket fűzött. A közpénzek átláthatóságának, a közvagyonnal való gazdálkodás nyilvánosságának javítását tűzte célul a 2002 nyarán indult, ugyancsak az Igazságügyi Minisztérium által irányított kodifikációs munka, a köznyelvben csak „üvegzszeb” törvényként emlegetett törvénycsomag előkészítése, mely – egyebek mellett – az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti jogszabályi ellentmondások felszámolásával az adatvédelmi biztos évek óta hangoztatott javaslatait is tartalmazza.

A közérdekű adatok nyilvánosságát érintő, az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkező ügyek száma (54) szinte megegyezett az előző évvel (55), aránya azonban tovább csökkent, tekintettel a mintegy 14%-os ügyforgalom növekedésre. Ebben az évben 25 panasz érkezett, 23 konzultációs ügyünk volt, 1 hivatalból indítottat vizsgáltunk és 5 esetben kellett szolgálati titokkörök megállapításával, módosításával kapcsolatos tervezeteket véleményeznünk.

Az ügyek indítványozók szerinti megoszlásában a megelőző évekhez képest egyetlen lényeges változás történt: a civil szervezetek aktivitása nőtt, arányuk az összes indítványozón belül a korábban szokásos mintegy 10%-ról 20%-ra emelkedett. Az információszabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása a következő volt:

	2002	2001	2000
Magánszemély	29%	27%	30%
Újságíró	7%	10%	9%
Maga az adatkezelő	28%	27%	22%
Civil szervezet	20%	14%	10%
Hivatali eljárás	–	7%	9%
Önkormányzati képviselő, polgármester	5%	4%	9%
Parlamenti képviselő	4%	7%	2%
Ügyvéd (valamely szervezet képviselőjében)	–	4%	6%
Gazdasági társaság	5%	–	3%
Egyéb	2%	–	–

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

2002-ben az információszabadsággal összefüggő ügyek 30%-a (16) érintette az önkormányzatokat, s ez az arány több évre visszatekintve állandósulni látszik. Ebben az esztendőben is érkeztek az Adatvédelmi Biztos Irodájához a helyi önkormányzat képviselőtestülete üléseinek, döntéseinek nyilvánosságával kapcsolatos beadványok, az önkormányzati tulajdonban lévő társaságok gazdálkodásának, az önkormányzati beruházások dokumentumainak nyilvánosságára vonatkozó kérdések.

Két panaszos a miskolci helyi kisebbségi önkormányzat adatkezelése ügyében fordult az adatvédelmi biztoshoz azt kifogásolva, hogy hiába kérték a megelőző hét év alatt az önkormányzatnál keletkezett valamennyi irat megtekintését, illetve a dokumentumokról – ideértve az elszámolásokat, számlákat és önkormányzati határozatokat – másolat készítését. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában az önkormányzattal szemben azzal érvelt, hogy az információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága nemcsak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény értelmében védett jog, hanem alkotmányos alapjog. Alkotmányos alapjoggal pedig nem lehet visszaélni. Alkotmányos alapjognak nincs rendeltetésesszerű és rendeltetésellenes gyakorlása. Ezért a kért dokumentumok megismerését biztosítani kell és – amennyiben az adatkérelmők a dokumentumok másolásának költségeit megtérítik – azokról joguk van másolatot kapni. *(Az állásfoglalás szövege a Mellékletben olvasható.) (107/A2002)*

Egy civil szervezet beadványára válaszolva az adatvédelmi biztos a helyi önkormányzat bizottsági előterjesztéseinek nyilvánosságával kapcsolatos kérdésére válaszolva kifejtette, hogy azokban az esetekben, amikor a bizottság nyilvános ülést tart, a bizottsági előterjesztések adatai – a személyes adatokat leszámítva – nyilvánosak, e körben nem alkalmazható az Avtv. 19. § (5) bekezdése, hiszen egy nyilvános ülésen tárgyalt előterjesztés nem zárható el a nyilvánosság elől. *(Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (282/K/2002)*

Az adatvédelmi biztosi beszámolók évek óta jelezték, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (Ötv.) a zárt testületi és bizottsági üléseivel kapcsolatos szabályai nincsenek összhangban az Avtv.-vel. Az adatvédelmi biztos 2002. őszi, a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló törvény tervezetének véleményezése során javasolta annak kiegészítését egy, az Ötv.-t módosító szabállyal. Ez az önkormányzatok számára egyértelműen előírja, hogy az üzleti titok védelme érdekében elrendelt zárt testületi üléseken született döntéseket nem lehet a közvélemény elől elzárni.

Korrupció elleni harc – üzleti titok – nyilvánosság

Az adatvédelmi biztos információszabadság védelme terén kifejtett ténykedésének kezdettől fogva egyik központi kérdése az volt: melyek a leghatékonyabb eszközök a közpénzek átláthatóságának biztosítására. Működése kezdetén megfogalmazta: „*Ki tudja megbecsülni, hány kitűnő rendőrt pótolhat az, ha – amint az Adatvédelmi Biztos Irodája állandóan szorgalmazza – a jelenleginél szigorúbban érvényesítjük az Avtv.-nek azt a szabályát, mely szerint a közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ha majdnem minden titkot (minden titkot nem lehet még itt sem megszüntetni) elosztatunk a közpénzek elköltése környékén. Ha tehát ezt a szabadságjogot valamivel komolyabban vennénk, esetről esetre kényelmetlen helyzetbe hoznánk talán az állam szerveit, ugyanakkor felbecsülhetetlen segítséget is kapna ezzel az állam. Rákényszerülne arra, amire egyébként kevés hajlandóságot mutat, hogy végre önmagát racionalizálja, és ne a társadalmat kívánja mindig megfegyelmezni.*” (Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995-1996. Budapest, 1997. 32-33. oldal)

Noha az információszabadság Avtv.-beli szabályozása az elmúlt tíz év alatt kétségtelenül kiállta a gyakorlat próbáját, a jogalkotó azzal, hogy annak idején nem számolt az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánosságának konfliktusával, nehéz helyzetbe hozta az üzleti adatokat kezelő szerveket. Az adatvédelmi biztos működésének közel nyolc esztendeje alatt a jogszabályi ellentmondásokat igyekezett jogértelmezéssel feloldani. Számos ajánlásban és állásfoglalásban mondta ki, hogy az üzleti adatok titokban maradásához az érintettek akkor nem fűződik méltányolható érdeke, ha az adat a közpénzek felhasználásával, a közvagyon működtetésével, vagy ha a gazdálkodó szervezet jogsértő magatartásával függ össze.

2002-ben az üzleti titok és a közérdekű adat konfliktusának legérdekesebb ügye az a vizsgálat volt, amelyet a biztos a Westel Mobil Rt.-nek a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elleni panaszra nyomán indított. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a GVH a mobiltelefon szolgáltatás ágazatban lefolytatott vizsgálatát összegező jelentését – jogsértő módon – internetes honlapján közzétette. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a GVH által közzé tett jelentés egyedi üzleti adatokat nem tartalmaz, megállapításai pedig csupán közvetve vonatkoznak az egyes vállalkozásokra. A jelentést a GVH nemcsak, hogy jogosult, de az Avtv. rendelkezései alapján kérelemre köteles is bárki számára hozzáférhetővé tenni, eljárása ezért megfelelt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény előírásainak. (Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (842/A/2002)

Az adatvédelmi biztos amellet, hogy az ilyen ügyekben rendre kifejtette álláspontját, többször felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az üzleti adatokat kezelő szervek és az érintett vállalkozások számára a megnyugtató megoldást a megfelelő törvényi szabályozás jelentené, hiszen a jelenlegi helyzet sokszor lehetetlen feladat elé állítja a jogalkalmazót, amikor arról kell döntenie, hogy a közérdekű adat eltitkolása vagy az üzleti titok megsértése bűncselekmények közül melyiket kockáztassa.

A 2002. év örvendetes fejleménye, hogy a nyáron megkezdődött kodifikációs munkálatok, majd az őszi folyamán több fordulóban lefolytatott szakmai egyeztetések után az Igazságügyi Minisztérium decemberben benyújtotta az Országgyűlésnek a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló törvényjavaslatot. A 18 törvényt módosító törvénycsomag célja, hogy kiterjessze és megerősítse az állami ellenőrző szervek hatáskörét, segítse a költségvetési források felhasználásának hatékony ellenőrzését, a közpénzek és a köztulajdon felhasználásának és hasznosításának átláthatóságát, a korrupció visszaszorítását. Biztosítani kívánja a költségvetési pénzeszközökből történő támogatások nyújtásának, a közvagyon használatának megfelelő nyilvánosságát, továbbá azt, hogy a nyilvánosság ereje kényszerítse ki a közpénzfelhasználás során annak átláthatóbbá tételét és a jogkövető magatartást.

Az adatvédelmi biztos korábbi javaslatait és az előkészítés során kifejtett észrevételeit elfogadva a tervezet az Avtv. kiegészítésével meghatározza milyen esetekben nem lehet a közérdekű adatokat az üzleti titok védelmére hivatkozva visszatartani. A jogalkalmazók munkájának megkönnyítése érdekében a módosítás kiterjed számos kapcsolódó törvényre, így például a koncesszióról, a privatizációról, a közbeszerzésekről szóló, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényre is. Külön kiemelendő, hogy a tervezet – bevezetve a közérdekből nyilvános adat fogalmát –, az adatközlési kötelezettséget ki akarja terjeszteni azokra a gazdasági társaságokra is, amelyek központi vagy helyi költségvetési forrásokat használnak fel. (484/J/2002)

Közszerelők adatainak nyilvánossága

A kérdés, hogy hol húzódik a közszerelők (közfeladatot ellátó személyek) adatainak védelme és a tevékenységük megismeréséhez szükséges adatok nyilvánosságának határa, azaz az adatvédelmi biztos által védett két alapjog konfliktusa az üzleti titok kérdéséhez hasonlóan végig kíséri a biztos egész eddigi tevékenységét. Ebben az esztendőben e téren az egyik kiemelkedő jelentőségű kérdés a közfeladatot ellátó személyek közül az önkormányzati képviselők kötelezően benyújtandó vagyonynyilatkozatainak nyilvánossága volt. Az adatvédelmi biztos 2001. évi beszámolójában már jelezte a vagyonynyilatkozatok kötelező elrendelésével és fokozatos kiterjesztésével kapcsolatos aggályait, egyetértését hivatali elődjének hasonló álláspontjával. *(Lásd: Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001. Budapest, 2002. 138-139. oldal)*

A biztos több beadvány alapján vizsgálatot indított az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának nyilvánosságával kapcsolatban, melyet az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonynyilatkozattételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény vezetett be. A beadványok azt követően születtek, hogy az októberi önkormányzati választásokat követően az újonnan megválasztott képviselők és a vagyonynyilatkozatot kezelő önkormányzatok szembetalálták magukat a törvény hiányos és a személyes adatok védelmét veszélyeztető szabályaival, azzal, hogy a helyi önkormányzatok több tízezer képviselője és családjaik ingó és ingatlan vagyonára kiterjedő vagyonynyilatkozatok nyilvánossága az érintettek személyi és vagyonbiztonságát fenyegeti. Az adatvédelmi biztos állásfoglalás leszögezte, hogy egy hatályban lévő törvény rendelkezései mindenkire kötelezőek, az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatára vonatkozó törvényi előírásokat ezért végre kell hajtani. Ugyanakkor jelezte, hogy kezdeményezni fogja az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának nyilvánosságára vonatkozó törvényi előírás hatályon kívül helyezését. *(Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (763/A/2002, 778/K/2002, 790/H/2002, 919/A/2002)*

A közfeladatot ellátó személyek adatainak nyilvánosságát számos további beadvány érintette.

Egy országos napilap munkatársa azt panaszolta, hogy a Miniszterelnöki Hivatal jogszerűtlenül tartja vissza a központi tisztikar tagjainak beosztására és munkahelyére vonatkozó adatokat. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy a személyügyi nyilvántartás adatai közül a fegyveres szerv megnevezését, a hivatásos állomány tagja nevét, továbbá a beosztására, rendfokozatára és kitüntetésére vonatkozó adatot a hivatásos állomány tagja beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni, a szakmai előéletére vonatkozóan adatokat viszont csak az érintettek hozzájárulásával. *(Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (239/A/2002)*

Egy bíró nevére és beosztására vonatkozó adat megtagadását kifogásolta egy ügyvéd az Adatvédelmi Biztos Irodájánál. A Fővárosi Bíróság elnöke és az adatvédelmi biztos közötti többszöri levélváltást követően a kért adatot az ügyvéd megkapta. *(Az adatvédelmi biztos állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (245/A/2002)*

Információs szabadság és parlament

Mint minden más állami szervre, az Országgyűlésre is kötelező a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény. A törvényhozás Alkotmányban lefektetett státusza és feladatai, a Házsabályban rögzített eljárása, a képviselők jogállására vonatkozó speciális szabályok, a törvényhozás fő szabály szerinti nyilvános működése miatt az információs jogok érvényesülése szempontjából a parlament több okból is különleges helyzetben van, ezért az adatvédelmi biztos gyakorlatában az elmúlt években gyakorta vetettek fel jogértelmezési gondokat a képviselők, a vizsgáló- és egyéb bizottságok, az Országgyűlés Hivatala adatkezelésével kapcsolatos kérdések. Ezek egy részére – az adatvédelmi biztossal folytatott szakmai egyeztetést követően – az Országgyűlésnek a Házsabály 2001. május 29-i módosításával sikerült megnyugtató választ adnia. *(Lásd: Az adatvédelmi biztos 2001. évi beszámolója. Budapest, 2002. 146-147. oldal)*

Ugyanakkor évről évre visszatérő kérdés, hogy mire terjed ki az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési joga. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénynek (Játv.) még az Avtv. elfogadása előtt született 8. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.

Ebben az esztendőben két országgyűlési képviselő azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a Miniszterelnöki Hivatal nem tette számukra lehetővé, hogy a kistérségi megbízottak pályázati eljárásával kapcsolatos dokumentumokba betekinthesse. Ebben az esetben is felmerült az a kérdés, vajon Játv. az országgyűlési képviselők számára szélesebb jogot ad-e az információkhoz való hozzáféréshez annál, mint amit az Avtv. mindenki más számára biztosít. Az ügyben a vizsgálatot még nem zártuk le. *(892/A/2002)*

Az országgyűlési vizsgálóbizottságok adatkezelésével kapcsolatban is érkezett beadvány ebben az esztendőben az adatvédelmi biztoshoz. Azt követően, hogy az Országgyűlés 2002. július 9-i ülésnapján elfogadta a 41/2002. számú országgyűlési határozatot, mely a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról rendelkezett, a bizottság elnöke és egy magánszemély indítvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához. A beadványok elsősorban arra kívántak választ kapni, hogy a bizottság a határozatban előírt kötelezettsége – mely szerint a vizsgálatáról szóló jelentést nyilvánosságra kell hoznia – nem ütközik-e alkotmányos akadályokba. Az ügy jelentőségére tekintettel az adatvédelmi biztos ajánlásban összegezte megállapításait. Az ügy részletes ismertetését a beszámoló személyes adatok kezelésével kapcsolatos fejezete tartalmazza. *(Az ajánlás szövege a Mellékletben olvasható.) (544/K/2002)*

Információszabadság és környezetvédelem

Miként arra a korábbi adatvédelmi biztosi beszámolók is felhívták a figyelmet, a környezeti adatok nyilvánossága – miként a világon mindenütt – nálunk is az információszabadság különösen fontos területe. Jól jelzi ezt, hogy az Európai Unió Tanácsa – 1990-ben – e téren adott ki először a tagállamoknak törvényalkotási kötelezettséget előíró irányelvet, s hogy 1998-ban 39 ország és az Európai Közösség aláírásával megszületett az Aarhusi Egyezmény, amely a környezeti adatok nyilvánosságának biztosításán túl fontos rendelkezéseket tartalmaz a környezeti ügyekben folyó döntéshozatali eljárásokban való civil részvételtől és ezzel összefüggésben az igazságszolgáltatáshoz való jogról.

Magyarországon a környezeti adatok nyilvánosságáról több törvény is rendelkezik: az Avtv., a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, valamint a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény. 2002-ben az adatvédelmi biztosnak olyan ügyben kellett állást foglalnia, amely a három, egymás mellett létező hazai törvény okozta bizonytalanság miatt merült fel.

Egy környezetvédő civil szervezet azzal a kérdéssel kereste meg az Adatvédelmi Biztos Irodáját, hogy mely szabályok szerint kell az adatkezelőnek eljárnia az egymástól részben eltérő törvényi rendelkezések közül, ha a környezettel kapcsolatos közérdekű adatot kérnek tőle. Az adatvédelmi biztos válaszában abból indult ki, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alkotmányos jog. Ebből, valamint a jogállamiság elvéből az következik, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés területén az ilyen adatokat kezelő hatóságok, szervezetek kötelesek mindazon feladatokat ellátni, mindazon intézkedéseket meghozni, amelyet a hatályos törvények és egyéb jogszabályok bármelyike előír. Nem hivatkozhatnak egyik jogszabállyal szemben a másikra. Az állampolgárokat, a civil szervezeteket és más jogosultakat pedig megilletik mindazon jogok, melyeket bármelyik jogszabály számukra biztosít. (Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható.) (623/K/2002)

Titokfelügyelet

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény az információszabadság egyik garanciájaként az adatvédelmi biztos feladatává teszi az állami szervek által kiadott szolgálati titokkörüi jegyzékek tervezetének véleményezését. 2002-ben az adatvédelmi biztosnak öt esetben kellett ilyen tervezeteket véleményezni.

A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ az adatvédelmi biztos észrevételeit elfogadva a 2002/24. számú Magyar Közlönyben tette közzé szolgálati titokkörüi jegyzékét. (24/T/2002) A Magyar Nemzeti Bank szolgálati titokkörének módosításával kapcsolatban (156/T/2002) az adatvédelmi biztos kifogást nem emelt, s az a 4/2002. (MK 30.) MNB közleményként jelent meg. A Belügyminisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 16/1995. (X. 20.) BM rendelet módosításáról szóló 14/2002. (V. 8.) BM rendelettel az adatvédelmi biztos szintén egyetértett. (179/T/2002) Kifogást emelt ugyanakkor a honvédelmi vonatkozású szolgálati titokkörök módosításával kapcsolatban. (670/T/2002) A minisztérium az ellenérveket elfogadva tette közzé a honvédelmi vonatkozású titokkörökről szóló 11/1995. (XI. 14.) HM rendelet módosításáról szóló 49/2002. (XII. 5.) HM rendeletet. Ugyancsak az adatvédelmi biztos észrevételeit elfogadva jelent meg a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint szervei szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 9/2002. (XII. 23.) KvVM rendelet. (791/T/2002)

C) JOGSZABÁLY-VÉLEMÉNYEZÉS

Az adatvédelmi biztos törvényben előírt kötelessége valamennyi adatkezelést érintő jogszabály tervezetének véleményezése. Ezen kívül, amennyiben indokoltnak tartja, jogában áll javaslatot tenni jogszabály megalkotására vagy módosítására.

A jogszabály-előkészítésért felelős minisztériumok 2002-ben minden korábbinál több, összesen 180 jogszabálytervezetet küldtek meg véleményezésre. A véleményezett normák jogforrási szint szerinti megoszlását az alábbi táblázat mutatja, az elmúlt évek megfelelő adatait is feltüntetve:

Év	2002.	2001.	2000.
Törvény	32	25	33
Kormányrendelet	42	43	35
Kormányhatározat	12	11	12
Miniszteri rendelet	79	34	35
Önkormányzati rendelet	-	-	13
Egyéb	15	10	8
<i>Összesen</i>	<i>180</i>	<i>123</i>	<i>136</i>

(A véleményezett normák jegyzéke a beszámoló függelékében található.)

A jogszabály-véleményezéssel kapcsolatos ügyszám növekedése az európai uniós jogharmonizáció és az új kormányprogram megvalósításához szükséges jogalkotás felgyorsulása mellett azzal is összefüggésben lehet, hogy az adatvédelmi biztos 2002-ben levélben emlékeztette a hivatalba lépő minisztereket arra, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályok tervezetét meg kell

küldeniük véleményezésre. A felhívásra a miniszterek kedvezően reagáltak, és az illetékes tárcák jogszabály-előkészítő szervezeti egységeivel is jó munkakapcsolat alakult ki. Csak ritkán fordult elő olyan, barátságtalan gesztusként értékelhető esemény, mint amikor az egyik minisztérium jogi koordinációs osztályának vezetője péntek délelőtt azzal az instrukcióval küldött meg az adatvédelmi biztosnak egy több, mint száz oldalas törvénytervezetet, hogy az észrevételeket hétfő délelőtt tíz óráig várja, de a határidőn túl érkezett észrevételeket nem áll módjában figyelembe venni. Az adatvédelmi biztos véleményezési kötelezettségét üres formalizmussá silányító eljárás méltatlan és elfogadhatatlan. (742/J/2002)

Akárcsak a korábbi években, 2002-ben is érkeztek az adatvédelmi biztoshoz olyan jogszabálytervezetek, amelyek a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából értékelendő részt nem tartalmaztak. Példaképp megemlítendő:

Az ivóvízkivételre szánt felszíni víz-, valamint a halak létfeltételeinek biztosítása érdekében védelemre vagy minőségjavításra szoruló felszíni vizek vízminőségi követelményeiről és a vízminőségi állapot ellenőrzési feltételeiről szóló 6/2002. (XI. 5.) KöM–KöViM együttes rendelet tervezete (39/J/2002)

A Kis-Balaton Vízügyi Rendszer II. ütem beruházás felülvizsgálatáról és a beruházási program módosításáról szóló 2371/1999. (XII. 27.) Korm. határozat módosításáról szóló kormányhatározat tervezete (194/J/2002)

Az Igazságügyi Minisztérium fejezethez tartozó költségvetési szerv középírányító szervként történő elismeréséről, a gazdálkodási jogosítványok megosztási rendjéről és a büntetés-végrehajtási szervek alapító okiratainak módosításáról szóló 32/2002. (XII. 21.) IM rendelet tervezete (835/J/2002)

Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (879/J/2002)

Örvendetes ugyanakkor, hogy az ügyszám növekedését nem követte az ilyen, tévedésből vagy figyelmetlenségből megküldött tervezetek számának növekedése. 2002-ben 21 alkalommal kellett jogszabálytervezet véleményezésére vonatkozó felkérést azzal elhárítani, hogy az adatvédelmi biztos feladatkörébe csak az információs önrendelkezési joggal és az információs szabadsággal kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezése tartozik. Ez hasonló a korábbi évek megfelelő adataihoz.

A véleményezendő jogszabályok között rendszerint túlsúlyban vannak azok, amelyek a személyes adatok védelme szempontjából értékelendők. 2002 krónikájában jelentőségét tekintve kivételesen mégis olyan törvénytervezetet illet meg az első hely, amely – elfogadása esetén – az információs szabadság terén hoz komoly előrelépést.

2002-ben került az Országgyűlés elé a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló törvényjavaslat. A törvénycsomagot az adatvédelmi biztos a jogalkotást előkészítő Igazságügyi Minisztériumból származó felkérés alapján a koncepció kidolgozásától kezdve figyelemmel kísérte. A többfordulós jogszabály-előkészítési folyamat során beépültek a normaszövegbe azok a javaslatok, amelyek a közérdekű adat és az üzleti titok pontosabb elhatárolásával elősegítik a közérdekű adatok nyilvánosságának érvényesülését. (484/J/2002)

Az év másik kiemelkedő jelentőségű ügye az Avtv. helyébe lépő törvénytervezetek véleményezése volt. Az Avtv.-t felváltó két törvény kodifikációja – ahogy erről az előző évben beszámoltunk - 2001-ben elkezdődött. 2002-ben, a törvénytervezetek újabb változatáról az adatvédelmi biztos ugyancsak kifejtette az észrevételeit.

Az előkészítés alatt álló törvénytervezetek fogalmi kultúrája és egyes szabályai bizonyosan jogfejlesztő hatással lesznek, azonban a tervezet nem ad érdemi választ arra a kérdésre, hogy miért kell a személyes adatok és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat két külön törvénybe foglalni, megszüntetve ezáltal a magyar szabályozás bevált, nemzetközileg elismert módját: azt, hogy az adatvédelmet és az információs szabadságot egy törvényben, egymásra tekintettel szabályozza. Ugyancsak kifogásoltuk, hogy a tervezet a vonatkozó közösségi irányelvet félreértve szakítani kíván az Avtv. eddigi, az alapjogi korlátozás alkotmányos feltételeit szem előtt tartó szabályozási logikájával, mely szerint a személyes adatok kezeléséhez az adatfajtákat és az adatakat meghatározó szektorális törvény, vagy az érintett személy hozzájárulása teremthet jogalapot. (783/J/2002)

A 2002. év sajátossága, hogy a korábbiaknál többször kellett a jogszabály-előkészítés rendjétől eltérve, a jogszabálytervezet hivatalos megszületése előtt, vagy éppen törvény esetén a normaszöveg Országgyűléshez való benyújtását követően megfogalmazni észrevételeket, szabályozási javaslatokat:

2002 októberében a Magyar Bankszövetség főtárgya felkérte az adatvédelmi biztost, hogy véleményezzen egy, a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) módosítása céljából készített törvénytervezetet, amely az úgynevezett pozitív listás központi hitelinformációs rendszer bevezetését célozta. A jogszabály előkészítésért felelős Pénzügyminisztérium csak később kapcsolódott be a törvényelőkészítés folyamatába. A pozitív listás hitelinformációs rendszereket Európa országaiiban viták övezik, és a törvényi szabályozás országoként eltérő. A valamennyi hiteladóra kiterjedő központi nyilvántartás létrehozása semmiképp sem tekinthető jogharmonizációs kötelezettségnek. Az adatvédelmi biztosnak a törvénytervezettel szembeni fő kifogása az volt, hogy a tervezett adatkezelés sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének, mint az alapjog-korlátozás feltételeinek nem felel meg. A törvénytervezetről az Adatvédelmi Biztos Irodájában megtartott szakmai vita nyomán a Pénzügyminisztérium elállt a pozitív listás központi nyilvántartás bevezetésére vonatkozó javaslatról. (651/J/2002)

Az adatvédelmi biztos 2002 szeptemberében több fordulónál véleményezte a Pénzügyminisztérium által megküldött, a Pénzügyi Nyomozó Hivatalról szóló törvény tervezetét. Ezt követően 2002 novemberében arról szerzett tudomást, hogy a Belügyminisztérium előterjesztésében azonos tárgyú, azonban teljesen eltérő tartalmú törvényjavaslat került az Országgyűlés elé. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatósága megszűnéséről szóló T/1390. számú törvényjavaslat kifogásolható rendelkezései miatt az adatvédelmi biztos álláspontjáról levélben tájékoztatta az Országgyűlés illetékes bizottságát és a belügyminisztert. (636/J/2000)

Ugyancsak meglehetősen későn, szinte az Országgyűléshez való benyújtással egy időben kapta meg az adatvédelmi biztos az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló törvénytervezetet (T/541. számú törvényjavaslat), illetve a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló törvénytervezetet (T/542. számú törvényjavaslat), ezért a törvényjavaslatokra vonatkozó észrevételeit egyaránt közölte az előterjesztővel és az Országgyűlés illetékes bizottságával. (481/J/2002, 482/J/2002)

Az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő törvények módosításáról szóló, T/1107. számú törvényjavaslat tervezetét a jogszabály előkészítésért felelős szakminiszter elmulasztotta megküldeni véleményezésre, ezért az adatvédelmi biztos az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága előtt szóban és írásban fejtette ki a fertőző betegségek, ezen belül a HIV szűrővizsgálatához kapcsolódó személyes adatkezelés szabályozására vonatkozó észrevételeit. Egyebek mellett azt kifogásolta, hogy az anonim szűrés lehetőségének mellőzésével törvény a cél elérésére alkalmatlan eszközzel kívánja korlátozni az információs önrendelkezési jogot, továbbá túl általánosan, „*gumifogalmakkal*” fogalmazza meg az adatalanyok körét. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium képviselői nyitottak voltak az adatvédelmi biztos észrevételeire, sőt személyes konzultációt kezdeményeztek az észrevételek megvitatására és egyetértettek azzal, hogy a törvényjavaslat hiányosságait orvosolni kell. Örvendetes, hogy az adatvédelmi biztos észrevételeit nemcsak a jogszabály előkészítője, de a jogalkotó is magáévá tette, hiszen később több olyan képviselői módosító javaslat is született, amely az adatvédelmi biztos ajánlásának megfelelően korrigálta a törvényjavaslatot. (731/J/2002)

A véleményezésre megküldeni elmulasztott jogszabályok közül kiemelendő még az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 2002. évi XLV. törvény és a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény. Az adatvédelmi biztos szükség szerint később fogja kezdeményezni az ilyen jogszabályok módosítását.

Javaslatok jogszabályok megalkotására és módosítására

Az adatvédelmi biztos 2001 decemberében, hivatalba lépése alkalmával jelezte, hogy kiemelt feladatának tekinti a jogalkotás fokozott figyelemmel kísérését, hiszen a személyes adatok védelmét vagy a közérdekű adatok nyilvánosságát sértő jogszabályok az egyedi jogalkalmazó döntéstől eltérően akár egész társadalmi csoportokra, rétegekre kiterjedő sérelmet okozhatnak. Ezért azt tervezte, hogy nemcsak a megküldött jogszabálytervezeteket véleményezi, hanem rendszeresen elemzi az összes hatályba lépő jogszabályt, kiszűrve azokat, amelyek tervezetét az előkészítő elmulasztotta megküldeni. Ilyen esetekre korábban ugyanis általában csak panasz nyomán derült fény. Bár a megjelenő jogszabályok rendszeres elemzésére az adatvédelmi biztos hivatali apparátusának átmeneti létszámhiánya miatt csak január, február, március és május hónapban került sor, ez idő alatt összesen 27 jogszabállyal kapcsolatban kellett utólagos módosítási javaslatot megfogalmazni. E számban nincsenek benne azok a jogszabályok, amelyek tervezetét elmulasztották ugyan véleményezésre megküldeni, azonban adatvédelmi szempontból kifogásolható rendelkezést nem tartalmaztak.

A veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról szóló 1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet törvényi felhatalmazás hiányában írta elő egyes személyes adatok felvételét. A tárgyban utólag megfogalmazott módosító javaslatokkal a közlekedési és vízügyi miniszter egyetértett és arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a kifogásolt rendelkezéseket az adatvédelmi biztosi észrevételeknek megfelelően átdolgozzák. (85/J/2002)

Gyakori tapasztalatunk, hogy a törvényekhez kapcsolódó végrehajtási rendelet alkotója adottnak veszi a felhatalmazást személyes adatok kezelését előíró szabályozásra, ha a végrehajtási rendeletalkotási felhatalmazást adó törvény olyan feladatot fogalmaz meg, amelyhez személyes adatok kezelése szükséges. Az adatvédelmi biztos gyakorlata szerint azonban ez legfeljebb olyan esetben fogadható el, ha a törvény meghatározza az adatalanyok és a kezelhető személyes adatok körét, hiszen egyébként az adatkezelést – mely az információs önrendelkezés korlátozása – az Avtv.-t sértve nem törvény, hanem alacsonyabb szintű jogszabály állapítaná meg.

A vizsgálatok nyomán megfogalmazott, a jogalkotónak címzett javaslatok az adatvédelmi biztos ajánlásaiban találhatók:

Az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt-ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlásban egyebek mellett javasolta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosítását. A személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot jobban szolgáló ajánlási rendszer kialakítása érdekében, illetve felkérte a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a nyilvános adattárakban hozzáférhető személyes adatok választási kampány céljára történő felhasználásának törvényi szabályozását, továbbá megfontolásra ajánlotta a választási kampány időszakán kívüli „*politikai marketing*” átfogó törvényi szabályozását. (381/H/2002)

Az írásbeli nyelvvizsgadolgozatok megtekintésének rendjével kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás felkérte az oktatási minisztert, hogy készítse elő az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsgabizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet olyan módosítását, amely a vizsgaközpontok számára egyértelművé teszi, hogy a vizsgadolgozatokba való betekintési jog magában foglalja a másolatok készítésének jogát is. (336/A/2002)

Az országgyűlési vizsgálóbizottságok – különösen a 41/2002. (VII. 12.) OGY határozattal létrehozott, a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság – adatkezelésére vonatkozó adatvédelmi biztosi ajánlás felkérte a jogalkotót, hogy az információs önrendelkezési jog védelme érdekében törvényben állapítsa meg a vizsgálóbizottságok által követendő adatkezelési szabályokat. (544/K/2002)

III. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

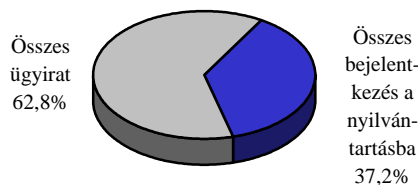
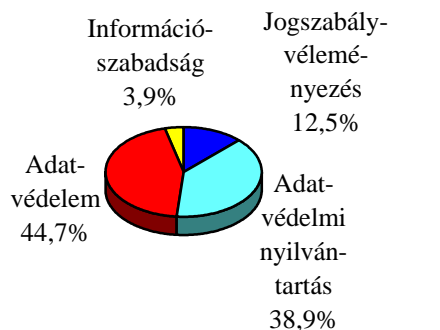
A) AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

Az adatvédelmi nyilvántartás – amelynek kidolgozását, vezetését, és működtetését az adatvédelmi biztosra ruházta a jogalkotó a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. § c.) pontja alapján – folyamatosan bővül, így egyre átfogóbb képet ad az országban működtetett adatkezelésekről.

Megállapítható, hogy az adatvédelmi nyilvántartás feltöltöttsége növekedésének arányában egyre jobban betölti szerepét, egyre eredményesebben járul hozzá az érintett állampolgárok információs önrendelkezési jogának érvényesítéséhez, és ahhoz, hogy átfogó ismereteink legyenek a magyarországi adatkezelésekről. Annál is inkább, mivel a polgárok többsége valószínűsíthetően nem tud személyes adatait érintő adatkezelések mindegyikéről.

A világon elterjedt új információs technológiák lehetővé teszik – és ez sajnos egyre inkább gyakorlattá válik –, hogy a személyes adatokat nem maga az érintett szolgáltatja. A vitás esetek nagy részében előfordul, hogy még a jogszerűen, közvetlenül az érintettől felvett adatokat sem az eredeti céloknak megfelelően használják fel, hanem felhatalmazás nélkül, jogosulatlanul továbbítják más adatkezelő részére, vagy nyilvánosságra hozzák azokat. Az adatvédelmi nyilvántartásnak ezekben az esetekben is segítséget kell nyújtania az információs esélyegyenlőség megteremtésében a polgár és az adatkezelők között, hiszen a rendkívül tökeigényes új információs technológiák kialakulása következtében a polgárokkal szemben információs erőfölénybe kerülnek az anyagiakban nem korlátozott adatkezelők, melyeket a professzionális informatikusok hada és az információs technológia legújabb vívmányai is segítik.

Az adatvédelmi nyilvántartás működtetése már több éve folyamatos üzemmódban történik. Az iroda tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzetét az alábbi két ábrával szemléltethetjük.



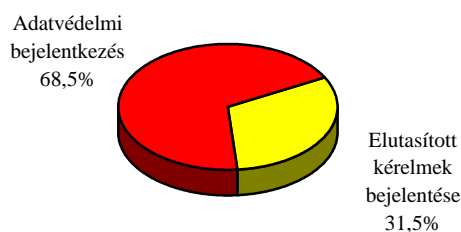
A nyilvántartás működése végre felkeltette az adatkezelők érdeklődését. Ez elsősorban a bejelentkezéssel kapcsolatos konzultációk számának növekedését jelentette. A több éve tartó jogszabály értelmező, bejelentkezést segítő hivatali munkánknak is köszönhető, hogy az adatkezelők körében csökkent a nyilvántartás tartalmával és szerepével kapcsolatos tájékoztatatlanság. Miután a nyilvántartásba bejelentkezéskor a személyes adatokat tartalmazó adatbázist kell pontosan definiálni, leírni, a személyes adatokat tartalmazó nyilvántartás(ok) leírását űrlapok kitöltésével kell meghatározni. A bejelentkezési űrlap átvehető az Országgyűlési Biztosok Hivatalában.

Az űrlapok interaktív bevitele folyamatosan történik, így egyre nagyobb méretűvé válik a „nyilvántartók és a nyilvántartások nyilvántartása”. A bejelentkezések elmaradása elsősorban a magánszférában tapasztalható.

A nyilvántartás az adatkezelők, az adatfeldolgozók, a végzett adatkezelések, az adatfajták és az adattovábbítások leírását tartalmazza. A nyilvántartásba történő bejelentkezés minden személyes adatot kezelő számára kötelező, a törvény 30. §-ában felsoroltak kivételével.

Bár a nyilvántartás az adatvédelmi biztos minden felhívásának, erőfeszítésének ellenére sem teljes, mégis az ügyek kivizsgálásakor működésének szerepe nő, a nyilvántartási főosztály szakértői az adatvédelmi nyilvántartás lekérdezésével segítik az adott beadvány kivizsgálását.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája nyilvántartási tevékenységének megoszlását a 3. ábra tartalmazza.



Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés 2002. évi sajátosságai

A külföldi gyakorlatban már korábban, hazánkban először a 2002. évi országgyűlési választásokkal kapcsolatban volt tapasztalható, hogy a pártok a polgárok szavazatainak megnyerése érdekében jelentős mértékben növelték kampánytevékenységüket, melynek során az információs társadalom adta lehetőségek széles tárának felhasználásával szólították meg a választópolgárokat. Ezen tevékenység felvetett az adatvédelemmel kapcsolatos olyan kérdéseket, melyek korábban még nem, vagy nem teljes körűen, illetőleg a konkrét esetekre eltérő értelmezést eredményező módon voltak szabályozva. A pontos, autentikus értelmezésre vonatkozó igény megjelenése szükségszerűvé tette, hogy az adatvédelmi biztos a konkrét bejelentések, panaszok alapján ajánlás, tájékoztató, közlemény útján tájékoztassa az ilyen tevékenységek végzésének lehetőségeiről nemcsak a kampánytevékenységet végző pártokat, szervezeteket, hanem a nyilvánosságot is.

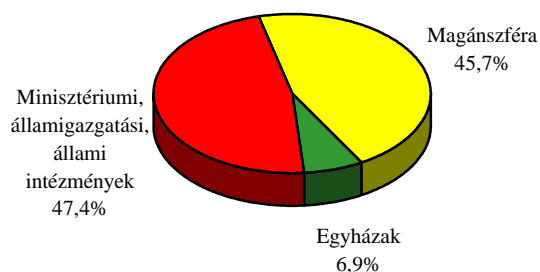
A választásokkal kapcsolatos bejelentések alapvetően két csoportba sorolhatók. Az egyik az ajánlás hatályos rendjével, az ajánlószervényekkel kapcsolatos, a másik pedig a politikai élet szereplőinek azon törekvésével összefüggő, hogy a választópolgárokkal különböző módon kapcsolatot létesítsenek és tartsanak fenn, illetve üzeneteiket a választási kampány során és azon kívül is eljuttassák hozzájuk.

Az ajánlószervény intézménye személyes adatok, a politikai meggyőződésre vonatkozó adatok tekintetében pedig különleges adatok kezelésével jár együtt. A jelölő szervezetek az ajánlószervényen szereplő adatok tekintetében adatkezelőknek minősülnek, ennek következtében be kell jelentkezniük az adatvédelmi nyilvántartásba. A jelölő szervezetek bíróságnál bejegyzett törvényes képviselőit, illetőleg ezek meghatalmazottjait pedig adatfeldolgozónak kell tekinteni. Ennek következtében vonatkozik rájuk az Avtv. 6. §-ban szabályozott tájékoztatási kötelezettség (amelynek ki kell terjednie annak az adatkezelőnek a megnevezésére is, akinek a képviselőjében eljáró személy az ajánlószervényeket gyűjti). Az adatkezelőkre, illetve adatfeldolgozókra vonatkozó, az Avtv.-ben szabályozott bejelentési kötelezettségeknek a jelölő szervezetek, illetve jelöltek eddigi tapasztalataink alapján nem vagy nem teljes mértékben tettek eleget.

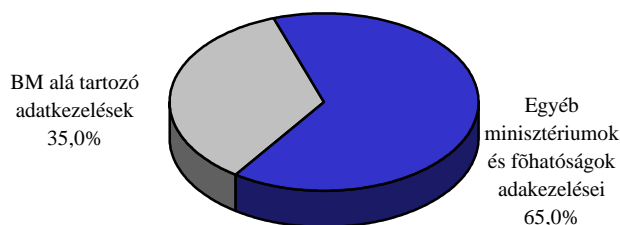
A különböző politikai pártok, társadalmi szervezetek, kisebb mértékben a közhasznú szervezetek arra törekszenek, hogy a választási kampány időszakában és azon kívül is kapcsolatba kerülhessenek, illetve kapcsolatot tarthassanak fenn a választópolgárokkal. Ezen törekvések azonban nem sérthetik a választópolgárok magánélethez, a személyes adataik védelméhez fűződő jogát. Ehhez kapcsolódik, hogy az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni.

Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi elemzése

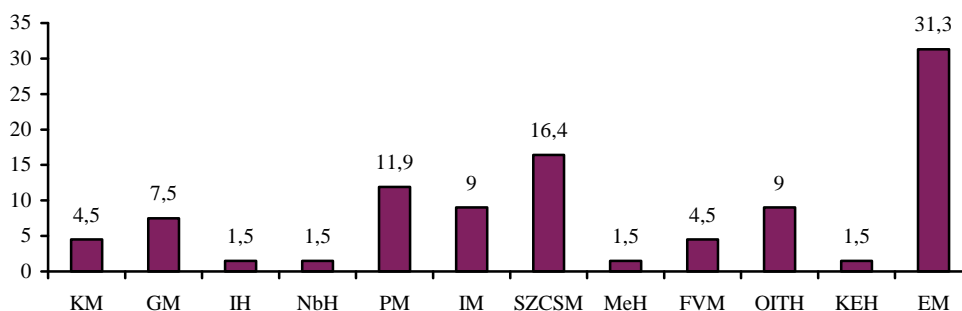
A 2002-es évben meghatározó változás állt be a bejelentkezett adatkezelők összetételében. A nagyobb adatkezelői kategóriák közé belépett az egyház a majdnem hét százalékos részesedésével.



A legnagyobb adatkezelők között a minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a megoszlás továbbra is az előző évek során megszokottat idézi fel. Összességében továbbra is a Belügyminisztérium jelentette be a legtöbb adatkezelést ami a felsőszintű, minisztériumi adatkezelések körében igen nagy hányadot, 35%-ot képvisel.

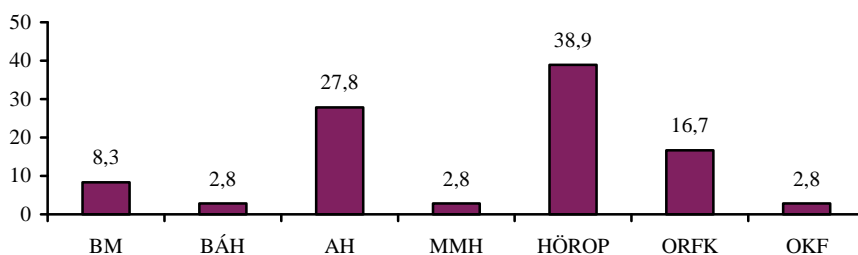


Ha nem számítjuk bele az összes minisztériumi és főhatósági adatokba a Belügyminisztériumi adatkezeléseket, akkor azt tapasztaljuk, hogy az Egészségügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó adatkezelések teszik ki az összes feldolgozások 31,3%-át. Utána következnek az adatkezelések számát tekintve a Szociális és Családügyi Minisztérium 16,4%-kal.



Rövidítés	Teljes megnevezés
KM	Külügyminisztérium
GM	Gazdasági Minisztérium
MKIH	A Magyar Köztársaság Információs Hivatala
NbH	Nemzetbiztonsági Hivatal
EM	Egészségügyi Minisztérium
IM	Igazságügyi Minisztérium
SZCSM	Szociális és Családügyi Minisztérium
PM	Pénzügyminisztérium
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
OITH	Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala
KEH	Közszolgálati Ellenőrzési Hivatal

A Belügyminisztérium adatkezeléseit vizsgálva megállapítható, hogy továbbra is az első három adatkezelői helyet foglalja el a százalékos megoszlást tekintve a Határőrség Országos Parancsnoksága, a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal valamint az Országos Rendőr-főkapitányság.

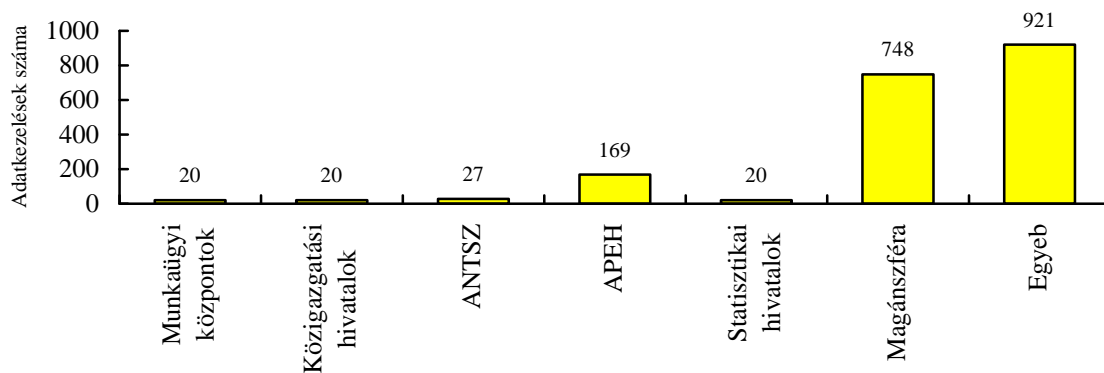


Rövidítés	Teljes megnevezés
BM	Belügyminisztérium
AH	Belügyminisztérium Adatfeldolgozó Hivatala
MMH	Belügyminisztérium Menekültügyi és Migrációs Hivatala
HÖROP	Határőrség Országos Parancsnoksága
ORFK	Országos Rendőr-Főkapitányság
OKF	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
BÁH	Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Annak ellenére, hogy a Honvédelmi Minisztériummal folytatott korábbi konzultációk során már reális elképzelés körvonalazódott a honvédségi személyes adatokat tartalmazó nyilvántartási rendszerek bejelentéseinek megoldására, a minisztérium illetékesei továbbra sem jelentették be adatkezeléseit.

A korábban történt egyeztetések ellenére sem küldte meg az Ifjúsági és Sportminisztérium a bejelentkezéseiket.

A nagyobb adatkezelők – ide nem sorolva az önkormányzatokat – adatkezeléseinek megoszlását a következő ábra szemlélteti.



A nyilvántartási bejelentkezések terén komoly sikert a közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó cégeknél értünk el a megelőző évek folyamán, amit a különböző szakmai fórumokon folytatott folyamatos bejelentkezési kampánynak köszönhetünk.

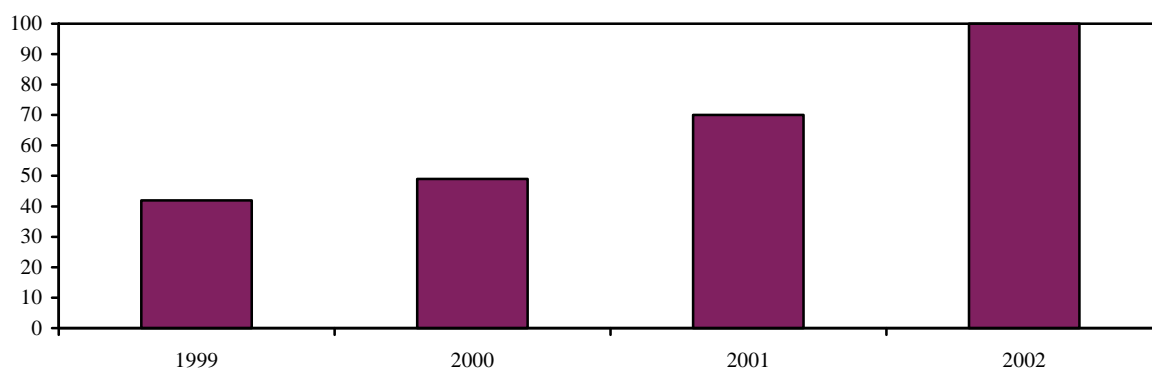
A munkaerő közvetítés tevékenységi területen is az állami munkaügyi központok szenteltek nagyobb figyelmet a bejelentkezésre vonatkozó törvényi előírásoknak, a magánszférához tartozó közvetítő cégeknek csak kis hányada kérte adatkezeléséhez a nyilvántartási azonosítót.

Az új munkaerő-foglalkoztatási jelenségekkel kapcsolatban észrevételezni kell még a hazánkba települt nemzetközi vállalatok gyakorlatát. Az említettek munkaügyi politikájának alapvető vonása a vállalati szakértők tudásának legelőnyösebb kiaknázása ezért a szakértőikről precíz humán-erőforrás nyilvántartást vezetnek, amelyből rendszeresen személyes adatokat továbbítanak a külföldi anyavállalathoz, más esetekben pedig a munkaerő gazdálkodó központokhoz. Az Avtv. a megfelelő feltételek teljesülése esetén engedélyezi az erre irányuló tevékenységeket, viszont ezen adatkezelések bejelentése kötelező; ezt támasztja alá a törvény indoklása: „[...] e kivételekben meghatározott adatkezeléseket is be kell jelenteni, ha céljuk vagy tartalmuk több vagy más – például a továbbítást, a nyilvánosságra hozást vagy egyéb hasznosítást illetően [...]”. Ha az adatkezelés célja eltér a jogszabályokban minden munkáltató számára előírt adatkezelési céloktól, nem lehet mentesíteni a bejelentkezési kötelezettség alól.

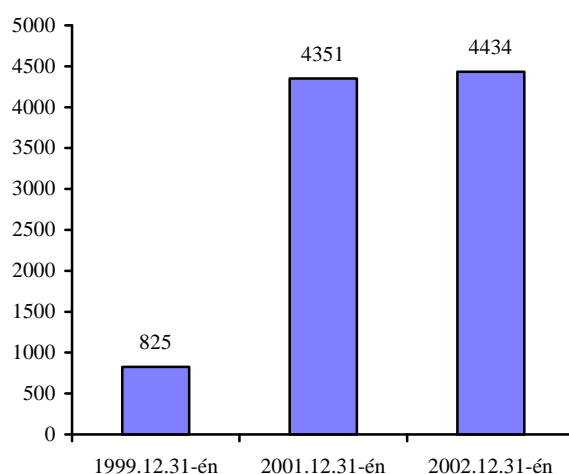
Az – egyéb tevékenységeik mellett – bérszámfejtésre szakosodott önálló, adatfeldolgozó cégek között elenyésző a bejelentkezettek száma.

További kívánnivalókat hagy maga után a kötelező biztosítások megkötését és vezetését végző biztosító társaságok bejelentkezési hajlandósága is.

A magánszféra vállalkozásainak jogkövető magatartásáról a bejelentkezések terén általában elmondható, hogy a törvényi előírásokat még mindig nem tartják be maradéktalanul, bár a bejelentkezés elmulasztása miatti büntetőjogi felelősségrevonás lehetősége mintha ösztönző erővel hatna az utóbbi időben. Viszonylagos sikerként könyvelhetjük el, hogy a magánszektor bejelentkezése 1999 és 2002 között több mint a duplájára emelkedett.

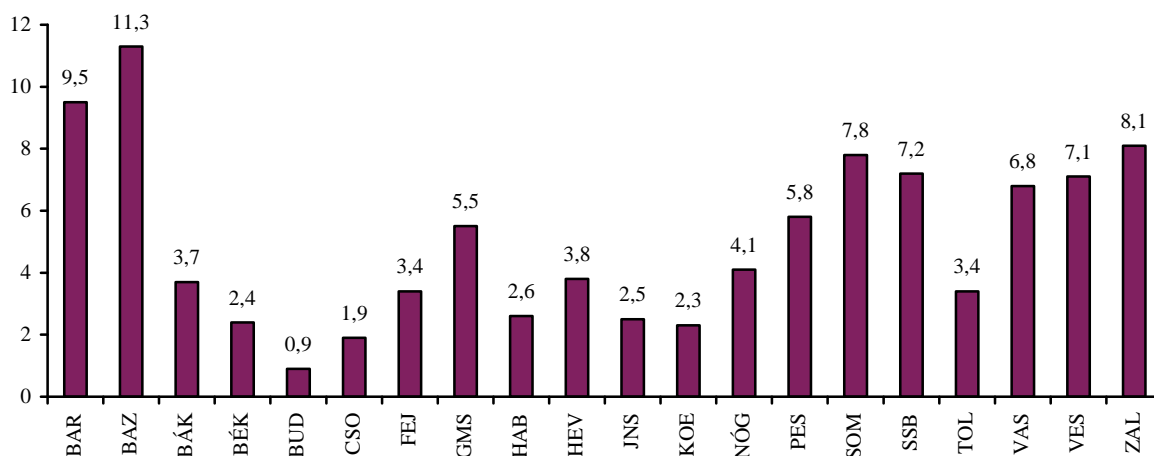


A 2002. év folyamán a rendelkezésre álló szakemberlétszám (pontosabban annak hiánya) következtében már egyáltalán nem tudunk meggyőzési kampányt folytatni az önkormányzatok helyi adatkezelési bejelentésének ösztönzésére. Így nem állt módunkban felhívást eljuttatni azokhoz a településekhez, amelyek önkormányzatai még nem jelentették be a saját hatáskörben elrendelt helyi adatkezeléseiket. Az újabb ráhatás hiányának eredményét szembeszökően mutatja az alábbi ábra.



Az ábrán szemléltetve látható, hogy míg a 2000-es és a 2001-es évek folyamán a bejelentett helyi adatkezelések száma több mint ötszörösére nőtt, addig a 2002. év folyamán a növekedés igen kis mértékű volt.

A regisztrált adatkezelő önkormányzatok megyénkénti megoszlását a következő ábra szemlélteti.



A 2002. év végén az adatvédelmi nyilvántartási rendszert a következő összetétel jellemzi:

Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelők:	330
– adatkezeléseik:	1142
A magánszférába tartozó adatkezelők:	318
– adatkezeléseik:	748
Önkormányzatok mint adatkezelők:	3155
– törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik:	29612
Egyházak mint adatkezelők:	48
– adatkezeléseik:	57

Az adatvédelmi nyilvántartás informatikai rendszerének állapota és fejlesztése

A 2002-es év folyamán az adatvédelmi nyilvántartást szolgáltató web-szerver továbbra is az Országgyűlési Biztos Hivatala tűzfalán keresztül kapcsolódott az internetre. A tűzfalat szállító cég szakemberei 2002-ben sem tudták biztosítani a különlegesen védett címen keresztüli hozzáférhetőséget.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai működése és szolgáltatása a hivatal épületének informatikai hálózatán alapul. Az adatátviteli hálózat hardver és szoftver eszközállománya meghatározza az iroda kommunikációs lehetőségeit is. Az adatátvitelt szolgáló hálózati szoftverek és hardverek rendkívül elavultak.

A MeH által meghirdetett pályázaton 2002-ben az Országgyűlési Biztosok Hivatala az úgynevezett Portál projekttel indult, az egyes biztosok kívülről vásárolt, elavult iktatórendszerének korszerűsítésére. A projekt tartalmazta a hivatal belső információáramlásának biztosításához szükséges tűzfal létrehozását és beszerzését is, aminek kidolgozásában a Nyilvántartási Főosztály is részt vett, annak érdekében, hogy összehangolja az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisának a hivatali tűzfalon keresztüli, biztonságos internetes elérhetőségét a hivatal többi hálózatos

hozzáféréseivel együtt. A projekt nem fejeződött be az év végén, így még nem számolhatunk be a hivatal és a nyilvántartás különböző be/kimeneti vonalainak végső integrálásáról.

A nyilvántartás eszközparkja további korszerűsítést igényel, úgy a hardver mint a szoftver vonatkozásában. A szolgáltatás biztonságának érdekében tartalék háttérgépeket kellene a hivatalnak beszereznie az adatvédelmi nyilvántartás, illetve az iktatási rendszer számára. Ezt feltétlenül számításba kell venni a sürgős eszközberuházások között.

Az adatvédelmi biztos honlapja www.obh.hu címen található meg.

B) AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

Ebben az évben nem hívtuk fel közleményben az adatkezelők figyelmét a jelentendő adatok körére és a jelentés céljára. Az adatkezelők által megküldött adathalmaz egy része vélelmezhetően a hibás értelmezés miatt nem használható, mert a hivatalához érkező minden személyes adat iránti kérelemről beszámol ahelyett, hogy csak azokról a kérelmekről számolna be, melyeket az érintettek terjesztettek elő.

2002-ben is június 30-a volt az adatszolgáltatás határideje. A jelentésüket elküldők döntő többsége határidőn belül teljesítette törvényes kötelezettségét.

Részletes adatok

Községek

Magyarországon 2916 község van. Ebből 927 a körjegyzőséghez tartozó nem székhely település. Ennek értelmében 1989 községi jegyzőnek és körjegyzőnek kellett volna az adatszolgáltatásról szóló jelentést elküldenie. Ezzel szemben hivatalunk csak 111 jelentést kapott.

Ezek közül 36 jelentés tájékoztató arról, hogy ilyen kérelmet intéztek a hivatalhoz, összesen 767 esetben. Elutasított kérelem 2 esetben volt. 75 község arról tesz jelentést, hogy hozzá személyes adat iránti kérelem 2001-ben nem érkezett.

Közérdekű adat iránti kérelem 2001-ben 9 községbe érkezett, összesen 190 esetben. Közérdekű adat iránti kérelmet egy községben sem utasítottak el. 102 községbe nem érkezett közérdekű adat iránti kérelem.

Összes község és a jelentést küldők aránya

Községek	1999	2000	2001
Száma	2022	1986	1989
Jelentést küldött	546	112	111
Aránya	27%	6%	5,5%

Városok, Budapest kerületeivel együtt

Magyarország 244 városa közül, beleértve Budapest kerületeit is, 29 küldött jelentést 2001. évi adatszolgáltatásáról. 17 jelentés tájékoztató arról, hogy hivatalhoz személyes adat iránti kérelmet intéztek, összesen 3 209 esetben. Kérelem elutasítása nem történt. 12 jelentés arról értesíti a biztost, hogy hozzá a tárgyévben személyes adat iránti kérelmet nem intéztek.

Közérdekű adat iránti kérelmet intéztek 9 városhoz összesen 749 esetben. Elutasított kérelem 2 esetben volt. 20 város arról tájékoztató, hogy nem érkezett hozzá közérdekű adat iránti kérelem.

Összes város és a jelentést küldők aránya

Városok	1999	2000	2001
Száma	222	237	244
Jelentést küldött	111	29	29
Aránya	50%	12%	12%

Megyei jogú városok

Magyarország 22 megyei jogú városa közül csupán 5 küldött értesítést az adatvédelmi biztosnak a 2001. évi adatszolgáltatásáról. Ezek a következők: Kecskemét, Nagykanizsa Nyíregyháza, Szombathely és Szeged.

Három megyei jogú városban intéztek személyes adat iránti kérelmet a hivatalhoz, összesen 3085 esetben. Személyes adat iránti elutasított kérelemről egy megyei jogú város sem tesz jelentést. A beküldők közül kettő tájékoztatja a biztost arról, hogy hozzá a tárgyévben személyes adat iránti kérelmet nem intéztek.

Közérdekű adat iránti kérelemmel kapcsolatban egy jelentés szól arról, hogy a hivatalhoz közérdekű adat iránti kérelmet intéztek, összesen 376 esetben. Elutasított közérdekű adat iránti kérelemről a tárgyévben megyei jogú városból nem érkezett jelentés.

Összes megyei jogú város és a jelentést küldők aránya

Megyei jogú városok	1999	2000	2001
Száma	22	22	22
Jelentést küldött	19	8	5
Aránya	86%	36%	23%

Megyék beleértve Budapestet is

Az elmúlt évben – hasonlóan a 2001-es helyzethez – ebből a körből egyetlen adatszolgáltatás sem érkezett.

Megyék (Budapesttel együtt) és a jelentést küldők aránya

Megyék	1999	2000	2001
Száma	20	20	20
Jelentést küldött	0	0	
Aránya	0 %	0 %	0 %

Minisztériumok és tárca nélküli miniszterek

Öt minisztérium jelentett adatokat. Mind az öt minisztérium kezelt személyes adat iránti kérelmet, összesen 19 969 számban. Ebből 380 darab került elutasításra. 3 minisztérium jelentett közérdekű megkeresést 4284 számban, 8 kérelmet utasítottak el. Kettő jelezte azt, hogy nem érkezett hozzá kérelem.

Belügyminisztérium és szervezetei

A Belügyminisztérium és szervezetei közül 176 küldött jelentést. A jelentést küldökhöz összesen 11 590 személyes adat iránti kérelem érkezett. Közülük 3 tett jelentést elutasításról, összesen 18 esetben. 12 szervezet jelentett közérdekű megkeresést 305 számban, 7 kérelmet utasítottak el.

Országos hatáskörű szervek

Az országos hatáskörű szervek közül 6 küldött jelentést. A jelentést küldökhöz összesen 27 978 személyes adat iránti kérelem érkezett. Közülük 3 tett jelentést elutasításról, összesen 361 esetben. Az elutasítás oka főként a kérelem jogalapjának hiánya volt, illetve az adathiány. Közérdekű adat iránti kérelem két helyre 4031 számban érkezett, elutasítás egy esetben volt.

Igazságszolgáltatás

Az elmúlt évekhez hasonlóan a tárgyévben sem jeleskedtek jelentésükkel az igazságszolgáltatás körébe tartozó adatkezelők. Az összesen beérkezett 3 jelentésből 2 számolt be személyes adat iránti kérelemről: összesen 40 kérelmet regisztráltak, elutasítás nem volt. Közérdekű adat iránti kérelem egy helyre 7 számban érkezett, elutasítás egy esetben volt.

*Egyéb adatkezelők**Középszintű közigazgatási szervek*

25 szervtől érkezett be jelentés. Személyes adat iránti kérelem nem érkezett. 10 szerv jelentett közérdekű adat iránti kérelmet – összesen 415-öt –, elutasított kérelem nem volt.

Összefoglaló

A személyes és közérdekű adatok elutasításának bejelentéséről szóló jelentésekkel kapcsolatos, a korábbi években már jelzett problémák nem szűntek meg. Az elküldött jelentések egyre csökkenő száma alapján levonható az a sajnálatos következtetés, hogy az adatkezelők nagy része még mindig nem teljesíti az adatvédelmi törvényben meghatározott jelentési kötelezettségét.

MELLÉKLETEK

1. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS TÁJÉKOZTATÓJA

*Tájékoztató**az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről*

A politikai pártok tevékenységük bemutatására, programjaik ismertetésére, a képviselőjelöltek népszerűsítésére mind gyakrabban alkalmazzák azokat a módszereket, amelyek során a polgárokkal közvetlenül – sokszor személyes adataik felhasználásával – veszik fel a kapcsolatot, vagy folytatnak kommunikációt.

A személyes adatok gyűjtésének, felvételének és tárolásának, feldolgozásának és hasznosításának (továbbításának és nyilvánosságra hozatalának) legfontosabb kérdéseit az adatvédelmi törvény és más, adatkezelésre vonatkozó jogszabályok meghatározzák. Az országgyűlési képviselők 2002. évi választásához kapcsolódva szükségesnek tartom, hogy a személyes adatok jogszerű felhasználásának körülményeiről, feltételeiről, az adatokat kezelő, illetve azokat feldolgozó politikai pártok, illetve független jelöltek (a továbbiakban együtt: pártok), valamint az érintettek jogairól, kötelességeiről, illetve lehetőségeiről tájékoztatást adjak ki.

I.

A választókkal való kapcsolatba lépéshez, illetve a velük való folyamatos kapcsolattartáshoz (így mindenek előtt a politikai programot, jelölteket népszerűsítő propaganda-anyagok, levelek, üzenetek, kérdőívek, stb. választókhoz juttatásához) a pártok többféle módszert alkalmaznak:

1. Személyes adatok felhasználását, illetve ilyen adatok megismerését nem igénylő módon, például:
 - közterületen, rendezvényeken történő átadással;
 - postaládába helyezéssel, vagy lakáson átadva („szóróanyag”);
 - emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer működtetésével az előfizető vezetékes vagy mobil telefonjára hangbemondásos, vagy SMS üzenet továbbításával;
 - az internetes fórumok felhasználásával.
2. Személyes adatok (név, lakcím, egyéni előfizetői telefonszám, e-mail cím) felhasználásával, különösképpen:
 - névvel és lakcímmel ellátott postai küldeményként;
 - névre (lakcímre) szóló, nem postai úton kézbesített küldeményként;
 - előfizetői címlisták (telefonkönyvek) adatainak felhasználásával az előfizető vezetékes vagy mobil telefonjára – élőszavas vagy előre rögzített szövegű – hangbemondásos, vagy SMS üzenet továbbításával;
 - elektronikus levélben.

II.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adatok körén belül kiemelt védelem illeti meg a különleges adatokat, köztük a politikai véleményre vagy pártállásra vonatkozó személyes adatokat. A törvény úgy rendelkezik, hogy személyes adatot kezelni, azaz gyűjteni, felvenni és tárolni, feldolgozni, hasznosítani (továbbítani, nyilvánosságra hozni) és törölni csak akkor lehet, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény (vagy törvény által meghatározott körben helyi önkormányzati rendelet) elrendeli. Különleges adat kezeléséhez az érintettnek a hozzájárulását írásban kell megadnia.

Az Avtv. szerint adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja. Az adatkezelő az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzésére adatfeldolgozót vehet igénybe, akinek a tevékenységéért felelősséggel tartozik.

Az országgyűlési képviselők választásával összefüggésben személyes adatok jogszerű kezelésére törvényi felhatalmazás alapján, vagy az érintett hozzájárulásával kerülhet sor.

Az első csoportba tartoznak:

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 45. §-a szerint a jelöltek és a jelölő szervezetek a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalától, illetve a helyi választási iroda vezetőjétől – díjfizetés ellenében – a szavazás napja előtti 20. napot követően hozzáfuthatnak a választópolgárok adataihoz.

A törvény értelmében egyrészt a központi hivataltól – például nem, életkor vagy lakcím szerint csoportosításban – lehet igényelni a névjegyzékben szereplő választópolgárok név- és lakcímadatait, másrészt a helyi választási iroda a közszemlére tett névjegyzék másolatát – legfeljebb szavazóköri bontásban – adhatja ki.

2. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás illetékes szervének közbeiktatásával – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 18. §-a alapján – a pártok kapcsolatfelvétel céljából „megszólíthatják” a választópolgárokat. Adatszolgáltatás helyett például azt igényelhetik, hogy a nyilvántartás szerve keresse meg az általuk megjelölt személyi kört, és kérje írásos hozzájárulásukat ahhoz, hogy név- és lakcímadataikat a kérelmezőnek átadhasssa, vagy arról értesítse őket, hogy a kérelmezőt közvetlenül keressék meg, ha vele a kapcsolatot fel kívánják venni.

3. A Ve. rendelkezései alapján, jelöltállítás céljából – az ajánló választópolgár nevét, lakcímét, személyi azonosítóját, az ajánlott személy, és a jelölő szervezet nevét, illetőleg a független jelölés tényét tartalmazó, saját kezűleg aláírt – ajánlószelvényt gyűjthet a jelölt, illetve a jelölő szervezet képviselője. Az ajánlószelvények – és az azokon szereplő adatok – csak jelöltállítás céljára használhatók fel, azokról másolat nem készülhet.

Az érintett hozzájárulásával történő adatkezelésnek minősül különösen, ha

- az érintett korábban kapcsolatban állt az adatkezelő párttal (párttagként, támogatóként), és írásban hozzájárult a pártküldemények címére történő továbbításához;
- előzetesen és egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy meghatározott célból jogszerűen készített és nyilvánosságra hozott adatállományban, név- és címjegyzékben, kiadványban szereplő adatait más célra is felhasználhassák;
- közterületen, rendezvényen az érintett írásban ahhoz is hozzájárult, hogy személyes adatait felvegyék, és azt a gyűjtőíven feltüntetett célból és ideig a párt felhasználhassa;
- a név- és lakcím nélkül közterületen átvett, vagy levélszekrénybe helyezett válaszlevél visszaküldésével jelzi az érintett, hogy meghatározott célból és ideig név- és lakcímadatait a párt kezelhesse.

Az előbb említett esetekben érvényesülnie kell az Avtv.-ben megfogalmazott alábbi követelményeknek: az érintettel közölni kell egyrészt azt, hogy adatai kiszolgáltatása nem kötelező, másrészt azt a célt, amelyre az adatokat a párt fel kívánja használni, továbbá azt is, hogy az adatokat kik fogják kezelni, feldolgozni, illetve a párt szándékozik-e az érintett adatait harmadik személynek továbbítani. Az érintett hozzájárulásával történő adatkezelés akkor jogszerű, ha a választópolgár mindezek ismeretében adja beleegyezését.

III.

A polgárok név- és lakcímadatához, telefonszámához, e-mail címéhez több forrásból lehet hozzájutni, egyebek mellett a nyilvánosságra hozatal céljából készített és nyilvánosságra hozott adatállományból, név- és címjegyzékből, valamint kiadványból (például nyomtatott vagy elektronikus telefonkönyvekből, előfizetői listákból vagy címtárakból). E nyilvántartásokban szereplő személyes adatok választókkal való kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás céljára történő felhasználását azonban akár az Avtv. előírásai (a fentiekben említettek mellett például: az adatkezelés célhoz kötöttségének elve, az adatok pontosságára, időszerűségére, az adattovábbításra vonatkozó követelmények, valamint az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés kötelezettsége stb.), akár az adott nyilvántartásra vonatkozó törvényi szabályok, valamint az érintettnek az adatkezeléshez adott hozzájáruló nyilatkozata tartalma egyaránt korlátozhatja.

A célhoz kötöttség elve azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Ennek megfelelően a választási kampány céljára kezelt adatok más célra nem használhatók fel.

A célhoz kötöttség elvéből az is következik, hogy a felvett személyes adatokat csak meghatározott ideig lehet kezelni. A választások céljára felvett és tárolt személyes adatokat – törvény vagy az érintett eltérő rendelkezésének hiányában – a pártok legfeljebb az országgyűlési választások második fordulóját megelőző kampánycsend beálltáig kezelhetik, ezt követően az adatokat törölni kell.

A Ve. 45. §-ának rendelkezése értelmében a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatala, valamint a helyi választási iroda vezetője által a pártok rendelkezésre bocsátott adatokat a szavazás napján meg kell semmisíteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül át kell adni az adatszolgáltatónak.

Az ajánlószelvényekhez hasonlóan a Ve. tiltja azt is, hogy a – helyi vagy országos – népszavazás vagy népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívéről, illetve az azon feltüntetett személyes adatokról (név, lakcím, személyi azonosító) másolat készüljön, azokat tehát az országgyűlési képviselők választásának kampánya során sem szabad felhasználni.

Az adatok továbbítása akkor jogszerű, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

A pártok a személyes adatok kezelésével járó kampánytevékenységüket mindaddig nem kezdenek meg, amíg az adatkezelést az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett be nem jelentették. A pártok csak a velük tagsági viszonyban állók tekintetében mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól. Minden egyéb esetben a bejelentésnek tartalmaznia kell az adatkezelés célját; az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját; az érintettek körét; az adatok forrását; a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját; az egyes adatfajták törlési határidejét; az adatkezelő, valamint az adatfeldolgozó nevét és címét (székhelyét), a tényleges adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás helyét és az adatfeldolgozónak az adatkezeléssel összefüggő tevékenységét.

IV.

A jogszerűen megszerzett személyes (egyes esetekben a különleges) adatok kezelése során az adatkezelő pártoknak, illetve az általuk az adatok feldolgozásával (például postázásával) megbízott szervezeteknek az Avtv., illetve az adott adatkezelésre vonatkozó más törvény adatvédelmi, adatbiztonsági előírásait maradéktalanul be kell tartania. Így például biztosítani kell, hogy

- az adatkezelés célhoz kötöttségének elve az adatkezelés minden szakaszában érvényesüljön;
- az adatkezelés céljának megszűnése, illetve az adatok – törvényben, vagy az érintett hozzájárulásában meghatározott – kezelési határidejének lejártá után, továbbá az érintett adatkezeléshez való hozzájárulásának visszavonásakor a személyes adatok törlésre kerüljenek;
- adatfeldolgozó igénybe vétele esetén a feldolgozó jogait és kötelezettségeit, felelősségét az adatkezelő pontosan meghatározza;
- az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó – megfelelő technikai és szervezési intézkedésekkel – védje az adatokat különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozás ellen;
- az érintettek jogait gyakorolhassák: tájékoztatást kapjanak személyes adataik kezeléséről, kérhessék adataik helyesbítését, törlését.

V.

Az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések jogszerűsége jelentős mértékben függ attól is, hogy a polgárok az információs önrendelkezési jogot miképpen érvényesítik. Például

- személyes adataik kezeléséhez csak akkor járulnak hozzá, ha egyértelmű tájékoztatást kaptak a szóban forgó adatkezelés céljáról és arról, hogy az adataikat kik, hol és meddig fogják kezelni, illetve feldolgozni;
- ha annak szükségét érzik, tájékoztatást kérnek az adatkezelőtől az általa kezelt adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az esetleges adatfeldolgozó nevről, címéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat;
- nem továbbítják a pártok számára azon személyek (rokonok, ismerősök, szomszédok) adatait, akiről úgy vélik, hogy szívesen fogadnák az adott párt megkeresését, vagy a párt számára szívesen adnának ajánlószelvényt.

Végezetül felhívom a választópolgárok figyelmét, hogy a személyi azonosító (korábbi nevén személyi szám) használata nem minden esetben tiltott, a választási eljárási törvény is – pontosan körülhatárolt esetekben – lehetővé teszi annak felhasználását, illetve előírja annak kötelező kiszolgáltatását. A választópolgárokat az alábbi esetek érintik a legközvetlenebbül

- a választók névjegyzékének – közszemlére nem tett – példánya, valamint a választópolgárnak küldött értesítő („kopogtató cédula”) tartalmazza a választópolgár személyi azonosítóját;
- az ajánlószelvény érvényességének feltétele, hogy kitöltésekor a választópolgár az ajánlószelvényre rávezesse a személyi azonosítóját;
- a választás napján lakóhelyüktől távol szavazni szándékozó választópolgároknak az ehhez szükséges igazolás kiadásához közölniük kell a személyi azonosítójukat.

Budapest, 2002. január 24.

Dr. Péterfalvi Attila

2. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAI

Az országgyűlési és a helyhatósági képviselőjelölt-ajánlással és a választási kampánnyal kapcsolatos adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

Az első szabad választások óta az adatvédelem nagy kihívása a választásokkal összefüggő adatvédelmi garanciák hiánya.

A demokratikus és törvényes választások a Magyar Köztársaságban a jogállamiság alapját jelentik. Ennek fontos eleme a választással összefüggő adatkezelési szabályok rendezettsége. Hazai és külföldi tapasztalat, hogy a politikai hatalomért versengő pártok a választópolgárok meggyőzése és szavazatának megszerzése érdekében minden korábnál erőteljesebben igyekeznek a választópolgár közelébe férközni.

A választás az állampolgárok politikai állásfoglalása. A politikai véleményre és a pártállásra vonatkozó adatok, mint különleges adatok a törvény fokozott védelme alatt állnak. Az adatvédelmi biztos fokozott felelősséggel viseltetik azon polgárok iránt, akik Alkotmányban biztosított választójogukkal élve ajánlószelvény útján kifejezik politikai véleményüket és pártszimpátiájukat, illetve akik a politikai kampány során akarataik ellenére vannak kitéve rendszeres inzultusnak, mert kampánylevelek, telefonos és más modern telekommunikációs üzenetek révén zaklatják őket.

Az adatvédelmi biztos intézményének felállítása óta Magyarországon kétszer tartottak általános országgyűlési és önkormányzati választásokat. 1998-ban is és még inkább 2002-ben, jelentős számban fordultak a választópolgárok hivatalomhoz a választásokkal összefüggő panaszaikkal. Az ajánlószelvények által keletkezett rendszeres adatvédelmi kifogások 2002-re kiegészültek a modern hírközlési eszközökkel folytatott politikai kampány elleni panaszokkal.

Hivatali időm első jelentős ügycsoportja is a választási kampányhoz kapcsolódó adatkezelésekkel függött össze. Tájékoztatót adtam ki az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről (2002. január 24.); az MSZP adatkezelésével kapcsolatos vizsgálat lezárásáról (2002. március 25.), amely érintette a telefonkönyvek adatainak felhasználását a kampány során; továbbá közleményt bocsátottam ki az e-mail útján küldött kéretlen politikai reklámokról (2002. április 28.).

Az eddigi választások során szerzett tapasztalatok nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos jogszabályok egyes rendelkezései, azok alkalmazásának gyakorlata veszélyeztetik az információs önrendelkezési jogot. Más esetekben a jogi szabályozás hiánya vet fel a személyes adatok – illetve tágabban a magánszféra – védelmével kapcsolatos alkotmányos aggályokat.

I.

A választásokkal kapcsolatos adatvédelmi kérdések

1. A választásokkal kapcsolatos beadványok két alapvető csoportba sorolhatók:

- az ajánlás hatályos rendjével, az ajánlószelvényeken szereplő személyes, illetve különleges adatok kezelésével kapcsolatos adatvédelmi kérdések;
- a politikai élet szereplőinek azon törekvése, hogy a választópolgárokkal – különböző eszközökkel, módon és ideig – kapcsolatot létesítsenek és tartsanak fenn, illetve üzeneteiket a választási kampány során és azon kívül is eljuttassák hozzájuk.

2. A sajtó részletesen beszámolt arról, hogy az ajánlás időszakában:

- Budapest egyik kerületében postaládákba kézbesített ajánlószelvényeket és értesítőket loptak el;
- az egyik budapesti önkormányzatnál urnába lehetett bedobni az ajánlószelvényeket (holott az ajánlószelvényeken szereplő adatok ilyen módon történő kezelésére nincs törvényi felhatalmazás);
- egy vidéki választókerületben a jelölt nyilvántartásból való törlését eredményezte, hogy több, ugyanazon személytől származónak minősülő (és így érvénytelen) ajánlószelvényvel különböző jelöltek támogatottak.

Szintén az ajánlószelvényekkel kapcsolatos adatkezelést érinti, hogy – törvényi kötelezettségük ellenére – a jelölő szervezetek, illetve a jelöltek egy kivételével nem jelentették be az adatvédelmi biztosnak, hogy különleges adatokat kívánnak kezelni.

3. A választási kampány időszakában, illetve közvetlenül azután számos panasz érkezett hivatalomhoz, amelyekben a polgárok kifogásolták: különböző pártoktól, illetve egyéni választókerületi jelöltektől annak ellenére kaptak névre szólóan megcímezett kampányleveleket, hogy – élve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) nyújtotta lehetőséggel – személyes adataik kiadását korlátozó, illetve tiltó nyilatkozatot (a továbbiakban: korlátozó nyilatkozat) tettek.

Több tucat beadvány alapján külön vizsgálatot folytattam a telefonkönyvek adatainak felhasználásával kézbesített névre szólóan megcímezett kampányanyagokkal kapcsolatban.

Már az 1998. évi választások során is aggályokat vetett fel hangbemondásos üzenetek továbbítása az előfizetők vezetékes telefonjára, amihez 2002-ben további új kommunikációs eszközök (SMS, e-mail) felhasználása társult. Számos panasz érkezett hivatalomhoz amiatt, mert az érintettek ismeretlenektől választási kampány célját szolgáló e-maileket kaptak.

Egy országgyűlési képviselőjelölt abban kérte állásfoglalásomat, hogy lehetséges-e az őt jelölő párt tagsága, szimpatizánsai, illetve ezek ismerősei részére SMS-ben választási kampánynak minősülő üzenetet továbbítani.

II.

Az ajánlás hatályos rendjével, az ajánlószelvényeken szereplő személyes, illetve különleges adatok kezelésével kapcsolatos adatvédelmi kérdések

1. Az ajánlószelvény jelen formájában adatvédelmi szempontból aggályos.

Az ajánlás intézménye azt a célt szolgálja, hogy pártok és egyes képviselőjelöltek társadalmi támogatottságát előzetesen fel lehessen mérni és csak olyan jelöltek induljanak az országgyűlési és helyi választásokon, akik jelentős vagy legalábbis viszonylag nagy társadalmi támogatottsággal rendelkeznek.

Az ajánlás intézményét az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény vezette be (a továbbiakban: Vjt.), melyet később több ponton módosított a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.). Az ajánlószelvény intézménye azt a célt szolgálja, hogy legalább hétszázötven választópolgár hitelesített ajánlásával támogassa az egyéni választókerületben induló jelöltet [Vjt. 5. (2) bekezdés], illetve, hogy csak azon pártok állíthassanak területi listát, amelyik meghatározott számú egyéni választókerületben jelöltet tudtak állítani [Vjt. 5. (3) bekezdés].

Az ajánlószelvény intézménye személyes adatok, ráadásul politikai meggyőződésre vonatkozó különleges adatok tömeges kezelésével jár. Adatvédelmi szempontból teljesen indokolatlan olyan jelölési rendszer alkalmazása, amely személyes adatok ilyen nagyságrendű kezelését igényli, ha az alkotmányos cél elérésére – pártok jelöltállításának szabályozására – van olyan megoldás is, amely egyáltalán nem jár személyes adatok kezelésével és így nem kell korlátozni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (a továbbiakban: Avtv.) garantált személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Számos olyan külföldi megoldás alakult ki, amely nem jár személyes adatok kezelésével. Ilyen elsősorban az úgynevezett kaució rendszer, illetve – a kedvezményezett jelölő szervezetek tekintetében – a korábbi választáson a szavazatok bizonyos mértékét elért jelölő szervezetek mentesítése az ajánlások gyűjtése alól.

Az ajánlószelvény intézménye iránti állampolgári bizalmatlanság lemérhető a hivatalomhoz érkező jelentős számú panaszból. A bizalmatlanság feltehetően abból adódik, hogy az ajánlószelvényen több olyan személyes adatot kezelnek együttesen, amelyek külön-külön is alkalmasak természetes személyek azonosítására. Ez az Alkotmánybíróságnak „az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról” hozott 2/1990. (II. 18.) AB határozata értelmében nem alkotmányellenes, azonban felveti azt az igényt, hogy a jogalkotó olyan jelölési megoldást dolgozzon ki, amely az adatvédelmi követelményeknek hathatósabban megfelel.

2. Az ajánlás jelenlegi rendje sem az Avtv. idézett szabályainak, sem az Alkotmánybíróság említett határozatából fakadó követelményeknek nem felel meg, így a jogszabályi környezet és a kialakult gyakorlat nem tudja biztosítani a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését.

a) A Ve. 47. §-a értelmében az ajánlás az ajánlószelvénynek a jelölt, illetve a jelölő szervezet képviselője részére történő átadását jelenti.

Az ajánlószelvény gyűjtésének meg kell felelnie az Avtv. 6. §-ában írt követelménynek is, vagyis az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni, illetve feldolgozni. Az érintett csakis ennek tudatában adhatja tájékozott beleegyezését adatai jelölő szervezet általi kezeléséhez.

b) Az Avtv. 6. §-a értelmében a tájékoztatásnak ki kell terjednie annak az adatkezelőnek a megnevezésére is, akinek a képviseletében eljáró személy az ajánlószelvényeket gyűjti. A jelölő szervezet tehát az ajánlószelvényen szereplő személyes és különleges adatok tekintetében adatkezelőnek minősül. A választásokon jelöltet állító jelölő szervezetek [Ve. 149. § g) pont] jogi személyek, amelynek a képviseletére a jelölő szervezet bíróságnál nyilvántartásba vett törvényes képviselője jogosult, illetve az, akinek a törvényes képviselő szabályszerű meghatalmazást adott. E személy az Avtv. 2. § 7. b) pontja alapján adatfeldolgozóként minősül.

Ajánlást csak a jelölttől, illetve a jelölő szervezettől származó meghatalmazással rendelkező személy gyűjthet, az adatkezelőnek minősülő jelöltnek és jelölő szervezetnek ezekért az adatfeldolgozó személyekért felelősséget kell vállalniuk.

c) Az ajánlások ellenőrzésének eljárási szabályai nem kívánják meg annak egyértelmű igazolását, illetve az ajánlószelvény jelenlegi formájában nem alkalmas annak bizonyítására, hogy az ajánlást tényleg az a választópolgár

tette-e meg, akinek a Ve. 47. § (2) bekezdése szerinti adatai az ajánlószervényen szerepelnek. Az aláírások hitelességének ellenőrzésére vonatkozó szabályt a Ve. hatályon kívül helyezte.

d) A Ve. szabályai jogi kötelezettséget rónak a jelölő szervezetekre a be nem nyújtott ajánlószervények megsemmisítésére, illetve megtiltják másolat készítését az ajánlószervényekről, de ezen szabályok gyakorlati érvényesülése ellenőrizhetetlen.

e) Az ajánlószervényekkel egyidejűleg eljuttatott értesítő mindazokat az adatokat tartalmazza, amelyek az ajánlószervény kitöltéséhez (és így formailag érvényes ajánlás megtételéhez) szükségesek. Az ajánlószervényt és az értesítőt együtt tartalmazó boríték, illetve akár csak az értesítő illetéktelen kezekbe kerülése az ajánlással való visszaélés lehetőségét nagyban megkönnyíti. Az ilyen visszaélések lehetőségét csökkenthetné, ha a választópolgár személyi azonosítóját az értesítő nem tartalmazná, hanem azt más módon juttatná el a választópolgárokhoz. Az új típusú személyazonosító igazolványokra és lakcímgazolványokra való általános áttérés pedig feleslegessé tenné a személyi azonosító választások előtti kötelező közlését is.

A fenti adatvédelmi aggályokra való tekintettel az ajánlószervényekre vonatkozó hatályos szabályozás felülvizsgálatra szorul.

Az ajánlás rendszerének adatkezeléssel nem járó, az ajánlószervény intézményét mellőző szabályozási lehetőségekre utalt az Alkotmánybíróság „az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról” hozott 2/1990. (II. 18.) AB határozatában.

Az ajánlószervény intézményének fenntartása esetén garanciális szabályokkal kell megakadályozni a személyes, illetve a különleges adatokkal való visszaélés lehetőségét. Ilyen garanciális rendelkezés lehet például olyan rendszer kialakítása, amely elsősorban a választópolgár aktivitására épül, illetve ha az ajánlás olyan körülmények között történik, amikor az ajánlószervényt átadó választópolgár és az ajánlások ellenőrzésére jogosult választási szerv közé nem iktatódik be más szervezet. Ilyen megoldást korábban a magyar jog is ismert.

III.

A politikai élet szereplőinek és a választópolgárok kapcsolatának kérdése

Az Alkotmány 3. §-ának (2) bekezdése értelmében „a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”. A politikai pártok alkotmányos rendeltetése, hogy sajátos közvetítő szerepet töltsenek be a társadalom és az állam között. Méltányolható törekvésük tehát, hogy e funkciójuk teljesítése érdekében a választópolgárokkal a választási kampány időszakában, valamint azon kívül is kapcsolatba kerülhessenek, illetve kapcsolatot tarthassanak fenn. Ugyanakkor azonban a pártok e tevékenysége sem sértheti a választópolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogait, illetve tágabban a magánszféra tiszteletben tartásához fűződő jogait.

Méltányolható az állampolgárok azon igénye, hogy a magánéletüktől távol tartsák a kampány keretében és azon kívül is a politikai reklámanyagok bármilyen formában történő kéretlen terjesztését.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választójogi törvény a pártokat megillető jogokat az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek, illetve – korlátozott mértékben – a közhasznú szervezetek számára is biztosítja. E tekintetben a politikai pártokkal kapcsolatos megállapítások rájuk is érvényesek.

A politikai pártok üzeneteiket sokféle módon juttathatják el a választókhoz, amelyeknek a megítélése attól is függ, hogy ezek a módok igénylik-e vagy sem személyes adatok kezelését, illetve az üzenetek eljuttatásához a pártok milyen eszközöket vesznek igénybe. A magyar jogalkotás ezekre a különbségekre még alig reagál, és a meglévő jogi szabályozással szemben is számos kritika fogalmazható meg.

1. Az Nytv. 20. §-a értelmében a polgár név- és lakcímadatáról – függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával – más polgárnak, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek adatszolgáltatás akkor teljesíthető, ha azt törvény előírja.

a) A Ve. 45. §-a – amely lehetővé teszi, hogy pártok a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalától a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímének átadását igényeljék – az említett törvényhelynek megfelelően szabályokat tartalmaz. A letiltó nyilatkozatnak ugyanis – a hatályos jogszabályok szerint – csak az Nytv. 19. §-a tekintetében van jelentősége, vagyis akkor, ha a név- és lakcímadatok szolgáltatását valamely polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében; tudományos kutatás céljából; közvélemény-kutatás és piackutatás megkezdéséhez szükséges minta, valamint közvetlen üzletszerzés (direkt marketing) célját szolgáló lista összeállításához kéri. A Ve. 45. §-ában írt adatszolgáltatás nem tartozik ebbe a körbe.

Indokolatlan, hogy a választási kampány esetén nem jár ugyanaz a védelem, amit a polgárok a közvetlen üzletszerzést végző szervezetek tevékenységével szemben élvezhetnek.

Jelenleg sincs technikai akadálya annak, hogy a letiltó nyilatkozatot tett polgárokat is kiszűrjék az adatszolgáltatás során.

b) Az a) pontban említett követelményeket a Ve. 45. §-ának (2) bekezdésében szabályozott esetben is érvényesíteni kell, azaz a közszemlére tett névjegyzéknek a jelölő szervezet rendelkezésére bocsátott másolati példánya sem tartalmazhatja azokat a választópolgárokat, akik korlátozó nyilatkozatot tettek. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy – mérlegelve a technikai lehetőségeket – hogyan szerez érvényt ennek a követelménynek.

c) A Ve. 45. §-ának (4) bekezdése azzal, hogy a helyi választási iroda vezetőjén, illetve a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalán kívül csak más állami vagy önkormányzati szervnek tiltja, hogy saját nyilvántartásaiból személyes adatot szolgáltatassanak ki, lehetőséget ad olyan értelmezésre, amely szerint nem állami, illetve nem önkormányzati szerv nyilvántartásából személyes adatok igényelhetők. A Ve. 45. §-a (4) bekezdésének megfelelő módosításával ezt az értelmezési lehetőséget ki kell zárni.

2. A telekommunikációs eszközök igénybevételével zajló választási kampány jogilag jelentős részben rendezetlen.

a) A hírközlésről szóló 2001. évi XL törvény (a továbbiakban: Htv.) 64. §-a az emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer közvetlen üzletszerzési célú alkalmazásának az előfizető előzetes hozzájárulásától függő alkalmazásáról, illetve a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló közlemények továbbításának tilalmáról tesz említést.

Ez a szabály – hasonlóan a Htv. 62. §-ához – csak a közvetlen üzletszerzést végző szervek lehetőségét korlátozza, ezen túlmenően azonban további korlátokat nem állít fel. Így formálisan jogszerű akár pihenésre szánt időszakban küldött üzenet is, noha ennek a magánszférát sértő volta nyilvánvaló.

A nemzetközi gyakorlat e téren is kimunkálta már a legfontosabb garanciális szabályokat:

- az emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer alkalmazásához való hozzájárulásnak tartalmaznia kell az előre meghatározott hívási időszakot,
- az előfizetőnek kell megadnia azt a telefonszámot, amelyen őt felhívhatják.

Biztosítani kell annak lehetőségét is, hogy az ilyen üzenetek bármikor megszakíthatóak legyenek és a megszakítást követően a telefon eredeti rendeltetésének megfelelően ismét használható legyen.

b) Az e-mail, illetve SMS útján küldött reklámokra vonatkozó különös szabályokat az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény tartalmazza, amelynek szabályai – eltérő rendelkezés hiányában – alkalmazhatók a választási kampány céljából küldött elektronikus levelekre, SMS-ekre is. Így a törvény 14. §-ában megfogalmazott korlátokat a választási kampány során sem lehet mellőzni.

3. A nyilvános adattárakban (pl. szakértői névjegyzék, telefonkönyv) hozzáférhető személyes adatok tömeges felhasználása – a vonatkozó szabályozástól függetlenül – a választási kampány során veszélyeztetheti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesülését, ezért indokolt az ilyen adatok választási kampány céljára történő felhasználásának közvetlen szabályozása.

IV.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. §-ának (1) bekezdésében és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában biztosított jogkörömben eljárva az alábbi ajánlást teszem:

Felkérem a belügyminisztert, kezdeményezze a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosítását annak érdekében, hogy

- az ajánlás jelenlegi rendje helyett a személyes adatok kezelését nem igénylő ajánlási rendszer kerüljön bevezetésre, vagy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot jobban szolgáló megoldást intézményesítsen a törvény;
- a törvény biztosítsa a személyes adataik kiadását korlátozó, illetve tiltó nyilatkozatot tett választópolgárok azon jogát, hogy adataikat ne szolgáltatassák ki a választási kampány céljaira.

Felkérem a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a nyilvános adattárakban hozzáférhető személyes adatok választási kampány céljára történő felhasználásának törvényi szabályozását.

Megfontolásra ajánlom az igazságügy-miniszternek a választási kampány időszakán kívüli „politikai marketing” átfogó törvényi szabályozását.

Budapest, 2002. június 20.

Dr. Péterfalvi Attila

*Az írásbeli nyelvvizsgadolgozatok megtekintésének rendjével kapcsolatos adatvédelmi biztosi**a j á n l á s*

I.

Ez év elején írásban és telefonon is többen sérelmezték, hogy bár a nyelvvizsgaközpontok lehetőséget biztosítanak a vizsgázó számára az általa írt nyelvvizsgadolgozat megtekintésére, a vizsgázónak nincs lehetősége arra, hogy a dolgozatról másolatot kérjen, vagy jegyzeteket készítsen.

Az egyik bepanaszolt vizsgaközpont az Idegennyelvi Továbbképző Központ (a továbbiakban: ITK) volt, amely vizsgaszabályzatának 9. § 1. pontja a vizsgázó számára biztosítja a jogorvoslatot, ezen belül a betekintés, a fellebbezés és a felülvizsgálat kérelmezésének jogát, azonban az 5. pontja kizárja a feljegyzés- és másolatkészítés lehetőségét. Az alábbiakban kifejtett érvelésem alapján kezdeményeztem az ITK igazgatójánál a vizsgaszabályzat olyan módosítását, amely alapján a vizsgázó megkaphatja dolgozatainak másolatát, az igazgató azonban válaszában ettől elzárkózott. Indokolásában arra tért ki, hogy a tesztek újrafelhasználhatósága érdekében szükséges a másolatkészítés és a jegyzetelés tiltása. A tesztek újrafelhasználására, pedig azért van szükség, hogy a különböző vizsgaidőpontokban azonos nehézségi fokú vizsgafeladatokkal mérjék a vizsgázók tudását. Az ITK igazgatója ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy megkeresésem nyomán a jövőben kérésre, a vizsgázóval együtt érkező felkészítő tanár is betekinthez a vizsgadolgozatokba.

Egy másik írásban tett panasz a BME Nyelvvizsgaközpont hasonló gyakorlatát érintette. A nyelvvizsgaközpont vizsgaszabályzata úgy rendelkezik, hogy a „dolgozatokat írásos kérvény benyújtásával és előre rögzített időpontban kizárólag a vizsgázó tekintheti meg. Az írásbeli dolgozat nem adható ki, nem (fény)másolható, jegyzetek arról nem készíthetők”. A szabályzat alapján a dolgozatok megtekintésekor a vizsgázók rendelkezésére áll maga a vizsgadolgozat, az értékelési szempontokat, a javítókulcsot és a mintafordítást tartalmazó dokumentum, a hallás utáni szövegértés feladataihoz a transzkripció, valamint egy tájékoztató.

Álláspontom szerint a beadványozók panasza megalapozott: a vizsgaközpontok gyakorlata sérti a vizsgázóknak az Alkotmány 59. §-ában garantált személyes adatok védelméhez való jogát.

II.

Az értékelt írásbeli dolgozatok megtekintésének lehetőségét az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdése alapján kell biztosítani. E rendelkezés szerint a „vizsgázóval az értékelt írásbeli, szóbeli vagy komplex vizsga eredményét a vizsgaközpont a vizsga időpontját követően, legkésőbb 30 napon belül közli. Az eredmények közlésétől számított 15 napon belül a vizsgázó az értékelt írásbeli dolgozatot, illetve szóbeli vizsgájának értékelését megtekintheti.” A rendelet jogorvoslati jogot is biztosít a vizsgázóknak, a 3. § (8) bekezdése szerint a „vizsga értékelése ellen jogszabálysértés vagy az eredményszámításban mutatkozó számszaki hiba esetén, az eredmény közlésétől számított 15 napon belül lehet fellebbezni”, amely fellebbezést első fokon a vizsgaközpont vezetője, másodfokon a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testület elnökével egyetértésben a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központ vezetője bírál el.

A beadványozók által sérelmezett ügyekben figyelemmel kell lenni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseire. Ennek 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. E törvényi definíció szerint személyes adatnak kell tekinteni mindazt, amit a vizsgázó a vizsgadolgozaton a vizsgaközponttal közöl, a tudását tükröző, a feltett vizsgakérdésekre adott válaszait is. Ez akkor is így van, ha a vizsgázó a dolgozata alapján közvetlenül nem azonosítható, mert a vizsgafolyamat alatt – ideértve az eredmények közzétételét is – nem a neve, hanem egy kód azonosítja őt. A jelentkezési lapon ugyanis rögzítik a vizsgázó azonosításához szükséges adatait (a nevét, születési helyét, idejét, anyja nevét és lakcímét), ezzel pedig egyéneként azonosíthatóvá válnak az esetenként teljesen egyformán megoldott és értékelt – közvetlenül csak az érintett vizsgázó kódjával összekapcsolt – részvizsgák megoldásai is. Az tehát, hogy egy megadott kérdésre a vizsgázó milyen választ adott, a vizsgázó személyes adata, amelyre nézve az adatvédelmi szabályok megfelelően irányadóak.

Az Avtv. 2. § 4. a) pontja alapján az alkalmazott eljárástól függetlenül adatkezelésnek minősül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Erre figyelemmel minden olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely meghatározza a személyes adatok kezelésének célját, meghozza és végrehajtja az ezzel

összefüggő döntéseket, vagy a végrehajtás érdekében adatfeldolgozót bízhat meg, az Avtv. 2. § 7. a) pontja alapján adatkezelőnek minősül. A vizsgadolgozatokban szereplő személyes adatok kezelője a nyelvvizsgaközpont, így az adatkezelőre nézve kötelező törvényi rendelkezéseket be kell tartania.

Az Avtv. 11. § (1) bekezdésének a) pontja szerint „az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről”. Az Avtv. 12. § (1) bekezdése alapján az „érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat”.

Az érintettek tájékoztatáshoz való joga azonban nem korlátlan. Az Avtv. az alábbiak szerint rendelkezik:

„13. § (1) Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha azt a 16. §-ban meghatározott esetekben a törvény lehetővé teszi.

(2) Az adatkezelő köteles az érintettel a felvilágosítás megtagadásának indokát közölni.

(3) Az elutasított kérelmekről az adatkezelő az adatvédelmi biztost évente értesíti.”

„16. § Az érintett jogait (11-15. §) törvény az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés érdekében, továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében korlátozhatja.”

Jelenleg nincs olyan hatályos törvényi rendelkezés, amely a nyelvvizsgáló tájékoztatáshoz való jogát a fentiek szerint korlátozná, ennek megfelelően a tájékoztatást tehát minden esetben meg kell adni.

Az Avtv. 12. § (2) bekezdése a tájékoztatás megadásának módját határozza meg: „Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni a tájékoztatást.” A 12. § (3) bekezdése szerint e „tájékoztatás ingyenes, ha a tájékoztatást kérő a folyó évben azonos területre vonatkozó tájékoztatási kérelmet az adatkezelőhöz még nem nyújtott be. Egyéb esetekben költségtérítést állapíthat meg. A már megfizetett költségtérítést vissza kell téríteni, ha az adatokat jogellenesen kezelték, vagy a tájékoztatás kérése helyesbítéshez vezetett.”

III.

A tájékoztatáshoz való jog gyakorlásának tipikus módja a törvény alapján az, hogy az érintett levélben kéri az adatkezelőtől a tájékoztatás megadását, aki arra levélben válaszol. A tájékoztatás a betekintés engedésével is megadható (így történik a vizsgadolgozatokban szereplő adatok kezeléséről való tájékoztatás megadása), ilyenkor ugyanis az érintettnek lehetősége van magát az adatkezelést, illetve annak egy részét, a kezelt adatok körét közvetlenül megismerni. Az érintett kifejezett kérésére azonban ilyenkor sem maradhat el az írásbeliség, vagyis az érintettet, ha kéri, olyan helyzetbe kell hozni, hogy írásos dokumentum álljon rendelkezésére az általa feltett kérdésekre a törvény alapján kötelezően megadott válaszokkal együtt. Ha tehát az érintett a kezelt adatok körére kíváncsi, akkor az adatkezelő eleget tesz a tájékoztatási kötelezettségének azzal is, ha betekintést enged az iratokba (a jelen esetben a vizsgadolgozatokba), de ha az érintett kéri, másolatot is kell arról adnia. Mivel a törvény alapján a tájékoztatást írásban kell megadni, az adatkezelő nem zárkozhat el az írásbeliségtől. Figyelemmel arra, hogy az íráskép is az érintett személyes adata, és az is, hogy a vizsgadolgozat válaszait milyen sorrendben, a lap tetejére, aljára vagy a túlololdalára írta-e – az eredményszámításban mutatkozó számszaki kérdésekben felmerülő viták ugyanis gyakran ezzel kapcsolatosak – a tájékoztatás céljának leginkább a kezelt adatokról készített fénymásolat felel meg.

A vizsgázók a személyes adataik védelméhez fűződő jogukból eredő tájékoztatáshoz való jogukat nem feltétlenül önmagáért, hanem egy másik joguk, a vizsgadolgozat értékelésével szemben fennálló jogorvoslati joguk eszközeként gyakorolják. Ennek jogalapját a fent idézett jogszabályok, különböző formáit (fellebbezés, felülvizsgálati kérelem) pedig a vizsgaszabályzatok biztosítják a vizsgázók számára. A jogorvoslati kérelem előterjesztésének elengedhetetlen feltétele, hogy a vizsgázó ismerje azt a dolgot és azt az értékelést, amellyel kapcsolatban a kérelmet elő kívánja terjeszteni, ezért biztosítja a fent idézett rendelet a betekintés jogát a vizsgázók számára.

Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a jogorvoslati jog való jog biztosítékeként megállapított betekintési jognak lényegi eleme a másolatok készítésének joga. A 41/1991. (VII. 3.) AB határozatában többek között azt mondta ki, hogy az iratok másolását megtiltó rendelkezések „a jogorvoslatnak közvetett eszközökkel való korlátozását jelentik. Az iratok tartalma, a határozat indokainak ismerete nélkül a fellebbezés, a jogorvoslat lehetősége akkor is merő formalitássá válna, ha egyébként az eljárásban részt vevő állampolgároknak ilyen joga biztosított lenne.”

A felülvizsgálati kérelmet és a fellebbezést a vizsgázó a megtekintett vizsgadolgozatok alapján fogalmazhatja meg. Annak érdekében, hogy a kérelmet a vizsgázó megfelelő felkészülés után, az ahhoz szükséges eszközök és idő birtokában tudja megfogalmazni, a megtekintés nem jelentheti pusztán a dolgot és a dolgot értékelésének a vizsgaközpont helyiségében, meghatározott időkeretben való megismerését és tanulmányozását. A megtekintésnek szükségszerűen magában kell foglalnia a dolgot birtoklását, vagyis arról másolat rendelkezésre bocsátását is, ennek hiányában a jogorvoslati kérelem megfogalmazásakor a vizsgázó csak az emlékezetére hagyatkozhat.

A vizsgaközpontok vizsgáztatói autonómiája nem zárja ki azt, hogy más személy – bárki, akár egy nyelvtanár, vagy jogász – a dolgozatot (vagy annak másolatát) megtekintse, a kérelem megírásában a vizsgázónak segítséget nyújtson. Ehhez is szükséges a dolgozat és az értékelés egy másolati példányának birtoklása. Azonban enélkül is – a fent hivatkozott információs önrendelkezési jog, mint alkotmányos alapjog alapján – az érintettet megilleti az a jog, hogy személyes adatairól tájékoztatást kapjon, függetlenül attól, hogy ezzel van-e valamilyen további célja, vagy nincs.

A vizsgaközpontok által követett gyakorlat jogsértő voltán az a körülmény sem változtat, hogy a feljegyzés, illetőleg a másolat készítését a vizsgaközpontok szakmai érdekeik védelmében tiltják. Ennek magyarázata az, hogy a tesztek a későbbiekben szeretnék újra felhasználni. Érthető, hogy a piaci alapon működő vizsgaközpontok minél kevesebb ráfordítással minél több vizsgát igyekeznek lebonyolítani, vagyis azt szeretnék elérni, hogy a lehető legkevesebb vizsgafeladatot kelljen elkészíteni, úgy, hogy azok minél több alkalommal felhasználhatóak legyenek, ezzel biztosítva azt, hogy a vizsgák közel azonos nehézségűek legyenek. Ez a cél elérhető lenne úgy is, ha több vizsgafeladatot készítenének elő a vizsgaközpontok. Ezzel csökkenne az igény egy-egy feladat újbóli felhasználására, ugyanazok a feladatok ritkábban kerülnének elő a vizsgákon, ami ellentétes a vizsgaközpontok gazdasági érdekével.

A vizsgázók személyes adatok védelméhez való joga és a vizsgaközpontok gazdasági érdeke (vagy akár a tesztek többszöri újrafelhasználásának érdeke) közötti konfliktust maga az Avtv. oldja fel amikor úgy rendelkezik, hogy a „személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik” (Avtv. 4. §). Ezzel a törvény az alkotmányos jog elsődlegességét állapítja meg.

Mindezek alapján a vizsgaközpontoknak a dolgozatokba, azok értékelésébe való betekintés esetén biztosítaniuk kell a másolatkészítés lehetőségét is.

IV.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott jogkörben és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése szerint eljárva a következő ajánlásokat teszem:

Felkérem a vizsgaközpontok vezetőit, hogy szabályzatukat módosítsák úgy, hogy a vizsgázók a megtekintett dolgozatról, illetve annak értékeléséről kérésre másolatot kaphassanak.

Felkérem a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központot és a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testületet, hogy az akkreditációs eljárások során a vizsgaszabályzatok vizsgálatakor a fenti követelményekre is legyenek figyelemmel, továbbá arra, hogy álláspontomról valamennyi nyelvvizsgaközpontot – az ajánlás egy-egy példányának megküldésével – tájékoztassák.

Felkérem az oktatási minisztert, hogy készítse elő az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet olyan módosítását, amely a vizsgaközpontok számára egyértelművé teszi, hogy a vizsgadolgozatokba való betekintési jog magában foglalja a másolatok készítésének jogát is.

Budapest, 2002. július 23.

Dr. Péterfalvi Attila

(336/A/2002)

Az országgyűlési vizsgálóbizottságok – különösen a 41/2002. (VII. 12.) OGY határozattal létrehozott, a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság – adatkezelésére vonatkozó adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

Az Országgyűlés 2002. július 9-i ülésnapján elfogadta a 41/2002. számú országgyűlési határozatot (a továbbiakban: Határozat), mely a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról rendelkezik. A bizottság alkotmányos tevékenységének biztosítása érdekében a bizottság elnöke, és egy magánszemély indítvánnyal fordult hivatalomhoz.

A beadványok elsősorban arra kívántak választ kapni, hogy a bizottság a Határozatban előírt kötelezettsége – mely szerint a vizsgálatáról szóló jelentést nyilvánosságra kell hoznia – nem ütközik-e alkotmányos akadályokba.

A beadványok alapján vizsgálatot folytattam annak megállapítása érdekében, hogy a hivatkozott OGY határozat szerinti feladatának ellátása során a bizottság a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok érvényesülését biztosítani tudja-e.

A 41/2002 (VII. 12.) számú országgyűlési határozat vizsgálóbizottságot hozott létre annak felderítésére, hogy az 1990. május 2-át követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyek, illetve az 1990. május 2. után megalakult kormányok politikai vezetői részt vettek-e az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében (I.-III. pont). A bizottság tevékenységéről jelentést készít, mely tartalmazza – egyebek mellett – vizsgálatának ténybeli és jogi megállapításait és azt, hogy megállapítását milyen bizonyítékokra alapította (VI. pont). A bizottság jelentését a Határozat X. pontja alapján nyilvánosságra hozza.

A vizsgálatot a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) által meghatározott hatáskörömben a beérkezett indítványok alapján az alábbi kérdésekre terjesztettem ki:

- az OGY határozatban foglalt személyi kör kérdése;
- az OGY határozatban vizsgálandóként meghatározott időszak kérdése;
- a határozat visszaható hatályának kérdése;
- a bizottság személyes adatok kezelésére vonatkozó felhatalmazása;
- a vizsgálat eredményeinek a határozatban előírt nyilvánosságra hozatala;
- az adatkezelést elrendelő norma jogforrási szintje.

I.

A Határozat I. valamint II. és III. pontjában meghatározott személyi kör egymásnak ellentmond, hiszen a szabadon választott Országgyűlés megalakulásakor hivatalban volt még az előző – pártállami feltételek között – létrejött kormány, ugyanakkor a III. pont rendelkezése szerint a vizsgálat személyi köre az 1990. május 2-a után megalakult kormányok politikai vezetőire terjed ki. Ebből kifolyólag nem határozható meg egyértelműen a vizsgálandó személyi kör, és a bizottság által kezelendő személyes adatok köre sem.

A bizottság megbízatása a Határozat V. pontja szerint kiterjed minden, az I–IV. pontban meghatározott vizsgálatra, ugyanakkor nem jelöl meg olyan okot, mely a vizsgált időszak kezdő időpontját – az 1945. január 1-jét – alkotmányosan igazolná.

A bizottság tevékenységéről szóló jelentés a Határozat VI. pontja szerint – egyebek mellett – tartalmazza a bizottság ténybeli és jogi megállapításait, valamint e megállapításokat megalapozó bizonyítékait. A Határozat X. pontja előírja a jelentés nyilvánosságra hozatalát.

II.

Az Alkotmány a kérdésre vonatkozóan az alábbi szabályokat tartalmazza:

8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza.

21. § (3) Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előtűk vallomást tenni.

59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog.

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § f) pontja meghatározza, hogy az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körében törvényben kell szabályozni különösen a személyhez fűződő jogokat és kötelességeket.

A 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A 46. § (1) bekezdése előírja, hogy az Országgyűlés határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését, és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket.

Az Alkotmány 59. és 61. §-ának érvényesülése érdekében megalkotott Avtv. 1. §-a értelmében az abban foglaltaktól csak törvény kifejezett rendelkezése alapján lehet eltérni akkor, ha a kivételt megengedő törvény a kivétel hatálya alá tartozó adatfajtát és adatkezelőt is meghatározza. Az Avtv. 2. §-ában található értelmező rendelkezések szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy személyes adat akkor kezelhető – értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is –, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A (3) bekezdés alapján közérdekből is csak törvény rendelheti el az adatok nyilvánosságra hozatalt.

Az Avtv. 4. §-ának rendelkezése szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát is, nem sérthetik.

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban kifejtette, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozata a következőket állapítja meg:

1. A jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok.

2. b) [Ha a jogalkotó] a közérdekű és a személyes adatok elhatárolására nem alkalmazza következetesen ugyanazt az ismérvet, az az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve az ellenőrzés alá eső, illetve attól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetésre vezet.

Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 147.) AB hat.]

III.

Az adatvédelmi biztos az országgyűlési képviselők vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság létrehozásáról szóló 103/2000. (XII. 20.) OGY határozat vizsgálatát követően a vizsgálóbizottságok által kezelhető személyes adatok kérdésével 2001 márciusában kiadott állásfoglalásában, a rendszerváltoztatás előtt keletkezett állambiztonsági iratok kezelésének kérdésével az 1996 februárjában kiadott ajánlásában is foglalkozott. Állásfoglalásában, illetve ajánlásában az alábbiakat fejtette ki:

„Az Avtv. 3. § (3) bekezdése csak törvényi felhatalmazás esetén teszi lehetővé személyes adatok nyilvánosságra hozását. Ilyen felhatalmazás nélkül a nyilvánosságra hozatal a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 177/A. §-a szerinti jogosulatlan adatkezelés. [...]

Álláspontom szerint van alapja egy olyan érvelésnek, mely szerint az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése csak akkor alkotmányos, ha az az Alkotmány egyéb rendelkezéseivel összhangban áll. Így például nyilvánvalóan vitatható, ha egy parlamenti vizsgálóbizottság úgy értelmezné ezen alkotmányos szabályt, hogy joga van bárkinek a magántitkai, a vallásos meggyőződése iránt érdeklődni, vagy olyan kérdést feltenni, amelynek megválaszolásával a megkérdezett magát vagy hozzátartozóját bűncselekménnyel vádolná. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének – mely szerint az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni – nyelvtani értelmezése nem zárja ki olyan parlamenti vizsgálóbizottság létrehozását, melynek feladata például az országgyűlési képviselők vagy akár az állampolgárok szélesebb köre szexuális orientációjának feltárása, az ezzel kapcsolatos adatoknak egészségügyi és egyéb szervektől való bekérését. Ez azonban az Alkotmány egyik szabályának a másik ellenében való kijátszását jelentené. Lehet arra is hivatkozni, hogy alkotmányos demokráciákban a parlamenti vizsgálóbizottság értelemszerűen – tehát erre vonatkozó részletes szabályok nélkül is – a kormányzat ellenőrzésére szolgál, és nem szokás olyan omnipotens szervként működtetni, amely az igazságszolgáltatás vagy a bűnüldözés funkcióit veszi át az ezek eljárására vonatkozó – többek között az adatkezelésükkel kapcsolatos – alkotmányos és törvényes garanciák nélkül.” (Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001., 325-326. o.)

„Az alkotmányjogi érvelés olyan, nagyrészt bizonytalan tartalmú jogfogalmakat, mint ‘jogállamisággal ellentétes tevékenység’, ‘politikai közvéleményt feladatszerűen alakító személyek’ kénytelen alkalmazni, szilárdabb fogalmak hiányában. [...]

Az Alkotmánybíróság döntéseit az indítványhoz kötöttség szerint hozza, az tehát, hogy a III. Főcsoportfőnökség egyéb szervezeti egységeinek irataival kapcsolatban nem rendelkezett, annyit jelent csupán, hogy ilyen tartalmú indítványt nem bírált el. A határozat a III/III. Csoportfőnökség iratainak abszolút alkotmányellenességét állapítja meg, míg a többi szolgálat esetében ez nem feltétlen. [...]

A III/I. Csoportfőnökség a hírszerzést, a III/II. a kémelhárítást, a III/IV. a katonai elhárítást végezte, a III/V. a technikát szolgáltatta. A hírszerző és kémelhárító valamint katonai hírszerző tevékenység részben eltért attól a tevékenységtől (a politikát közvetlenül szolgáló belső elhárítás) amelyet a III/III. Csoportfőnökség végzett. A Magyar Köztársaság védendő nemzetbiztonsági érdekei bizonyos hányadban nem 1990. után keletkeztek, a Magyar Népköztársaság titkai ugyancsak bizonyos hányadban egyben a Magyar Köztársaság titkai is.” (Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995-96., 213. és 216. o.)

IV.

A fentiekben ismertetett jogi helyzet és az adatvédelmi biztos gyakorlata alapján a Határozatban foglalt adatkezelést tekintve megállapítható, hogy az több szempontból nem felel meg az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó alkotmányos követelményeknek.

Nem felel meg e követelményeknek elsősorban azért, mert az Alkotmány végrehajtására készült Avtv. rendelkezései szerint adatkezelést – az érintett hozzájárulásán kívül – csak törvény rendelhet el. A személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülésével szemben a közérdekű adatok nyilvánosságának elsőbbségét is csak törvény állapíthatja meg. Az országgyűlési határozat a Jat. értelmében nemcsak, hogy nem törvény, de nem is jogszabály, ezért személyes adatok kezelésére nem is adhat felhatalmazást.

Nem felel meg a Határozat az alkotmányos követelményeknek azért sem, mert a vizsgálandó személyi kört az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak ellenére úgy határozza meg, hogy a politikai közhatalmat gyakorlók, illetve a politikai közéletben részt vevők csoportjai közötti megkülönböztetésre nem alkalmazza következetesen ugyanazt az ismérvet, ami alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet. Jogállamban nemcsak a kormány tagjai és az államtitkárok tartoznak a politikai közhatalmat gyakorlók, politikai közéletben részt vevők körébe, hanem például az országgyűlési képviselők, polgármesterek vagy települési önkormányzati képviselők is.

Ellentétes a Határozat továbbá az alkotmányos követelményekkel azért is, mert a vizsgálatra indirekte visszaható hatályt keletkeztet, amit jogállami alapértékek szerint törvény sem tehet meg, nemhogy a Jat. szerint az állami irányítás egyéb eszközeinek minősülő határozat. Ennél fogva olyanokra is kiterjesztené a vizsgálatot, akikre nézve korábban törvény nem vonatkozott, illetve akiknek az időközben megalkotott törvény megadta a visszavonulás lehetőségét. A nyilvánosságra hozatal szankciója tehát olyanokat is sújthat, akik a tisztség elvállalásakor nem rendelkeztek mérlegelési jogkörrel. Kiterjed a vizsgálat olyanokra is, akik ma már nem töltenek be politikai közhatalmi, közéleti tisztséget, ezért az ő adataik a vizsgálat időpontjában nem tekinthetők az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata szerint közérdekű adatnak. Nekik tehát nincs olyan közfeladatuk, amely miatt védett személyes adataik körét indokolt volna másokénál szűkebbre vonni.

A Határozat IV. pontja nem követi az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 1. §-ának meghatározását, és nem annak megfelelően kívánja eljárását lefolytatni, hanem lényegesen szélesebb személyi kört von azonos elbírálás alá. A hálózati nyilvántartás korabeli rendszerében ugyanis nemcsak az állambiztonsági szolgálat számára érdemi tevékenységet folytatók, hanem a belügyminiszteri parancsok megfelelően olyanok is szerepeltek, akik nem voltak a hálózat tagjai. Ennél fogva érint a vizsgálat olyan személyeket is, akiknek semmi közük nem volt az állambiztonsági szolgálat érdemi tevékenységéhez, abban részt nem vettek, sőt arról sem tudnak (tudtak), hogy a hálózati nyilvántartásban szerepelnek. Súlyosan jogsértő lenne az ő adataikat olyan környezetben nyilvánosságra hozni, mely azt a látszatot keltheti, hogy ezek a személyek együttműködtek az előző rendszer állambiztonsági szolgálataival.

Mindezekon felül csak történelmileg alátámasztott és nem alkotmányos okokkal volna igazolható az érintett személyi kör vizsgálandó időszakra vonatkozó tevékenysége. Az 1945. január 1-jei időpont semmilyen alkotmányos jelentőséggel nem bír, alkotmányjogilag nem releváns, azonban nyilvánvalóan befolyásolja azt, hogy az érintett személyi kör életének mely korszakát tekinti át a bizottság.

Nyilvánvaló, hogy a bizottság felállítása az Alkotmányon alapul, azonban tevékenységét a jogállam elvei szerint, a hatályos jogszabályok alapján köteles végezni. Megállapítható, hogy a vizsgálóbizottságnak nincs alkotmányos felhatalmazása arra, hogy vizsgálata eredményeinek személyes adatokat tartalmazó részét nyilvánosságra hozza, hiszen erre vonatkozóan a Határozat a fentiekből következően nem rendelkezhetett volna.

Természetes ugyanakkor az is, hogy mind a politika, mind a történettudomány képviselői meg kívánják ismerni közelmúltunk történetét és azon közfeladatot ellátó személyek nevét is, akik a diktatúra állambiztonsági szervezetével együttműködtek. Ennek az igénynek azonban az Alkotmány szabályaiból fakadóan csak törvény keretei között lehet eleget tenni.

Összességében megállapítható, hogy az Alkotmány 21. § (3) bekezdésében foglalt szabályt nem lehet úgy értelmezni, hogy az prioritást élvezne más – az Alkotmányban lefektetett – szabályokkal szemben. Az országgyűlési bizottságok is csak az alkotmányos, jogállami normák szerint működhetnek. Tekintettel azonban arra, hogy az információs jogok tekintetében a Magyar Köztársaság jogrendje rendelkezik pozitív jogi normával, az adatvédelmi törvénnyel, míg a vizsgálóbizottságok működését sajnálatosan csak a fent hivatkozott egy mondatnyi alkotmányos rendelkezés szabályozza, minden adatkezelő köteles az Avtv. szabályait megtartani. A két alkotmányos szabály nincs összhangban, ennek feloldása az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörébe tartozik, arra az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre. Hatásköre kiterjed azonban arra, hogy az információs jogok érvényesülésének védelmezőjeként felhívja az adatkezelők figyelmét arra, hogy a jogosulatlan adatkezelés büntető- és polgári jogi következményeket vonhat maga után.

V.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 23. § (2) bekezdése alapján az információs jogok érvényesülésének elősegítése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

Felkérem az Országgyűlés vizsgálóbizottságait, hogy tevékenységük során az Alkotmány egészét tekintsek mércének úgy, hogy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok ne szenvedjenek sérelmet a bizottság működésének alapjául szolgáló alkotmányos szabályok érvényesülése folytán.

Felkérem az Országgyűlés vizsgálóbizottságait, hogy az érintettek beleegyezése nélkül személyes adataikat ne hozzák nyilvánosságra.

Felkérem a jogalkotót, hogy az információs önrendelkezési jog védelme érdekében törvényben állapítsa meg a vizsgálóbizottságok tekintetében a személyes adatok kezelésre vonatkozó szabályokat.

Felkérem az Országgyűlést, hogy az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulóan, a szükséges körülményekkel állapítsa meg a vizsgálandó személyek körét.

Felkérem az Országgyűlést, hogy – az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata értelmében – egységes szempontok szerint határozza meg az 1990. május 2. óta politikai közhatalmat gyakorló és a politikai közéletben részt vevő vizsgálandó személyek körét.

Felkérem az Országgyűlést, vagy annak valamely állandó bizottságát, hogy az ismertetett alkotmányos kollízió megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (6) a) pontja értelmében indítványozza az Alkotmánybíróságnál a fenti kérdésben az Alkotmány értelmezését.

Budapest, 2002. augusztus 6.

Dr. Péterfalvi Attila

(544/K/2002)

*Az örökbe fogadni szándékozó személy pszichikai alkalmassági vizsgálatát követő
adattovábbításról szóló adatvédelmi biztosi*

a j á n l á s

Egy gyermekvédelmi szakszolgálat vezetője állásfoglalásomat kérte arról, hogy az örökbefogadás előkészítése során, az örökbe fogadni szándékozó személy pszichikai alkalmassági vizsgálatát követően a gyermekvédelmi szakszolgálatnak milyen adatokat kell továbbítania az alkalmasság kérdésében dönteni jogosult gyámhivatal részére. Álláspontomat – annak érdekében, hogy az örökbefogadással kapcsolatos eljárásban résztvevő szervek előtt minél szélesebb körben ismert legyen – ajánlásban foglalom össze.

I.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 38. § (1) bekezdése szerint az örökbefogadás előtti eljárás lefolytatásának célja annak megállapítása, hogy az örökbefogadó személyisége és körülményei alapján alkalmas-e gyermek örökbefogadására. Az örökbefogadás előtti eljárást a gyermekvédelmi szakszolgálat készíti elő: tájékoztatja az örökbe fogadni szándékozót az örökbefogadás feltételeiről, környezetanulmányt készít és alkalmassági vizsgálatot végez. Az alkalmassági vizsgálat kiterjed az örökbe fogadni szándékozó személy egészségi állapotának és pszichikai alkalmasságának vizsgálatára. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 145. § (6) bekezdése értelmében a szakszolgálat a házi orvos szakvéleménye, a lélektani alkalmassági vizsgálat, valamint a helyszíni tájékozódás alapján kialakítja álláspontját az örökbe fogadni szándékozó alkalmasságát illetően, majd a lefolytatott vizsgálat eredményét és javaslatát megküldi írásban az illetékes gyámhivatalnak [Gyer. 39. § (1) bekezdés]. A gyámhivatal az alkalmasság kérdésében a házi orvosi igazolás, a gyermekvédelmi szakszolgálat által megküldött szakvélemény, a környezetanulmány, az örökbe fogadni szándékozó személy meghallgatása, valamint szükség szerint egyéb bizonyítékok alapján dönt [Gyer. 39. § (2) bekezdés].

A Rendelet 145. § (4) bekezdése írja elő azt, hogy mit kell feltárni a pszichikai alkalmasság vizsgálata során. A beadványozó álláspontja szerint azonban nem derül ki egyértelműen a jogszabályok szövegéből, hogy a pszichológiai vizsgálat eredményét milyen részletességgel kell a gyermekvédelmi szakszolgálatnak a gyámhivatal elé tárnia, ennek következtében gyámhivatalonként eltérő, hogy mennyire részletes szakvéleményt követelnek meg. A pszichológusok gyakorlata sem egységes abban, hogy milyen részletes szakvéleményt adnak: minden részletre kiterjedő, valamennyi vizsgálati eredményt részletesen feltáró, vagy csak a végső következtetés megfogalmazását tartalmazó véleményt.

Ha a szakszolgálatnak a teljes személyiségképet tartalmazó, az érintett személy élettörténetét teljes részletességgel bemutató, illetve valamennyi teszteredményt leíró pszichológiai szakvéleményt kell átadnia a gyámhivatal részére, az sérti az örökbe fogadni szándékozó személy személyes adatai védelméhez való jogát.

II.

Az örökbe fogadni szándékozó személy pszichikai alkalmasságának felmérése az érintett személyiségének igen beható vizsgálatával valósul meg, ennek keretén belül személyes, illetve a törvény alapján fokozottabb védelmet érintő különleges adatait kezeli a vizsgálatot végző szakszolgálat. A vizsgálat lényege, hogy az érintett személyre vonatkozó ismeretekből (teszteredmények, interjú elhangzottak, a pszichológus benyomásai stb.) következtetéseket vonjanak le az örökbe fogadni szándékozó pszichikai alkalmasságára vonatkozóan. Ez a következtetés, a szakvélemény a vizsgálat eredménye.

A Gyer. a gyermekvédelmi szakszolgálat feladatává teszi az örökbe fogadni szándékozó személy pszichikai vizsgálatának elvégzését. A Rendelet 145. § (4) bekezdése pedig azt határozza meg, hogy ezt a vizsgálatot milyen szempontok szerint kell elvégezni, vagyis milyen szempontok alapján kell véleményt mondani az érintett pszichikai alkalmasságáról. A jogszabály a szakszolgálat belátására bízta, hogy milyen eszközöket vesz igénybe a vizsgálat során, csupán az eredmény tekintetében fogalmaz meg tartalmi követelményeket, úgy rendelkezik, hogy a 145. § (4) bekezdés a)–d) pontjaiban felsorolt szempontok alapján kell azt vizsgálni, hogy a gyermek harmonikus fejlődése, felnevelése biztosított lenne-e. A négy pont tulajdonképpen négy önálló kérdés, amelyekre a szakszolgálatnak választ kell adnia. A szakvélemény e négy kérdésre adott választ tartalmazza, a megjelölt négy szempont szerint minősíti az örökbe fogadni szándékozó személyt alkalmasnak vagy alkalmatlannak. A válaszok megadása (a jogszabály nyelvére lefordítva: az alkalmasságról a vélemény kialakítása) a Rendelet 145. § (6) bekezdése alapján a szakszolgálat kompetenciájába tartozik, amely tehát nem egy másik szerv véleményalkotásához gyűjt adatokat, hanem a vizsgálat alapján állást foglal, és ezt hozza azt a döntéshozó szerv tudomására.

A Gyer. 39. § (1) bekezdése, illetve a Rendelet 145. § (7) bekezdése szerint a gyermekvédelmi szakszolgálat nem a rendelkezésére álló adatokat, hanem csak a lefolytatott vizsgálat eredményét és javaslatait küldi meg a gyámhivatalnak, amely eredmény és javaslat a fentiek szerint a pszichikai alkalmasság tekintetében annyit tartalmaz, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálat megítélése szerint az örökbe fogadni szándékozó motivációja, a családi élethelyzete, életkora és személyisége, illetve a gyermekneveléssel kapcsolatos elképzelése alapján biztosított-e a gyermek harmonikus fejlődése, felnevelése. Ez a vizsgálati eredmény tehát nem tartalmazhatja az érintett teljes személyiségképét tartalmazó, élettörténetét, élethelyzetét részletesen bemutató, teszteredményeket leíró megállapításokat, csupán az azokból levont következtetéseket.

Az ezzel ellentétes gyakorlat a fent megjelölt rendelkezéseken túlmenően sértené a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseit is. Az Avtv. szerint csak olyan személyes adat kezelhető (ideértve az adatok továbbítását is), amelyek kezelése az elérni kívánt cél megvalósulásához elengedhetetlen [5. § (2) bekezdés]. A jogszabály által elrendelt adattovábbítások esetében a továbbítandó adatok körét a jogalkotó határozza meg, ezt tette a Gyer. és a Rendelet hivatkozott szakaszaiban is, amikor úgy döntött, hogy csak a szakvéleményt kell a gyámhatóságnak továbbítani.

Álláspontom szerint tehát a hivatkozott jogszabályok együttesen és külön-külön is egyértelműen úgy rendelkeznek, hogy a vizsgálat eredményét és a javaslatot kell megküldeni a gyámhatóság részére, a vizsgálat részeredményeit, a teszteredményeket, az érintett élettörténetének, élethelyzetének részletes bemutatását nem.

III.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (2) bekezdése alapján az alábbi ajánlást teszem:

Felkérem a gyermekvédelmi szakszolgálatokat, hogy az örökbefogadás előtti eljárás során a gyámhivatal részére továbbítandó, az örökbe fogadni szándékozó pszichológiai alkalmasságáról szóló szakvéleményt úgy készítsék el, hogy az csak a végső következtetést tartalmazza.

Budapest, 2002. november 13.

Dr. Péterfalvi Attila

(740/K/2002)

*A postahivatalokban a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesülését szolgáló
technikai és szervezési intézkedéseket szorgalmazó adatvédelmi biztosi*

a j á n l á s

I.

Az elmúlt években az adatvédelmi biztosi irodájához több magánszemély is fordult azt kifogásolva, hogy a postahivatalokban a sok esetben szűkös hely, néhány ablakos ügyintézés, hosszú sorban állás miatt nem érvényesülhet megfelelően a polgárok személyes adatok védelméhez fűződő joga.

A panaszok lényege az, hogy a postai dolgozóval a levél- és/vagy pénzforgalmi ügyét bonyolító polgár személyes adatait a sor jellege, a többi ügyfél fizikai közelsége miatt más is megismerheti.

II.

A kifogásokkal egyetértve felhívom a figyelmet a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény egyik lényeges alapelvére, az adatbiztonság érvényesítésének követelményére. Eszerint „az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek” [10. § (1) bek.].

Megjegyzem, hogy példamutató módon e szabályra tekintettel a bankfiókokban, pénzügyintézetekben már bevett gyakorlat, hogy az ügyintéző ablaknál egyszerre csak egy ügyfél lehet, a többi várakozó legalább egy méterre tartózkodik a pulttól, ezt figyelmeztető táblával kérik. Költséghímélő megoldás, ha a padlóra festett színes vonallal, paravánnal, vagy korláttal választják el a várakozó közönségtől a pultot. Adatvédelmi szempontból üdvözlendő megoldás a sorszámkiadó berendezés üzemeltetése is.

III.

Mindezek, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 23. § (2) bekezdése alapján az alábbi ajánlást teszem:

Felkérem a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját arra, hogy a jelen ajánlásnak megfelelően gondoskodjon azoknak a technikai és szervezési intézkedéseknek a megtételéről, eljárási szabályok kialakításáról, amelyek lehetővé teszik, hogy a postahivatalokban a polgárok személyes adataik védelméhez fűződő joga maradéktalanul érvényesülhessen ügyintézésük során.

Budapest, 2002. november 26.

Dr. Péterfalvi Attila

J e l e n t é s

az OBH 6580/2001 sz. ügyben

Az eljárás megindulása

December első hetében több napilap tudósított arról, hogy a Magyar Posta Rt. vezetősége egyes postai alkalmazottakat hazugságvizsgáló készülék felhasználásával kérdezett ki. A poligráf (hazugságvizsgáló) alkalmazásának célja annak kiderítése volt, hogy ki juttatta el a sajtóhoz a Részvénytársaság Defend Kft.-vel kötött üzleti szerződéseit. A hír sajtóban való megjelenését követően beadvány érkezett az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, melyben sérelmezték a Magyar Posta Rt. eljárását. A beadvány előterjesztőinek véleménye szerint a közszolgáltatást végző

részvénytársaság megsértette dolgozóinak személyiségi jogait, hiszen poligráf alkalmazására csak büntetőeljárás keretében kerülhet sor.

A panasz alapján az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság, illetve a személyes adatok védelméhez való jog [59. § (1) bekezdés] megsértésének gyanúja miatt vizsgálat indult.

Érintett alkotmányos jogok és alkalmazott jogszabályok

1. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődleges kötelessége.

54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

2. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

3. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény

4. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

5. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény

6. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

7. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

8. A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény

9. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

10. A nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák termékellenőrzési jegyzékének megállapításáról szóló 31/1998. (V. 15.) IKIM rendelet

11. A haditechnikai eszközök és szolgáltatások kiviteléről, behozataláról, illetve reexportjáról szóló 48/1991. (III. 27.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

Áttekintve a poligráf felhasználásának lehetőségeiről szóló jogi szabályozást, a következő tények állapíthatók meg. A jelenleg hatályos büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvénynek (Be.) csak a kommentárja szól néhány szót a poligráfos vizsgálat felhasználhatóságáról. A poligráf büntetőeljárásban való alkalmazásának lehetősége, és annak jogszerűsége egyébként a Be. 5. § (3) bekezdéséből vezethető le, amely a bizonyítás és a bizonyítékok értékelése szabadságának elvét határozza meg. Ezt az elvet erősíti a Be. 61. § (1) és (3) bekezdése is, mely előbbi a bizonyítás eszközeit csak példálózó jelleggel, és nem taxatív módon sorolja fel. E rendelkezésekből, illetőleg a bizonyítás szabadságának elvéből kiindulva kimondható, hogy bizonyítékká válhat minden olyan tény, adat, körülmény, amely a bizonyítás során a bizonyítási eszközök nyelhet. A gyakorlatban azonban a mai napig vitatott, hogy bizonyos eljárások, így például a poligráfos vizsgálat, ill. az azokból származó bizonyítékok a bizonyítási eljárás során felhasználhatók-e vagy sem. Az élő joggyakorlat azt mutatja, hogy a büntetőeljárás folyamán, elsődlegesen a nyomozás operatív (vizsgálati) szakaszában kerülhet sor poligráf használatára, de alkalmazásának szükségessége felmerülhet a bizonyítási eljárás során is. A bírói gyakorlat a hazugságvizsgálat felhasználhatóságát a pszichológiai szakértői vizsgálat keretében fogadta el. (BH 1997. 115.) A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 41. § kiegészíti a Be. hiányos rendelkezéseit, amikor kimondja, hogy a rendőrség a büntetőeljárásban az ügyben érintettet, ha előzetesen írásban hozzájárul, illetve gyermekkorú vagy fiatalok esetében törvényes képviselőjének írásos hozzájárulásával műszeres (poligráfos) vizsgálat alkalmazásával ellenőrizheti.

A 2003. január 1-jén hatályba lépő új büntetőeljárásról szóló törvény (1998. évi XIX. tv.) a nyomozás szabályai között rendelkezik a poligráf alkalmazhatóságáról. A 180. § szerint a gyanúsított kihallgatása során felhasználható a poligráf, de a vallomás ily módon történő vizsgálatához a gyanúsított beleegyezése kell. Ilyenkor a vizsgálat jogszerűségét biztosító eljárási garanciaként szaktanácsadó igénybevétele kötelező. Az új Be. tehát már konkrétan rendelkezik a hazugságvizsgálatról, de annak alkalmazását csak a terhelt gyanúsítottá válását, vagyis az alapos gyanú közlését követően, az érintett beleegyezése mellett teszi lehetővé. Ez a törvény a poligráf felhasználását fiatalok esetében teljességgel kizárja, az sem a nyomozati, sem az ügyészi, sem a bírói szakban nem vehető igénybe.

A poligráf büntetőeljárás kívüli alkalmazhatóságáról egyedül a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény rendelkezik. E törvény 12. § (1) bekezdése az eltűnt személyek és tárgyak felkutatására, illetve ismeretlen személy vagy holttest személyazonosságának megállapítására indult államigazgatási eljárásban (körözés)

teszi lehetővé a rendőrség számára a poligráf alkalmazását, ha ahhoz a meghallgatni kívánt személy – gyermekkorú vagy fiatalok esetében törvényes képviselője – előzetesen írásban hozzájárult.

A poligráf büntetőeljárás szerepét mutatja továbbá a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák termékellenőrzési jegyzékének megállapításáról szóló 31/1998 (V. 15.) IKIM, valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivételéről, behozataláról, illetve reexportjáról szóló 48/1991. (III. 27.) Kormány rendeletek. E rendeletek mellékletükben a poligráfot mint neurofizikai reakciót vizsgáló berendezést a bűnfelderítő eszközök között nevesítik.

A poligráf alkalmazhatóságát tehát a hatályos jogi szabályozás konkrét hatóság, illetve igazságszolgáltatási szerv törvényileg szabályozott eljárásához, eljárásaihoz köti.

A vizsgálat megállapításai

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az ember alapvető jogainak, így a személyhez fűződő jogoknak a tiszteletben tartása és védelme az állam elsődendő kötelessége. Az általános, mindenkit megillető személyiségi jogot deklarálja az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, kimondva, hogy minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Az alaptörvény 59. § (1) bekezdése alapján a „Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog”.

A személyiségi jogok vonatkozásában a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 75. § (1) bekezdése kimondja, hogy a „személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.” A Ptk. 76. § a személyhez fűződő jogok sérelmei között említi meg – az itt található felsorolás nem taxatív – a becsület és az emberi méltóság megsértését is. A Ptk. két említett szakaszának együttes értelmezésével határozható meg a személyhez fűződő jogok, illetve személyiségi jogok lényeges tartalma, nevezetesen az, hogy a jogalanyok autonómiájának, önrendelkezésének, méltóságának van egy olyan magja, amelyet mindenki, még az állam is köteles tiszteletben tartani, ami felett senki más nem rendelkezhet. „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti.(...) Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB hat.] A konkrét esetre vonatkoztatva ez a védelmezni kívánt autonómia jelenti azt is, hogy az állampolgár részére biztosítani kell a szabad döntés lehetőségét a poligráfos vizsgálatban való részvétel kérdésében.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) előírásai szerint a poligráf alkalmazása személyes, sőt akár különleges adatok kezelését jelenti, amely akkor jogszerű, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény elrendeli. A magánszférában történő alkalmazására törvény nem ad felhatalmazást, az érintettek hozzájárulásának önkéntessége és befolyásolástól mentessége – a munkáltató és a munkavállaló közötti függőségi viszony miatt – objektíve nem áll fenn.

A poligráfos vizsgálat alkalmazását megelőzően a Magyar Posta Rt. üzleti titkai kerültek nyilvánosságra. A Munka Törvénykönyve (Mt.) 103. § (3) bekezdése alapján a munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzemi (üzleti) titkot, valamint a munkáltatóra, illetve tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat megőrizni. Amennyiben a munkavállaló e törvényi előírásnak nem tesz eleget, megszegi a munkaviszonyból származó kötelezettségét. A munkavállaló vétkes kötelezettségszegése esetén a munkáltatónak törvényben biztosított joga, hogy azt – a kötelezettségszegés súlyosságától függően – kártérítési vagy rendkívüli felmondási jogának érvényesítésével szankcionálja, ehhez azonban előzetes bizonyítási eljárást kell lefolytatnia a kötelezettségszegő kilétének, a kár bekövetkeztének és mértékének, a kötelezettségszegés súlyosságának megállapítása érdekében. Ennek a bizonyítási eljárásnak az alapvető szabályait sem a Mt., sem más speciális jogszabály nem rendezi, így erre az eljárásra is a generális jogszabály, vagyis a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A jogosult tehát [Ptk 75. § (1) bek.] a személyiségi jogainak sértetlenségét mindenkivel szemben követelheti. A személyiségi jogok körébe tartozó bármely jogosítvány, így a szabad döntési lehetőség, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét előidéző magatartás objektíve jogellenes, a Ptk., az Avtv., illetve a Btk. által tiltott, illetve szankcionált. A jogellenességet kizáró okokról az említett törvények rendelkeznek. A Polgári Törvénykönyv 75. § (3) bekezdése például kimondja, hogy nem sérti a személyhez fűződő jogokat az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeknek nem sért vagy veszélyeztet. A hozzájárulásnak – ugyanis csak ekkor fogadható el jogellenességet kizáró okként – önkéntesnek kell lennie. Mivel azonban a Magyar Posta Rt. mint munkáltató és alkalmazottai mint munkavállalók között egyfajta függőségi jogviszony áll fenn – a munkavállaló a poligráfos vizsgálatban való részvétel megtagadása esetén joggal félhet állásának elvesztésétől, és attól, hogy indokolatlanul gyanúsítottá válhat – a hozzájárulás megadásának önkéntessége nem vélelmezhető. Kizárhatja még a sérelmet előidéző magatartás jogellenességét jogszabály felhatalmazása is. A Magyar Posta Rt. azonban hazugságvizsgáló igénybevételére vonatkozó jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezik, eljárása során poligráfot nem alkalmazhat. Poligráfos vizsgálatot – törvényi felhatalmazás alapján – csak büntetőeljárás során és csak a nyomozó hatóság és a bíróság, valamint azon kívül csak a személy- és tárgykörözés keretében a rendőrség alkalmazhat. A Magyar

Posta Rt. által lefolytatott poligráfós vizsgálat jogellenessége tehát egyik szempontból sem zárható ki, így az kétséget kizáróan jogsértő.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Magyar Posta Rt. a hazugságvizsgáló felhasználásával egyrészt megsértette alkalmazottainak személyiségi jogát, és ezáltal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott, másrészt a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot [59. § (1) bekezdés] megsértve jogellenesen kezelte, illetve dolgoztatta fel az érintettek adatait.

Az üzleti titok megsértését a törvény bünteti. A Büntető Törvénykönyv 300. § (1) bekezdése szerint „aki üzleti titkot haszonszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva jogosulatlanul megszerez, felhasznál vagy nyilvánosságra hoz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A Magyar Posta Részvénytársaságnak tehát az elkövető kiléte megállapításában, a tényállás felderítésében törvényben biztosított büntetőeljárás is a rendelkezésére állt, amelynek keretében a nyomozó hatóság a törvényi előírásoknak megfelelően, jogszerűen alkalmazhatta volna a poligráfós vizsgálatot. Ez a tény a Magyar Posta Rt. által előidézett alkotmányos joggal összefüggő visszasságot még súlyosabbá teszi.

A j á n l á s

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdésében, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján:

kezdeményezzük a Magyar Posta Rt. Vezérigazgatójánál a további poligráfós vizsgálatok megszüntetését; felszólítjuk a Magyar Posta Rt. Vezérigazgatóját, gondoskodjon arról, hogy a poligráfós vizsgálat során keletkezett személyes (különleges) adatokat mind a postán, mind a vizsgálatokat végző cégnél töröljék.

Budapest, 2002. január 14.

Dr. Lenkovics Barnabás

Dr. Péterfalvi Attila

(OBH 6580/2001)

Az örökbefogadással összefüggő adatkezeléssel kapcsolatban kiadott együttes ajánlás

I. A konkrét panaszügy bemutatása

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa eljárását kezdeményezte egy állampolgár, aki jelezte, hogy az örökbefogadási eljárás során az örökbefogadó szülők a kitöltendő úrlapon nyilatkozhatnak többek között az örökbe fogadni kívánt gyermek neméről, életkoráról, egészségi állapotáról, valamint „származásáról” is. Tudomása szerint az örökbefogadó szülő a kérdőíven „magyar”, „román” és „roma” származású gyermekek közül választhat.

A kisebbségi biztos megkereséssel fordult a Fővárosi Gyámhivatal vezetőjéhez a beadványban közöltekkel kapcsolatban, választ várt továbbá arra is, hogy milyen nyilvántartás alapján teljesítik az örökbe fogadó szülőnek – a gyermek „származására” vonatkozó igényét.

A Fővárosi Gyámhivatal vezetője – Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat vezetőjével egyeztetett – válaszában elismerte, hogy „a szülő, illetőleg a gyermek kérése alapján” valóban nyilvántartják a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozásra vonatkozó adatokat, és abból az örökbe fogadó szülők részére adatokat szolgáltatnak.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ezt követően felkérte az adatvédelmi biztost arra, hogy a panaszolt adatkezelési szabályozás és gyakorlat jogszerűsége tekintetében ebben – a mindkét országgyűlési biztos kompetenciáját érintő kérdésben – szülessék közös állásfoglalás.

II. Az ügy megítélése szempontjából fontos jogszabályi rendelkezések

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 162. § (1) bekezdés g) pontjában felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy rendeletben állapítsa meg „a személyes adatok kezelésére vonatkozó részletes eljárási szabályokat”.

A gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet Mellékletének XVI. számú adatlap B) része az örökbe fogadható gyermekről tartalmazza egyebek mellett az anyanyelvre, valamint az etnikai és vallási hovatartozásra vonatkozó adatokat. A C)-jelű adatlapon az 5. kérdéscsoportban az örökbe fogadó szülő megfogalmazhatja a gyermekkel kapcsolatos elvárásait, többek között a származást.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. a) pontja szerint a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra és a vallásos meggyőződésre vonatkozó adatok különleges adatnak minősülnek. Különleges adatot csak akkor lehet kezelni (ide értve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett írásban hozzájárult, vagy törvény elrendeli.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 7. § (1) bekezdése előírja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez (a továbbiakban együtt: kisebbséghez) való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető”.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 3. § (2) bekezdése szerint „állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. A nyilvántartásban már szereplő ilyen adatról csak az érintett személy vagy – halála után – egyenesági rokona részére adható tájékoztatás”.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) alapelve, hogy annak alkalmazása során mindenkor a kiskorú gyermek érdekében figyelemmel, jogait biztosítva kell eljárni [1. § (2) bek.]. Ide sorolandók a gyermekvédelmi adatkezelések és -nyilvántartások, ezekkel szemben is alapvető elvárás, hogy a gyermek érdekeit szolgálják. Ennek megfelelően az örökbefogadási eljárás során szükséges adatkezeléseknek is mindenkor elsődlegesen a gyermek érdekeit kell szolgálniuk, jelen esetben ez tekinthető az adatkezelés céljának is.

III. Megállapítások

Az Avtv. hivatkozott 3. § (2) bekezdése előírja, hogy különleges adatot akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárult, vagy törvény elrendeli. Az Avtv. 1. §-a szerint az e törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt az Avtv. kifejezetten megengedi. Ilyen kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani.

A Gyvt. által tartalmazott felhatalmazás nem adatfajták megállapítását írja elő a Kormány számára rendeleti formában, hanem „személyes adatok kezelésére vonatkozó részletes eljárási szabályok” megállapítását. A Kormány ennek megfelelően csupán eljárási szabályok megalkotására jogosult, a kezelendő személyes adatok körét nem határozhatja meg. Megjegyezzük, hogy a Gyvt. jogszerűen nem is adhat felhatalmazást a Kormány számára az adatfajták meghatározására, mivel erre csak törvényben kerülhet sor az Avtv. szerint. A származásra, vallásra vonatkozó különleges adatok kezelésének lehetősége nem szerepel a Gyvt.-ben, azt alacsonyabb szintű jogszabály nem írhatja elő.

Felhívjuk arra is a figyelmet, hogy ellentmondás van a hivatkozott 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet Mellékletének XVI. sz. adatlap A)-B) részei között. A B) részt a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet részére kell továbbítani, ezen az örökbe adható gyermek neve nem szerepel, de tartalmazza más személyes adatai mellett az anyanyelvére, valamint etnikai és vallási hovatartozása vonatkozó adatait. Az A) jelű adatlap az örökbe fogadhatónak nyilvánított, illetve örökbe fogadható gyermek adatait tartalmazza, ezen nincs utalás a származásra, vallásra, ennek ellenére az ügyben megkeresett gyámhivatal vezetője elismerte, hogy a kisebbséghez tartozásról felvilágosítást adnak az örökbe fogadó szülőknek.

Törvényi felhatalmazás hiányában tehát kizárólag az érintett írásbeli hozzájárulásával lehet különleges személyes adatait kezelni.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 12/A. § (2) bekezdése szerint tizennegyedik életévét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez – ha jogszabály kivételt nem tesz – törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. A tizennegyedik életévét be nem töltött cselekvőképtelen kiskorú jognyilatkozata semmis, nevében a törvényes képviselője jár el [12/C. § (1) bek.].

A Ptk. az állampolgárok és szervezetek vagyoni és „egyes személyes viszonyait” szabályozza [1.§ (1) bek.]. A Ptk. által szabályozott személyes viszonyok körében vannak olyan jognyilatkozatok, amelyeket az érintett csak

személyesen tehet meg. Álláspontunk szerint – tekintettel a Nektv. rendelkezésére is – ilyennek tekintendő az identitás szabad vállalása és kinyilvánítása, mely mindenkinek „kizárólagos és elidegeníthetetlen joga”. A szabad identitásvállalás tehát olyan kisebbségi népcsoporthoz való tartozást kifejező alapvető emberi jog, amelynek kinyilvánítását csak törvény – kivételesen és indokolható módon – írhatja elő. [Ilyen előírást tartalmaz pl. a Nektv. 43. § (4) bekezdése, amelynek értelmében „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének” a nyilatkozata szükséges ahhoz, hogy kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz tartozásáról indítással kerüljön sor. Ebben az esetben tehát az identitás kérdésében való nyilatkozás a joggyakorlás feltétele.]

Valamely kisebbséghez tartozás (származás) lényege nem az ennek kinyilvánításáról szóló, azt igazoló (jog)nyilatkozat – mint személyes/különleges adat –, hanem a kisebbségi lét egyénként és közösség tagjaként történő megőrzése, fenntartása. Ennek megfelelően álláspontunk szerint az örökbe adó szülőnek – mint törvényes képviselőnek – az örökbe adandó kiskorú gyermek származásáról szóló nyilatkozata jogilag egyébként sem releváns.

Mindezek mellett még ha a törvényes képviselőnek lenne is joga nyilatkozni a gyermek származásáról, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos az úgynevezett „származási igazolások” problémakörével kapcsolatban 1998. október 19-én kiadott közös ajánlásában hangsúlyozta, hogy a származásról semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása.

Az örökbe adó törvényes képviselőnek a gyermek származására vonatkozó nyilatkozata – mint a gyermek személyes adata és annak kezelése – ellentétes az Avtv. egyik lényeges alapelvevel, a célhoz kötött adatkezelés követelményével is. Eszerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig (Avtv. 5. §, 6. §). Semmiféle alkotmányos indoka nincs annak, hogy az adatkezelés céljának megvalósulása érdekében a gyermek származására és vallására vonatkozó adatokat a gyerekekről lemondó szülő nyilatkozata alapján nyilvántartsanak. A kifogásolt adatok nyilvántartása és kiadása az örökbe fogadó szülő tájékoztatásához, választásához nem elengedhetetlen.

Az örökbefogadásakor az örökbe fogadni kívánt gyermek kiválasztásakor nem az adatkezelési műveleteké a döntő szerep, a gyermek ekkor már nem „kartoték-adat”, az örökbe fogadó szülők döntésüket a személyes kapcsolat alapján hozzák meg, azt nem befolyásolhatja a korábbi szülő (törvényes képviselő) nyilatkozata a gyermek származásáról, vallásáról. A célhoz kötöttség elve hiányát erősíti az is, hogy az örökbe fogadó szülőnek mindaddig, amíg hatósági eljárás keretében meg nem vizsgálták az örökbefogadásra való alkalmasságát és engedélyezhetőségét, a gyermek személyes (köztük különleges) adatairól való tájékoztatás a gyermek jogait is sértheti.

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdése szerint a szülőket megilleti az a jog, hogy gyermekeik nevelését megválasszák. Ennek része az, hogy lelkiismereti választásuk szerint egyházi vagy állami – és ezen belül nemzetiségi – iskolába járathatják gyermeküket. A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 5. §-a ennek megfelelően hangsúlyozza, hogy „a szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi és vallási neveléséről döntsön, és arról megfelelően gondoskodjék”.

Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában emlékeztetett arra, hogy az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében foglalt választási jog „a szülői vezetés korlátain belül” a gyermeket is megilleti. A gyermek e választási jogát növekedésével arányosan egyre nagyobb mértékben képes felelősen gyakorolni. (A gyermek esetleges vallásos neveléséről szóló szülői döntés nem feltétlenül a gyermek vallási hovatartozásáról szóló döntés, illetőleg a nemzetiségi, kisebbségi iskolába járt gyermek is dönthet úgy, hogy „feladja” identitását, hiszen a kisebbséghez tartozókat megilleti az a jog is, hogy őket ne kisebbségiként kezeljék.)

Ha a (vér szerinti) szülő lemond a gyerek törvényes felügyeleti jogáról, örökbeadóvá válik, a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének is az felel meg, ha a lemondás során nem tehet jogszerűen a gyermek későbbi életét, sorsát alakító nyilatkozatot a gyermek származására, vallási hovatartozására vonatkozóan.

Összegezve a fentiekben kifejtetteket, megállapítható, hogy a szabályozás hiányosságaira visszavezethetően sérülhet az örökbe adható gyermekeknek – az Alkotmány 59. §-ában szavatolt információs önrendelkezési joga. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslása érdekében – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 20. és 25. §-a szerinti rendelkezések alapján az alábbi ajánlásokat (jogalkotási javaslatokat) tesszük.

IV. Ajánlások

1. Felkérjük a Magyar Köztársaság Országgyűlését, hogy a Gyvt. módosításával – a célhoz kötöttség elvére figyelemmel – határozza meg az örökbe fogadható gyermekekkel kapcsolatban kezelhető személyes adatok körét.

2. Felkérjük a Kormányt, hogy módosítsa a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet Mellékletének XVI. számú adatlapját oly módon, hogy törölje arról az örökbe fogadható gyermek etnikai és vallási hovatartozásra vonatkozó adatait.

3. Felkérjük az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztert arra, hogy gondoskodjon az örökbe fogadható gyermekek etnikai és vallási hovatartozására vonatkozó adatainak törléséről a már létező adatállományokból.

Budapest, 2002. október 18.

Dr. Kaltenbach Jenő

(5914/200)

Dr. Péterfalvi Attila

(184/K/2002)

3. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS KÖZLEMÉNYEI

Közlemény az MSZP adatkezelésével kapcsolatban

A Medgyessy Péter szocialista miniszterelnök-jelölt által több millió polgárhoz eljuttatott levél kapcsán indított vizsgálatot az adatvédelmi biztos 2002. február 19-én a pártigazgatónak küldött levéllel lezárta. A vizsgálat fontosabb megállapításairól a biztos levélben értesítette a panaszosokat. Az egyik ilyen levél tartalmát az MTI nyilvánosságra hozta március 12-én.

A vizsgálat során a biztos jogellenes adatkezelést állapított meg, ezért – az adatvédelmi törvény előírásának megfelelően – a pártigazgatónak küldött levélben felszólította a Magyar Szocialista Pártot mint adatkezelőt, hogy szüntessék meg a telefonkönyvek adatainak felhasználásával létrehozott adatállomány (kiküldési címlista), valamint a további kapcsolatot nem igénylőkről készült adatállomány (tilalmi lista) kezelését, és e nyilvántartásokat semmisítsék meg. A biztos levelében azt is kérte, hogy a megtett intézkedésekről 30 napon belül írásban adjanak tájékoztatást, továbbá jelezte, hogy az MSZP válaszlevelének megérkezését követően a sajtót is tájékoztatni kívánja az ügy befejezéséről.

Az MSZP álláspontját március 20-án kelt levelében fejtette ki a pártigazgató. A jogszabályi hivatkozásokban bővelkedő, az adatvédelmi biztos vizsgálati módszerét és egyes megállapításait kifogásoló tizenkét oldalas válaszból az tűnik ki, hogy a párt illetékesei az adatvédelmi biztos vizsgálatát még nem tekintik lezártnak, és a biztos által kifogásolt adatkezeléseket jogszerűnek vélik. Az MSZP – téves jogértelmezés alapján – figyelmen kívül hagyta az adatvédelmi törvény azon előírását, miszerint a biztos felszólítása nyomán „az adatkezelő haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket”, ugyanakkor a válaszlevélben kifejezték készségüket, hogy az adatvédelmi biztos „végleges álláspontjának kialakítása után, rendelkezéseit az ajánlásban foglaltaknak megfelelően” teljesíteni fogják.

Az adatvédelmi biztos a szóban forgó ügyben nem ajánlást adott ki, amelyet az érintett észrevételei, jogi érvei alapján esetleg módosíthatna, hanem – körütekintő vizsgálat és az egyértelmű jogszabályi rendelkezések alapján – jogellenes adatkezelést állapított meg, ezért ismételt felszólította az MSZP-t mint adatkezelőt, hogy semmisítsék meg a telefonkönyvekben található előfizetők név- és lakcímadataiból készült – a választási kampányanyag postázását segítő – címlistákat, adatállományokat, illetve a párttal további kapcsolatot nem igénylő polgárokról vezetett nyilvántartást.

Az adatvédelmi biztos megállapításait részletesen tartalmazó – a pártigazgatónak február 19-én megküldött – levél a www.obh.hu címen, az adatvédelmi biztos honlapján, az aktuális információk között olvasható. Az MSZP március 20-iki levelére az adatvédelmi biztos külföldi újtjáról való hazatérte után fog részletesen válaszolni.

Budapest, 2002. március 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(787/A/2001)

Közlemény

Az elmúlt napokban több olyan beadvány érkezett az adatvédelmi biztoshoz, amelyben az állampolgárok arról számoltak be, hogy személyes elektronikus postafiókjukba ismeretlenek kéretlenül politikai tartalmú leveleket juttattak el. A beadványozók által sérelmezett levelek mindegyike bárki számára – személyes adatok megadása nélkül – e-mail cím regisztrálására lehetőséget biztosító elektronikus postaközpontok valamelyikéből érkezett, olyan e-mail címekről, amelyekből nem lehetett megállapítani a feladó kilétét. A levelek felhívást tartalmaztak arra, hogy a címzett valamelyik párt vagy valamelyik politikai oldal mellett adja le a voksát. Nem tartalmaztak a levelek semmilyen információt arra vonatkozóan, hogy a feladók a címzettek e-mail címét milyen forrásból szerezték meg, és arra sem, hogy hol lehet tiltakozni a további levelek küldése ellen. A beadványozók nem tudták, hogy a reklámok feladói honnan szerezték meg személyes e-mail címüket.

Az e-mail útján küldött reklámokra vonatkozó különös szabályokat az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény tartalmazza. Eszerint kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus levelezés útján reklám. A címzettet tájékoztatni kell arról az elektronikus levelezési címről és egyéb elérhetőségről, ahol a reklámok küldésének megtiltása iránti igényét bejelentheti. Nem szabad olyan személyeknek reklámot küldeni, akik nem szerepelnek a reklámozó, reklámszolgáltató, illetve a reklám közvetítője által kötelezően vezetett azon nyilvántartásban, amelyet azokról vezetnek, akik írásban bejelentették, hogy kívánnak ilyen reklámot kapni (14. §).

A beadványozók által sérelmezett levelek esetében is e törvény rendelkezései alkalmazhatók. A törvény hatályára vonatkozó, valamint az értelmező rendelkezések szerint a törvény hatálya a Magyar Köztársaság területéről nyújtott szolgáltatásokra, valamint minden olyan szolgáltatásra kiterjed, amelyről a használt nyelv, a pénznem és egyéb körülmények alapján valószínűsíthető, hogy magyarországi igénybe vevők számára kívánják elérhetővé tenni [1. § (1) a) pont, valamint 2. § g) pont]. A levél tartalmát tekintve politikai reklámot tartalmaz, minden esetben arra kérték a címzetteket, hogy az egyik vagy másik politikai erőre szavazzanak. A politikai reklámokra vonatkozó eltérő szabályozás hiányában e levelezésre is az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás felhasználásával küldött reklámokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kérdéses levelek láthatóan nem tartoznak a magánlevelezés körébe sem, mivel a feladó politikai felhívást juttatott el ismeretlenek sokasága részére olyan e-mail címről, amelyből a feladónak csupán a politikai irányultsága ismerhető meg, kilétére a címzettek még csak következtetni sem tudnak.

Mindezek alapján felhívom az e-mail útján politikai reklámokat küldő személyek figyelmét arra, hogy jogellenes magatartást tanúsítanak akkor, amikor a fenti szabályok figyelmen kívül hagyásával közvetítenek magánlevelezésnek nem minősülő politikai reklámokat, és felszólítom őket, hogy a továbbiakban tartózkodjanak az ilyen magatartástól.

Budapest, 2002. április 18.

Dr. Péterfalvi Attila

(249/A/2002)

* * *

Közlemény

Dr. Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írt levél ügyében folytatott vizsgálatot lezártam, annak eredményéről a közvéleményt az alábbiakban tájékoztatom:

Az ügy kivizsgálása érdekében írásban megkerestem Vágújhelyi Ferencet, a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (NyBF) főigazgató-helyettesét és Kalmár Istvánt, a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját azzal, hogy az alábbiakra szíveskedjenek válaszolni:

Továbbítottak-e (NyBF), illetve vettek-e át (Posta) személyes adatokat az ügygel kapcsolatban?

Milyen megkeresés alapján, kinek és hány személy adatát továbbították (NyBF)?

Mely adatkezelőtől, milyen célból és mely adatkörre kiterjedő személyes adatok birtokába jutottak (Posta)?

A megkeresettek válasza a következőket tartalmazta:

1. Varga Mihály pénzügyminiszter 2002. május 15-én kelt levelében értesítette a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot, hogy a kormány a hivatkozott döntéséről értesíteni kívánja az érintetteket, és e célból a Főigazgatóság haladéktalanul adja át az érintettek levelezési címeit tartalmazó címlistát a Magyar Postának. A levél tartalmát nem ismerték. Az adatokkal a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság rendelkezik, ezért annak igazgatója az adatbázis előállításáról a Postával való egyeztetést követően gondoskodott. A Posta vezérigazgatója az adatbázis átvételekor nyilatkozott annak törvényes kezeléséről és a cél megszűntét követő megsemmisítéséről. Összesen 1 410 794 korbetöltött öregségi nyugdíjas neve és címe szerepelt az adatbázisban. Az adattovábbítás jogalapjaként a főigazgató-helyettes azt jelölte meg, hogy az ellátásra vonatkozó értesítést évtizedek óta a Postával való együttműködésben látják el (a Posta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján e feladat ellátása során adatfeldolgozónak minősül). Az adatbázist a kormány, vagy a Miniszterelnöki Hivatal nem kapta meg.

2. A fentieket erősítette meg a Posta megbízott vezérigazgatójának válasza is. A leveleket az Állami Nyomda készítette, a Posta feladata azok perszonalizálása és borítékolása volt. Ezt automatizált eljárással végezték, így a levél tartalmát, illetve címzettjeit a Posta munkatársai nem ismerhették meg. A levelek kézbesítését követően a Posta az adatbázist tartalmazó CD-ROM-ot 2002. május 27-én jegyzőkönyvi hitelesítés mellett fizikai roncsolás útján megsemmisítette. A köztes feldolgozó és dat fájlokat törléssel semmisítették meg.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény adatkezelésre vonatkozó szabályait a levelek kiküldésének módja nem sértette meg, mivel az adatkezelő Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a személyes adatokat nem adta át sem a miniszterelnöknek, sem a Miniszterelnöki Hivatalnak. Megállapítottam, hogy a nyugdíj folyósítójának nem kötelessége az ellátottakat a nyugdíj mértékének változásáról értesíteni. Mindazonáltal úgy ítélem meg, hogy a nyugdíjemelésre vonatkozó jogszabály kihirdetése és a médiában való közzététele elégséges az érintettek tájékoztatásához, ugyanakkor a folyósító személyre szóló értesítése nem sérti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot. Azonban a levél formailag nem, és tartalmilag is csak részben felelt meg az adatkezeléssel szemben támasztott követelményeknek.

A fentiek miatt kifogásolom, hogy a címzetteket a levél kiküldésével egyidejűleg nem tájékoztatták arról, hogy adataikat jogosulatlanul nem továbbították. E tájékoztatás elmaradása eredményezte azt, hogy sokak számára e levél azt a látszatot keltette, hogy adataikat az adatkezelő törvényes felhatalmazás nélkül továbbította.

Nem felel meg ugyanakkor a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseinek az, hogy az adatkezelő a Magyar Posta Rt.-t mint adatfeldolgozót nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba. Megállapításaimról az indítványozókat és a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot is tájékoztattam.

Budapest, 2002. június 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(415/A/2002)

* * *

Közlemény

2002. június 5–7. között Mr. César Alonso Iriarte (European Commission Internal Market Directorate General Data Protection Unit Brussels) vezetésével az Európai Unió 29. Munkacsoportjának képviselésében az Európai Unió Bizottságának Technikai Segítségnyújtó és Információs Irodája (TAIEX Iroda) megbízásából munkalátogatást tett az Adatvédelmi Biztos Irodájában Ms. Anne-Christine Lacoste (Commission de Protection de la vie privée, Bruxelles), Mr. Emilio Aced Felez (Agencia de Protección de Datos, Madrid) és Mr. David Smith (Office of the Information Commissioner Wycliffe House, Water Lane).

A látogatás programja az alábbi volt:

Június 5. szerda

Találkozó Szászfalvi Lászlóval, az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának elnökével;

Molnár Gyulával, az Országgyűlés Informatikai és Távközlési Bizottságának alelnökével,

Dr. Hargitai Jánossal, az Országgyűlés Költségvetési és Pénzügyi Bizottságának tagjával.

A találkozón részt vett Dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos is.

Június 6. csütörtök

Találkozó és szakmai konzultáció az Adatvédelmi Főosztály vezetőjével és munkatársaival; találkozó és szakmai konzultáció a Nyilvántartási Főosztály vezetőjével és munkatársaival; találkozó és szakmai konzultáció az Információsabadság Főosztály vezetőjével és munkatársaival; találkozó és szakmai konzultáció a Titkársági Főosztály vezetőjével.

Június 7. péntek

Kerekasztal-beszélgetés a magyarországi nagy adatkezelők képviselőivel.

Résztevők:

IM Közjogi Kodifikációs Főosztályának képviselői;
Dr. Metzinger Éva, Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője;
KSH képviselői;
ORFK adatvédelmi felelőse;
BM Központi Hivatal képviselője;
MABISZ képviselői;
Direkt Marketing Szövetség elnöke;
PSZÁF képviselői;
Bács-Kiskun Megyei Kórház jogi osztályának vezetője;
OEP adatvédelmi felelőse;
Magyar Posta adatvédelmi felelőse.

A munkabizottság jelentését várhatóan ősszel terjeszti az Európai Unió 29. Munkacsoportja elé, előzetes szóbeli tapasztalataik a következőkben foglalhatók össze:

szükséges az adatvédelmi biztos költségvetési függetlenségét biztosítani;
az iroda működéséhez elengedhetetlen anyagi feltételeket biztosítani kell;
az EU 95/46/EC számú Irányelvvel összhangba kell hozni a magyar adatvédelmi törvényt;
az információs jogok hatékonyabb érvényesülésének elősegítése érdekében szélesíteni kell a biztos jogkörét;
az Adatvédelmi Nyilvántartás működését és a bejelentkezések ellenőrzését meg kell erősíteni;
az adatvédelem feladatainak nemzetközi összehangolása érdekében komoly informatikai, infrastrukturális fejlesztést kell végrehajtani;
enyhíteni kell a magyar törvénynek a személyes adatok külföldre való továbbítására vonatkozó szigorán;
anyagi feltételeket kell biztosítani a folyamatos nemzetközi kapcsolattartásra és a munkatársak továbbképzésére;
nagyobb aktivitással kell megjelenni a jogpropaganda és az ismeretterjesztés területén.

Budapest, 2002. június 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(305/K/2002)

* * *

Közlemény

Súlyos aggodalomra ad okot az, hogy az elmúlt napokban – egyes közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárásához kapcsolódva, vagy arra hivatkozva – több olyan, azonosítható személyre vonatkozó adat, tény, feltételezés kapott nyilvánosságot a médiában, amelyek megszerzése és nyilvánosságra hozatala a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírások megsértésével történt. Bár az érintettek személyiségi jogaik megsértése miatt ezidáig nem kerestek jogorvoslatot, az adatvédelmi biztos – a tevékenységére vonatkozó törvényi előírására figyelemmel – szükségesnek tartja a közvélemény figyelmét felhívni arra, hogy egyes személyek állambiztonsági múltjának feltárására a hatályos jogi szabályozás szerint jelenleg csak az érintetteknek vagy – a vonatkozó törvényi rendelkezés szerint – az átvilágító bírónak van joguk.

Az üggyel összefüggésben az adatvédelmi biztos leszögezi: a jelenleg hatályos törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a közhatalmat gyakorlóknak, a politikai közélet szereplőinek korábbi életútja (titkosszolgálati múltja) olyan mértékben átláthatóvá váljon, amennyire azt a politikai pártok jelenleg szükségesnek tartják, vagy történeti múltunk feltárása igényelheti. A jelenlegi törvény-előkészítési munka – amelynek menetében az adatvédelmi biztos is

kifejti szakmai véleményét – nyomán születhet olyan jogi megoldás, amely összhangba hozza a fenti igényeket az alkotmányos alapelvekkel.

Az adatvédelmi biztos alkotmányos kötelezettsége, hogy felhívja a közéleti szereplők, az írott és elektronikus sajtó munkatársai, a szóban forgó ügyekben információkkal rendelkező magánszemélyek, illetve szervezetek képviselői figyelmét arra, hogy a személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, azokat csak az érintettek hozzájárulása, vagy törvény előírása esetén hozhatják nyilvánosságra.

Felkéri az illetékes hatóságokat, hogy határozottan járjanak el, ha személyes adatokat bárki jogosulatlanul vagy a céltól eltérően kezel, jogellenesen továbbít, vagy nyilvánosságra hoz, azaz bűncselekményt követ el.

Budapest, 2002. július 5.

Dr. Péterfalvi Attila

(544/K/2002)

* * *

Közlemény

Ez év elején írásban és telefonon is többen sérelmezték, hogy bár a nyelvvizsgaközpontok lehetőséget biztosítanak a vizsgázó számára a nyelvvizsgadolgozat megtekintésére, a vizsgázónak nincs lehetősége arra, hogy a dolgozatról másolatot kérjen, vagy jegyzeteket készítsen. Ezt a nyelvvizsgaközpontok a tesztek újrafelhasználhatóságával indokolták. Az ügyvel kapcsolatos megállapításait az adatvédelmi biztos ajánlásban rögzítette. Álláspontja szerint a vizsgaközpontok gyakorlata sérti a vizsgázók személyes adatok védelméhez való jogát, a vizsgaközpontoknak a dolgozatokba, azok értékelésébe való betekintés esetén biztosítaniuk kell a másolatkészítés lehetőségét is.

Mindaz, amit a vizsgázó a vizsgadolgozaton a vizsgaközponttal közöl, a feltett vizsgakérdésekre adott válaszai, valamint az írásképe is személyes adat, azok kezelője pedig a nyelvvizsgaközpont, így az adatkezelőre nézve kötelező törvényi rendelkezéseket be kell tartania. Az adatvédelmi törvény szerint az érintettet megilleti az adatkezelés és a kezelt adatok tekintetében a tájékoztatáshoz való jog, amit az adatkezelőnek legkésőbb az erre irányuló kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül írásban kell megadnia. E jogot csak meghatározott esetekben és csak törvényben lehet korlátozni. Jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés, amely a vizsgázó tájékoztatáshoz való jogát a fentiek szerint korlátozná, a tájékoztatást tehát minden esetben meg kell adni. Ez a betekintés engedésével is történhet, az érintett kifejezett kérésére azonban nem maradhat el az írásbeliség, vagyis az érintettet, ha kéri, olyan helyzetbe kell hozni, hogy írásos dokumentum álljon rendelkezésére személyes adatairól. A másolatkészítés lehetőségének megadását indokolja az is, hogy az a vizsgázó jogszabályok által biztosított jogorvoslati jogának nélkülözhetetlen feltétele. A személyes adatok védelméhez való jog és a tesztek újrafelhasználhatóságának érdeke közötti konfliktust maga az adatvédelmi törvény oldja fel, amikor az alkotmányos jog elsődlegességét állapítja meg.

Az adatvédelmi biztos felkérte a vizsgaközpontok vezetőit, hogy szabályzatukat az ajánlásnak megfelelően módosítsák. Felkérte továbbá a Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központot és a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testületet, hogy az akkreditációs eljárások során a vizsgaszabályzatok vizsgálatakor a fentiekre is legyenek figyelemmel, továbbá arra, hogy álláspontjáról valamennyi nyelvvizsgaközpontot tájékoztassák. Felkérte végül az oktatási minisztert, hogy készítse elő a nyelvvizsgáztatás rendjével kapcsolatos kormányrendelet olyan módosítását, amely a vizsgaközpontok számára egyértelművé teszi, hogy a vizsgadolgozatokba való betekintési jog magában foglalja a másolatok készítésének jogát is.

Az ajánlás szövege megtalálható a www.obh.hu címen.

Budapest, 2002. július 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(336/A2002)

* * *

Közlemény

A rendszerváltás utáni első, szabadon választott Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és

körülményeit vizsgáló országgyűlési bizottság elnöke, valamint egy állampolgár beadványa alapján az adatvédelmi biztos elvégezte a bizottság adatkezelésének vizsgálatát és ajánlásban alakította ki a személyes adatok védelmére vonatkozó álláspontját.

A vélemény kialakítását megkönnyítette, hogy az adatvédelmi biztos július 5-én kiadott közleményében már leszögezte: a jelenleg hatályos törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a közhatalmat gyakorlóknak, a politikai közélet szereplőinek korábbi életútja (titkosszolgálati múltja) olyan mértékben átláthatóvá váljon, amennyire azt a politikai pártok jelenleg szükségesnek tartják, vagy történeti múltunk feltárása igényelheti. Az elmúlt években több olyan adatvédelmi biztos állásfoglalás is született, amelyek rámutattak a parlamenti vizsgálóbizottságok működésének – kiemelten a személyes adatok kezelésével kapcsolatos tevékenységének – adatvédelmi aggályaira.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy a vizsgálóbizottság adatkezelése több szempontból ellentétes az adatvédelmi követelményekkel. Személyes adatot akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy azt törvény elrendeli. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdekek nem sérthetik a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait, kivéve ha törvény kivételt tesz.

A vizsgálóbizottság feladata ellátásával összefüggésben olyan személyes adatok kezelését végzi, amelyre vonatkozóan nincsen törvényi felhatalmazás. A vizsgálóbizottság működését szabályozó jogi norma nem törvény, hanem országgyűlési határozat.

Az ombudsman az adatvédelmi vizsgálat megállapításait vonatkoztatta a miniszterelnök titkosszolgálati múltját vizsgáló bizottság adatkezelésére is, ezért ajánlásait mindkét bizottsággal összefüggésben tette meg.

Felkérte a jogalkotót, hogy a vizsgálóbizottságok adatkezelésére vonatkozó szabályokat törvényben határozza meg. Felkérte a vizsgálóbizottságokat hogy – törvényi szabályozás hiányában – csak az érintettek hozzájárulásával hozzák nyilvánosságra titkosszolgálati múltjukra vonatkozó adataikat. A vizsgálóbizottságok működésére vonatkozó alkotmányos rendelkezés összeütközésbe kerülhet a személyes adatok védelméhez, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos joggal, ezért indítványozta a biztos az Országgyűlésnél, hogy a lehetséges ellentmondás feloldására kérjen alkotmánybírósgai értelmezést.

Az ajánlás teljes szövege olvasható a www.obh.hu címen, az adatvédelmi biztos honlapján az aktuális információk között.

Budapest, 2002. augusztus 7.

Dr. Péterfalvi Attila

(544/K/2002)

* * *

Közlemény

Az adatvédelmi biztos 2002. június 24-én kiadott közleményében beszámolt arról, hogy négy szakértő az Európai Unió 29. Munkacsoportjának megbízásából 2002. június 5–7. között látogatást tett az Adatvédelmi Biztos Irodájában. A látogatást az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatóságához, azon belül a Csatlakozás Előtti Koordináció és Pénzügyi Eszközök Igazgatóságához tartozó Technikai Segítségnyújtó és Információs Hivatal (TAIEX) szervezte.

A látogatás célja az adatvédelmi biztos rendelkezésére álló adminisztratív infrastruktúra megismerése volt, valamint annak felmérése, hogy Magyarország alkalmas-e az Európai Unió adatvédelmi jogrendjének a befogadására. A szakértők álláspontjukat jelentésben összegezték. Ennek megállapításai részben a látogatás tapasztalatain, részben a korábban kiküldött kérdőívben megadott információkon, valamint a rendelkezésükre bocsátott egyéb szakmai anyagokon – elsősorban a vonatkozó jogszabályokon, valamint az adatvédelmi biztos korábbi beszámolóin – alapultak.

A jelentés megállapítja, hogy Magyarországon a törvényi szabályozás szilárd alapot ad a személyes adatok védelmé számára. A jelentés szerint a biztos és hivatala független szervként, a rendelkezésre álló források szűkössége ellenére hatékonyan működik, és 1995 óta sokat tett az adatvédelem ügyéért.

Magyarország jó minősítést kapott, a jelentés ugyanakkor javaslatokat is megfogalmaz. Ezek egy része a jogharmonizációra vonatkozik. Kitér továbbá arra, hogy indokolt volna a helyszíni vizsgálatok számának növelése, az adatvédelmi nyilvántartás és az irodai infrastruktúra fejlesztése, az ehhez szükséges költségvetési források biztosítása.

A jelentés angol és magyar nyelven olvasható az adatvédelmi biztos honlapján (www.obh.hu).

Budapest, 2002. szeptember 20.

Dr. Péterfalvi Attila

(305/K/2002)

Közlemény

Az adatvédelmi biztos egy gyermekvédelmi szakszolgálat vezetőjének állásfoglalást kérő beadványa nyomán ajánlást bocsátott ki az örökbe fogadni szándékozó személy pszichikai alkalmasságát feltáró szakértői vélemény személyes adattartalmával kapcsolatban.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az örökbe fogadni szándékozó pszichikai alkalmasságáról szóló szakvéleménynek csak az érintett személynek a jogszabályokban meghatározott szempontok szerinti minősítését szabad tartalmaznia. Jogsértő az a gyakorlat, amely szerint a gyámhatóságnak továbbítandó pszichológiai szakvélemény tartalmazza a vizsgált személy élettörténetét, élethelyzetét részletesen bemutató, teszteredményeket, az interjúkon elhangzottakat részletesen leíró megállapításokat, hiszen a szakvélemény célja nem a teljes személyiségkép leírása, hanem a szakvéleményt adó által megismert személyiség jegyeiből levont következtetések, az azok alapján kialakított vélemény ismertetése azzal, akinek az szól. Ha a szakszolgálatnak a teljes személyiségképet tartalmazó, az érintett személy élettörténetét teljes részletességgel bemutató, illetve valamennyi teszteredményt leíró pszichológiai szakvéleményt kell átadnia a gyámhivatal részére, az sérti az örökbe fogadni szándékozó személy személyes adatai védelméhez való jogát.

Mindezek alapján az adatvédelmi biztos ajánlásában felkérte a gyermekvédelmi szakszolgálatokat, hogy az örökbefogadás előtti eljárás során a gyámhivatal részére továbbítandó, az örökbe fogadni szándékozó pszichológiai alkalmasságáról szóló szakvéleményt úgy készítsék el, hogy az csak a végső következtetést tartalmazza.

Az ajánlás az adatvédelmi biztos honlapján, a www.obh.hu címen olvasható az aktuális információk között.

Budapest, 2002. november 22.

Dr. Péterfalvi Attila

(740/K/2002)

4. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A) SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: az állam, mint jogalkotó nem rendelkezik és nem is rendelkezik az igehirdetés tartalmáról és annak korlátairól sem]

[...]

Tisztelt [...]!

A sajtóban megjelenő tudósítások, kommentárok nem minden esetben egyeznek meg a nyilatkozó valóságosan elhangzott véleményével; az interpretáció során egészen más tartalmat is kaphat egy-egy álláspont. Mi sem bizonyítja jobban, minthogy az Ön által hivatkozott idézet tartalmával éppen ellentétes értelmüként kommentálta nyilatkozatomat az egyik televízióadó magazinműsora.

Kérdésére válaszul az alábbiakról tájékoztatom: a prédikációk gyűjtése, listázása, válogatása abban az esetben minősül bejelentési kötelezettség alá eső adatkezelésnek, ha az személyes adatokat is tartalmaz (pl. igehirdető adatai) és (más kivételek mellett) nem természetes személy magáncéljait szolgálja. Ez az előírás a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 30. § j) pontjában található.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint a véleménynyilvánítás szabadságáról a Magyar Köztársaság Alkotmányának 60. és 61. §-ai rendelkeznek. E rendelkezés érvényesülése érdekében alkotta meg az Országgyűlés a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt, mely a következőket írja elő:

„2. § (1) A lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos

cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon – akár egyénileg, akár másokkal együttesen – nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthatja, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

15. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.

16. § (1) Az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szert nem hozhat létre.”

A fentiek alapján az állam, mint jogalkotó nem rendelkezhet és nem is rendelkezik az ígehirdetés tartalmáról és annak korlátairól sem. Efelől az egyház vagy felekezet mint autonóm szervezet jogosult dönteni.

Budapest, 2002. február 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(122/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a munkáltató mint a számítógépes hálózat üzemeltetője adatkezelőnek minősül, a munkáltatónak kell gondoskodni arról, hogy a hálózaton belül védeni kívánt adatokat illetéktelenek ne ismerhessék meg]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Őn a beadványában leírta, hogy a munkahelyén kialakított számítógépes hálózaton belül gondatlanságból olyan helyre jutott, ahová az intézmény vezetősége szerint nem volt joga, és emiatt munkáltatója szankciót kíván alkalmazni Önnel szemben.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Közérdekű adat pedig az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Az adatvédelmi törvény hatálya ezen adatokra terjed ki.

A törvény 2. § 7. pont a) szerint adatkezelőnek minősül az a természetes vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja. A törvény 10. §-a fogalmazza meg az adatbiztonság követelményét, mely szerint az adatkezelő köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárásokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

A fentiek értelmében tehát a munkáltató mint a számítógépes hálózat üzemeltetője minősül adatkezelőnek, így neki kell gondoskodni arról, hogy a hálózaton belül védeni kíván adatokat, információkat illetéktelenek ne ismerhessék meg. Amennyiben ezeket az intézkedéseket nem teszi meg, az adatok megismeréséért nem vonhat felelősségre olyan személyt, aki az intézkedések hiánya miatt azokhoz hozzáfért. Ha a belépési kóddal védett rendszeren belül szerepelnek további olyan adatok, melyekhez a hozzáférést korlátozni kívánja, úgy azok védelmét külön is biztosítani kell.

Budapest, 2002. február 27.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(102/A/2002)

[Állásfoglalás: a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének kampánylevelével összefüggő adatkezelések jogellenesek]

[...]

Tisztelt [...]!

A Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjének kampánylevelével összefüggő adatvédelmi kérdéseket megvizsgáltam, ennek eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Az adatgyűjtés és -kezelés jogszerűségének megállapítása érdekében több panasz alapján helyszíni vizsgálatot rendeltem el a Magyar Szocialista Párt (MSZP) székházában. A vizsgálat során megállapítottam, hogy a párt a kampánylevelekkel összefüggésben három adatbázist hozott létre: a kiküldési bázist, melyben azoknak az adatai szerepelnek, akik névre szólóan kaptak levelet; a visszaküldési bázist, melyben azoknak az adatai szerepelnek, akik a kérdőív visszaküldésével kinyilvánították, hogy az MSZP kampányanyagainak megküldését kéri; harmadikként pedig a tilalmi listát, melyben azoknak az adatai szerepelnek, akik akár a kérdőív visszaküldésével, akár más módon jelezték, hogy nem kívánnak semmilyen kapcsolatot az MSZP-vel tartani.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy azoknak a panasza, akik indítványukban kifogásolták, hogy névre szóló küldeményt kaptak, noha a telefonkönyvben adataik nem szerepelnek, megalapozott volt. Nyomozati jogkör hiányában azonban nem áll módomban az adatok valódi forrását felderíteni.

A személyes adatok kezelése által az MSZP a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján adatkezelővé vált. Az adatkezelőnek az adatkezelés során – egyebek mellett – az alábbi szabályokat kell megtartania:

Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. [Avtv. 5. § (1)–(2) bek.]

A kezelt személyes adatoknak meg kell felelniük az alábbi követelményeknek:

- a) felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;
- b) pontosak, teljesek, és ha szükséges, időszerűek;
- c) tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani. [Avtv. 7. § (1) bek.]

Az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni a következőket:

- a) az adatkezelés célját;
- b) az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját;
- c) az érintettek körét;
- d) az adatok forrását;
- e) a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját;
- f) az egyes adatfajták törlési határidejét;
- g) az adatkezelő, valamint az adatfeldolgozó nevét és címét (székhelyét), a tényleges adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás helyét és az adatfeldolgozónak az adatkezeléssel összefüggő tevékenységét.

Megállapítottam, hogy a fentiek alapján az adatkezelés jogellenes, mivel az olyan vélt törvényi felhatalmazáson – a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény rendelkezésén – alapult, melynek hatálya nem terjed ki a politikai pártokra. Politikai pártok a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény alapján a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi szervétől, díjfizetés ellenében, a választás napját megelőző 20. napot követően juthatnak csak hozzá jogszerűen a választópolgárok adataihoz.

Jogellenes továbbá az adatkezelés azért is, mert az információs önrendelkezési jog téves értelmezése miatt egyrészt utólag kívánta az MSZP az adatgyűjtést a címzettekkel legalizáltatni azzal, hogy „tudomásul veszik”, hogy az adatbázis alapja a nyilvános telefonkönyv, másrészt azért is, mert a kérdőíven nyilatkozatot kért arról, hogy a címzett nem kíván további kampányanyagot kapni a párttól.

Végül jogellenes az MSZP ezirányú tevékenysége azért is, mert az adatkezelést nem jelentette be előzetesen az adatvédelmi nyilvántartásba.

Felszólítottam az MSZP levélküldési kampányért felelős pártigazgatóját, hogy a jogellenes adatkezelést szüntesse meg, a jogellenesen létrejött adatbázisokat – tehát a kiküldési és tilalmi listát – semmisítse meg és megtett intézkedéseiről értesítsen.

Tájékoztatom arról, hogy az Avtv. alapján az érintett, jogainak megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelelő, az adatkezelő köteles bizonyítani.

A perre az a bíróság illetékes, amelynek területén az adatkezelő székhelye van. (Avtv. 17. §) A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján személyhez fűződő jogai megsértése esetén kártérítést követelhet, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény alapján jogosulatlan adatkezelés bűncselekményének gyanúja miatt az illetékes nyomozóhatóságnál feljelentést tehet.

Adatvédelmi problémáival forduljon hivatalomhoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. március 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(65/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a mobiltelefon számát, faxszámot, e-mail címet a hitelintézet csak az ügyfelek önkéntes hozzájárulása alapján kezelheti]

[...]

Tisztelt [...]!

2002. február 14-én kelt levelét, melyben a CIB Bank Rt. által szerkesztett adatlap adattartalmát kifogásolja, megkaptam. Indítványával összefüggésben az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban Avtv.) 2. §-a értelmében személyes adatnak minősül a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 3. számú melléklete tartalmazza azokat az azonosító adatokat, amelyeket a hitelintézet ügyfeleiről törvény felhatalmazása alapján tarthat nyilván, ezek a következők: név, leánykori név, anyja neve, születési hely, idő, állampolgárság, lakcím, postacím, személyazonosító igazolvány (útlevél) száma, egyéb, a személyazonosság igazolására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint alkalmas igazolvány száma. A nyilvántartási törvény 29. §-a szerint a polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza nevét, születési helyét, idejét, állampolgárságát, valamint arcképét és saját kezű aláírását. Ezen törvényi követelményeket kielégítő okmány jelenleg az útlevél és az új típusú gépjárművezetői engedély.

A bank a kötelezően kitöltendő adatkörben a fenti személyes adatokat tehát törvényi felhatalmazás alapján jogszerűen kérheti ügyfeleitől.

Az adóazonosító jel használatára vonatkozó szabályokat az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 16. §-a állapítja meg. E szerint a magánszemély az adóazonosító jelét (nem magyar állampolgárságú magánszemély az útlevélszámát) köteles közölni a munkáltatóval, a kifizetővel, a megyei munkaügyi központtal, a hitelintézettel, a társadalombiztosítási szervvel, ha az olyan kifizetést teljesít, amelynek alapján a magánszemélynek adófizetési kötelezettsége keletkezik és azzal összefüggésben a törvény adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Az előzőekben felsorolt adatszolgáltatásra kötelezettek felhívására a magánszemély bemutatja adóigazolványát. Ha a magánszemély az adóazonosító jelét (nem magyar állampolgárságú magánszemély az útlevélszámát) nem közli, a munkáltató és a kifizető a kifizetést, az adókedvezmény (adómentesség), a költségvetési támogatás igénybevitelére jogosító igazolás kiállítója az igazolás kiadását – az adóazonosító jel (nem magyar állampolgárságú magánszemély esetében az útlevélszám) közléséig – megtagadja. A CIB Bank Rt. az adatlaphoz mellékelte tájékoztatása szerint is az értékpapír- vagy tőkeszámlával, illetve CIB lakás célú hitellel rendelkezők számára kötelező az adóazonosító jel megadása, ugyanis ennek hiányában a bank az igazolásokat nem állítja ki.

A mobiltelefon számra, fax számra, e-mail címre vonatkozó adatkérést a bank azzal indokolta, hogy ezek ismerete megkönnyíti az ügyfelekkel történő kapcsolattartást. Álláspontom szerint azonban ezeket az adatokat a

hitelintézet csak az ügyfelek önkéntes hozzájárulása alapján kezelheti. A vizsgálatot lezáró levelemben felhívtam a bank vezetésének figyelmét arra, hogy ezen adatkört szíveskedjen áthelyezni az „Egyéb adatok” című részbe.

Az „Egyéb adatok” esetében az adatszolgáltatás önkéntes alapon történik, ezt jelzi a bank adatlaphoz mellékelt kísérőlevele is. Az adatkérés célját is megjelöli a hitelintézet, mely nem más, mint a bank ügyfelei igényének felmérése termékfejlesztés elősegítése érdekében. Tekintettel arra, hogy a hitelintézet az egyéb adatok vonatkozásában adatszolgáltatási kötelezettséget ügyfeleivel szemben nem fogalmaz meg, ezért a kérdőíven szereplő személyes adatok kezelését nem tartom kifogásolhatónak. Elképzelhető természetesen egy olyan megoldás is, mely szerint a hitelintézet az egyéb adatokat elkülönített adatlapon kéri személyazonosításra alkalmatlan formában.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. március 1.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(125/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a katonai ügyészségek a terheltnek nem tekinthető, de a büntetőeljárásban érintett személyek személyes adatainak a határozatokban és más kiadványokban való feltüntetését mellőzzék]

[...]

Tisztelt [...]!

2001. október 27-én Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, amelyben azt sérelmezte, hogy egy büntetőeljárást megszüntető határozatban (amelynek száma B. IX. 333/2001.) a Budapesti Katonai Ügyészség feltüntette neve mellett születési évét és anyja nevét, annak ellenére, hogy az eljárásban nem mint terhelt, hanem csak mint feljelentett szerepelt. Ez ellen Ön panasszal élt, amelyet a Katonai Főügyészség Bf. IX. 312/2001. számú határozatában elutasított, azzal az indokolással, miszerint a Be. nem tartalmaz tiltó rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a feljelentett személyes adatait, amelyeket a Be. 119/A. § (2) bekezdése alapján jegyzőkönyvben rögzíteni kell, a nyomozást megszüntető határozatban is feltüntessék. Az ügygel kapcsolatos álláspontomról és intézkedéseimről az alábbiakban tájékoztatom.

Az Ön által sérelmezett határozat indokolásában hivatkozik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdésére, amely szerint személyes adat csak akkor kezelhető, ha az érintett ehhez hozzájárul, ennek hiányában pedig akkor, ha az adatkezelést törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Számos esetben írja elő törvény személyes adatok kezelését a büntetőeljárás során, ilyen törvényi jogalap alapján kell például az ügydöntő és az őrizetbe vételről, az előzetes letartóztatásról, az ideiglenes kényszergyógykezelésről, valamint a lakhelyelhagyási tilalomról szóló határozatnak tartalmaznia a terheltnek a Be. 87. § (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt adatait [Be. 116. § (2) bekezdés]. Ebben az esetben a törvény pontosan meghatározza a határozaton feltüntetendő adatok körét. Nem tartalmaz azonban a törvény olyan rendelkezést, amely alapján a (nem gyanúsított) feljelentettnek a jegyzőkönyvben rögzített adatait rá kellene vezetni a fent említett, eljárást megszüntető határozatra. Az adatkezelést előíró törvényi rendelkezés hiánya – tekintettel az Avtv. fent idézett rendelkezésére – pedig azt jelenti, hogy az érintett hozzájárulása nélkül adatai nem kezelhetők, ezért nem értettem egyet az ügyészség azon álláspontjával, amely szerint a feljelentett személyes adatai a határozatban feltüntethetők lennének. Mivel a feljelentett – a terhelttel ellentétben – nem alanya a büntetőeljárásnak, nem is szükséges, hogy a határozat alapján egyértelműen azonosítható legyen. Amennyiben az azonosítás mégis szükséges lenne, a büntetőeljárás egyéb iratai, a jegyzőkönyvek alkalmasak erre.

Nem véletlen, hogy a törvény nem engedi meg, hogy a feljelentett személyes adatait a határozatban feltüntessék. Ha nem így lenne, egy-egy alaptalan feljelentés egy meghatározott természetes személy személyes adatai megismerésének eszközévé válhatna (a feljelentő, ha megilleti a sértett jogállása, a nyomozást megszüntető határozatot kézhez kapja).

Mindezek alapján arra kértem Dr. Koncz Lajos ezredest, a Katonai Főügyészség osztályvezető ügyészét, hogy vizsgálja felül a határozat indokolásában megfogalmazott álláspontját. A választ Dr. Kovács Tamás altábornagy, katonai

főügyész, a legfőbb ügyész helyettese fogalmazta meg. Tájékoztatása szerint álláspontommal egyetértve intézkedett, hogy a jövőben a katonai ügyészségek a terheltnek nem tekinthető, de a büntetőeljárásban érintett személyek személyes adatainak a határozatokban és más kiadványokban való feltüntetését mellőzzék. A büntetőeljárást megszüntető határozat indokolásában akkor lehet, illetve kell feltüntetni a feljelentett nevét, rendfokozatát, katonai beosztását, illetve foglalkozását, ha a határozat meghozatalakor ezek az adatok relevanciával bírtak. A döntés indokait, az annak alapjául szolgáló tényeket, bizonyítékokat ugyanis a törvény alapján fel kell tüntetni az indokolásban [Be. 116. § (1) bekezdés].

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a továbbiakban is forduljon hozzám!

Budapest, 2002. március 29.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(730/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a távközlési szolgáltató átadhatja díjtartozásokból eredő követelések kezelésével foglalkozó cégeknek az előfizetők nevét, lakcímét, valamint a díjfizetéssel és díjtartozással összefüggő adatait]

[...]

Tisztelt [...]!

2002. március 6-án kelt beadványában állásfoglalásomat kérte arról, hogy a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény 59. §-a alapján átadhatók-e az előfizetők személyes adatai a díjtartozások behajtása végett követelések behajtásával foglalkozó cégeknek. Ezzel kapcsolatos álláspontomat az alábbiakban foglalom össze.

Az adatvédelmi biztos 2000. június 19-én ajánlásban foglalta össze az adósság- és követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok személyes adatok kezelésének gyakorlatával kapcsolatos észrevételeit. Az ajánlás éppen egy telefontársaság adattovábbításának jogi megítéléséről szólt. Az adatvédelmi biztos az ajánlásban megállapította, hogy mivel az adósságbehajtó társaságokat törvény nem hatalmazza fel más gazdasági társaságok ügyfelei személyes adatainak kezelésére, ezen adatokat csak az érintettek hozzájárulásával kezelhetik. Az adatoknak az adósság- és követelésbehajtással foglalkozó cég részére történő átadásához minden átadott személyes adat vonatkozásában az adósnak előzetesen hozzá kell járulnia, mivel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „Az adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.”

Az ajánlás születésének idején hatályos magyar jog nem ismerte az „adósságbehajtás”, „követelésbehajtás” vagy „tartozásbehajtás” jogintézményét. A 2001. december 23-án hatályba lépett 2001. évi XL. törvény 59. § (5) bekezdésének a) pontja azonban éppen olyan törvényi felhatalmazást tartalmaz az adatok továbbítására, amelyet ehhez az Avtv. 8. § (1) bekezdésében megkövetel, és amely az ajánlás megfogalmazásakor még nem létezett. A törvény hatályba lépése óta tehát a távközlési szolgáltató átadhatja díjtartozásokból eredő követelések kezelésével foglalkozó cégeknek az előfizetőknek az 59. § (2) bekezdésében meghatározott adatai közül azokat, amelyek az adattovábbítás célja eléréséhez szükségesek, tehát a nevet, a lakcímet, valamint a díjfizetéssel és díjtartozással összefüggő adatokat. E rendelkezés nem tesz különbséget a magánszemélyek és a közületi előfizetők tekintetében. A természetes személyek adataira nézve azonban az Avtv. rendelkezései (például a célhoz kötöttségi, adatminőségi és adatbiztonsági szabályok, az érintettek jogaira és érvényesítésére vonatkozó rendelkezések) e törvényi felhatalmazás mellett is alkalmazandók, míg a nem természetes személyek esetében nem, mivel az Avtv. értelmező rendelkezése szerint csak a természetes személy adata személyes adat (2. § 1. pont).

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a továbbiakban is forduljon hozzám!

Budapest, 2002. március 13.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(187/K/2002)

[Állásfoglalás: a felsőoktatási intézményekben a személyes és különleges adatok csak az érintett hozzájárulásával kezelhetők]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben az Egységes Tanulmányi Rendszerhez (ETR) kapcsolódó adatkezelést sérelmezi, megvizsgáltam. Az ügygel kapcsolatos álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. Jelen esetben a kezelhető adatok körét a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (Ftv.) határozza meg. Az Egységes Tanulmányi Rendszerhez (ETR) kapcsolódó adatkezelés ezt a kört nem haladhatja meg.

Az Ftv. 2. számú melléklete meghatározza a felsőoktatási intézményekben kezelhető személyes és különleges adatok körét; ezen túlmenően az adatok csak az érintett hozzájárulásával kezelhetők. A hozzájáruláson alapuló adatkezelések esetében is figyelemmel kell lenni az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére, mely szerint „csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig”. [Avtv. 5. § (2) bek.]

Az Ftv. hivatkozott melléklete alapján a felsőoktatási intézmény nem kezelheti az érintett anyja nevére, családi állapotára, anyanyelvére, gyesre, gyedre vonatkozó adatokat; a határon túli magyarságra vonatkozó adatot, az adószámot, taj-számot, bankszámlaszámot, személyi igazolvány számot, útlevekszámot, a tartózkodási engedélyre vonatkozó adatokat.

Természetesen a felsőoktatási intézményekben más törvények alapján is folyik adatkezelés. Így például a társadalombiztosítási ellátásokra, az ezzel kapcsolatos ellátásokra vonatkozó jogszabályok alapján az érintett anyja neve, taj-száma része az adatkezelésnek. Ez az adatkezelés azonban csak a vonatkozó jogszabályokban meghatározott célt (ebben a példában: a társadalombiztosítással összefüggő eljárásokat) szolgálhatja, és más adatkezelésekkel nem kapcsolhatók össze, így az ETR-rel sem.

Vagyis az egyetem nem kapcsolhatja össze a különböző jogszabályok alapján végzett, különböző célt szolgáló adatkezeléseket. Nem kifogásolható az, hogy a hallgató valamennyi reá vonatkozó adathoz egységesen hozzáférhet, azonban az egyetem dolgozói (oktatók, tanulmányi előadók, gazdasági ügyintézők) csak azokhoz az adatokhoz férhetnek hozzá, melyek kezelésére feladataik ellátásához szükségük van.

Az Ön által kifejezetten sérelmezett, anyanyelvre vonatkozó adatot az egyetem csak az Ön hozzájárulásával kezelheti, és csak akkor, ha az adatkezelést meghatározott cél indokolja. Természetesen Önt ebben az esetben is megilleti az Avtv. alapján a helyesbítés joga, vagyis a tévesen kezelt adatokat az adatkezelő az Ön kérésére helyesbíteni, nem kötelező adatkezelés esetében pedig erre vonatkozó kérése alapján törölni köteles.

Tekintettel arra, hogy az ETR egy minisztériumi projekt, mely más felsőoktatási intézményeket is érint (melyekből szintén érkezett panasz), és a cél egy országosan egységes rendszer kialakítása, szükségesnek tartom a vizsgálat kiterjesztését az ETR-hez kapcsolódó adatkezelés egészére. Ennek érdekében meg fogom keresni a minisztérium illetékes vezetőjét.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. április 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(194/A/2002)

[Állásfoglalás: az internetes honlapon lévő tárgyalási jegyzéken az érintettek neve nem jelenhet meg, a jegyzék csak az ügyszámot, a tárgyalás helyét és idejét, a bíró nevét, illetve az ügy tárgyának megjelölését tartalmazhatja]

[...]

Tisztelt [...]!

2002. február 3-án kelt beadványában arra hívta fel a figyelmemet, hogy a Fővárosi Bíróság illetékességi területén működő bíróságok tárgyalási jegyzékei megtekinthetők az interneten a court.kerszov.hu címen. A beadványában foglaltakat megvizsgáltam, a vizsgálatról és eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.

A hagyományos tárgyalási jegyzékektől eltérően e „tárgyalási naptárban” nem csupán tárgyalótermenként lehet megtekinteni az egy napon tartandó tárgyalások listáját, hanem keresni lehet ügyszám, időpont, az alperes, a felperes, illetve a terhelt neve alapján is, ily módon könnyedén listát lehet készíteni egy meghatározott személy folyamatban lévő ügyeiről. Az internet nyilvánossága és az általa nyújtott lehetőségek más dimenzióba helyezik a bírósági tárgyalás nyilvánosságát.

Arra kértem a Fővárosi Bíróság elnökét, tájékoztasson arról, hogy a honlapon a tárgyalás napját megelőzően mennyi idővel jelennek meg a tárgyalás adatai, és előfordulhat-e az, hogy az interneten még azt megelőzően jelennek meg az adatok, minthogy az érintett felek az idézést kézhez kapnák, illetőleg a tárgyalás napját követően mikor kerülnek le az internetről ezek az adatok. Tájékoztatást kértem arról is, hogy a tárgyalási naptárral elérni kívánt cél – az, hogy az érdeklődő könnyen információhoz jusson arról, hogyan állnak ügyei, illetve mikor és hol lesz bennük bírósági tárgyalás – elérhető lenne-e az eljárás résztvevői magánszférájának nagyobb kíméletével, vagyis úgy, hogy a honlapon a nevük nem szerepel.

A Fővárosi Bíróság elnöke válaszában leírta, hogy a honlapon a tárgyalási jegyzék hetente kerül frissítésre, és mindig egy hónappal előre mutatja a kitűzött tárgyalásokat. Az általános bírósági idézési gyakorlatot tekintve nem tartotta valószínűnek, hogy előbb jelenjen meg a honlapon egy tárgyalás időpontja, mintsem hogy az érintett megkapná az idézést. Tájékoztatása szerint egy meghatározott személy ügyeiről listát készíteni csak úgy lehet, ha valaki hetente letölti a lapok tartalmát, és azokat összegyűjti. Erre a kigyűjtésre azonban ilyen módon valóban van elvi lehetőség.

Kollégáival konzultálva, az ide vonatkozó jogszabályokat áttekintve, valamint más európai országok bíróságainak honlapját is áttanulmányozva arra a következtetésre jutott, hogy a bíróság tájékoztatási céljai valóban elérhetők az eljárásban résztvevők magánszférájának nagyobb kíméletével. Észrevételeim alapján intézkedett, hogy a honlapon lévő tárgyalási jegyzéken a jövőben az érintettek neve ne jelenjen meg, a jegyzék csak az ügyszámot a tárgyalás helyét és idejét, a bíró nevét, illetve az ügy tárgyának megjelölését tartalmazza. Jelenlegi formájában a tárgyalási jegyzék már csak anynyi ideig lesz az interneten, amennyi idő a honlap módosításának technikai (informatikai) megoldásához szükséges.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a továbbiakban is forduljon hozzám!

Budapest, 2002. április 12.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(79/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a perbeli különleges személyes adatok kezeléséről]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában állásfoglalásomat kérte az Ön személyét érintő különböző adatkezelésekről, amelyek annak az ügyvédnek a perbeli cselekményei közé tartoznak, aki az Ön néhai férjének leszármazottait az ellenük indított öröklési perben képviseli. Az alperesek jogi képviselője ugyanis megkapta az Ön elvált férjétől azt a határozatot, amellyel őt a

tőle származó gyermekeinek megállapított tartásdíj megfizetésére kötelezte a bíróság, és ezt a korábbi ítéletet az ügyvéd a jelenleg folyó hagyatéki ügyhöz bizonyítékként csatolta. Továbbá az Ön keresetlevelének másolatát – mellyel Ön a hagyatékátadást támadta meg a bíróság előtt – az Ön volt házastársának még megelőzően adta át az alperesek jogi képviselője, hogy őt az öröklési perben tanúként megidézték és meghallgatták volna, melyre csak az irat átadását követően 30 nap elteltével került sor. A fentiekkel kapcsolatban álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4.a) pontja alapján az alkalmazott eljárástól függetlenül adatkezelésnek minősül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Erre figyelemmel minden olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely meghatározza a személyes adatok kezelésének célját, meghozza és végrehajtja az ezzel összefüggő döntéseket, vagy a végrehajtás érdekében adatfeldolgozót bíz meg, az Avtv. 2. § 7.a) pontja szerint adatkezelőnek minősül.

Amennyiben a fenti tényállás az Ön állítása szerint valósult meg, mindkét esetben adatkezelőnek kell tekinteni az alperesek jogi képviselőjét és az Ön elvált férjét is. Ebből következik, hogy annak eldöntésére, hogy ők jogszerűen tették-e mindezt, vizsgálni kell az Avtv.-ben meghatározott, valamennyi adatkezelésre érvényes, illetve az egyes adatkezelőkre vonatkozó külön eljárási, adatkezelési szabályokat is.

Az Avtv. 3. § (5) bekezdése alapján az érintett a saját ügyében, kérelmére indított eljárásban maga korlátozza az adatvédelemhez fűződő jogát azzal, hogy az érdemi döntés meghozatalához szükséges adatait rendelkezésre bocsátja. Ezzel a törvény vélelmezi azt, hogy az így átadott adatai kezeléséhez az érintett hozzájárult. Ezt az adatalany éppen a kérelme elbírálása érdekében teszi, ugyanakkor ez nem jelent teljes lemondást az üggyel összefüggő személyes adatai védelméről. Mindebből az következik, hogy a keresetlevél tartalma nem hozható nyilvánosságra, és azt az arra illetékteleneknek sem lehet továbbítani. Ugyanígy az ügy érdemében hozott jogerős határozat is az abban érintett felek számára állapít meg jogokat, illetve kötelezettségeket.

Ezért az ügydöntő határozatban foglaltakat a felek is csak e jogaik érvényesítése, illetve kötelezettségeik teljesítése céljából használhatják fel, mások között folyamatban lévő perben erre nem lehet jogalapként hivatkozni. Mindez összhangban áll az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott célhoz kötöttség elvével, ami az adattovábbítás esetén kiegészül még azzal a feltétellel is, hogy ennek az adatkérőnél is minden átadni kért adatra fenn kell állnia, és maga az adattovábbítás csak az érintett hozzájárulásával vagy külön törvényi felhatalmazás alapján történhet.

Az Ön hozzájárulásának hiányában törvényi felhatalmazás nélkül azért sem lehet a gyermekei tartásdíjának felemelése tárgyában hozott ítéletet a hagyatéki ügy érintettjeinek felhasználni, mert az abban rögzített adatok az Ön gyermekeinek a személyes adatai. Az ítélet rendelkezései az Ön jövedelmére csak közvetve – a tartásdíj mértékének megállapításánál figyelembe vett szempontokkal összefüggésben – vonatkoznak. Erre azonban a hagyatéki tárgyalásra tanúként idézett apa szóban tehet nyilatkozatot anélkül, hogy jogosulatlan adatkezelést követne el, megsértve ezzel a gyermekei személyes adataikhoz fűződő jogait.

Az ellenérdekű felek ügyvédje azzal, hogy az öröklési perben jogszerűen megismert keresetlevelet illetéktelen személynek továbbítja, ugyanúgy megvalósítja a jogosulatlan adatkezelést, mint amikor a folyamatban lévő perben felhasználja az ettől a személytől kapott korábbi, más tárgyú, más felek között hozott ítéletet. Ezzel a cselekményével a jogi képviselő nem fegyelmi vétséget követ el, nem az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 8. § (1) bekezdésében meghatározott titoktartási kötelezettségét szegi meg. Ez utóbbi esetben ugyanis olyan jogszerűen megismert személyes adatok védelméről van szó, amelyek titokban tartásához a saját volt és jelenlegi ügyfeleinek – nem általában bárkinek – fűződik érdekük, amit nem alkotmányos alapjogként kell tiszteletben tartania az ügyvédnek, hanem az őt megbízó személlyel szemben a munkavégzésével együtt járó kötelezettségként.

Amennyiben az ügyvéd a más tárgyban, más személyeket is érintő ügyben hozott ítéletet felhasználva akarja Önt a jelenleg folyó perben kedvezőtlen színben feltüntetni, javasolom, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 117. § (4) bekezdésében biztosított jogával élve a tárgyaláson jegyzőkönyvbe mondva fejezze ki tiltakozását a jogszerűtlenül megszerzett és kezelt adatok bizonyítékként való felhasználása ellen.

A jogosulatlan adatkezelés megállapítását és az ebből eredő esetleges kárának megtérítését azonban csak egy külön perben mondhatja ki a bíróság; a hagyatéki ügyben ilyen tárgyú döntést az eljáró bíró nem hozhat.

Az Avtv. 2. § 2/b. pontja szerint különleges személyes adatoknak minősülnek az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok. Ebből a szempontból a fenti körülményekről közvetlenül az érintett személyével összefüggésben tett kijelentések, adatok, tények minősülnek olyan különlegesen védett személyes adatnak, amelyet csak az érintett írásbeli hozzájárulásával lehet kezelni, vagy ha azt a törvény kifejezetten elrendeli [1. Avtv. 3. § (2) bekezdés c) pontja]. A keresetlevélben egy család vagyoni helyzetét jellemző adatok akkor sem minősülnek a fentiek szerint különleges személyes adatoknak, ha azokkal egy meghatározott személyre is következtetést lehet levonni. A gyermekei tartásdíjának felemelésével összefüggő bírói ítélet tartalma

elsősorban az ő személyes adatuknak tekinthető, de önmagában még nem különleges adat. Ebből az következik, hogy a panaszával összefüggésben különleges személyes adatok kezeléséről nincsen szó.

Mindezek alapján kérem a beadványával kapcsolatos tájékoztatás szíves tudomásul vételét.

Budapest, 2002. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(153/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a helyi adóhatóság a magánszemély hozzájárulása nélkül csak a jogszabályban felsorolt adatokat kezelheti]

[...]

Tisztelt [...]!

Panaszt nyújtott be irodámhoz, melyben sérelmezte a szatymazi adóhatóságnak a magánszemélyek kommunális adója 2002. évi megállapításához használt formanyomtatvány adattartalmát. Kifogásolta, hogy az adó megállapításához a nyugdíjas törzsszámot, a munkahely címét, az egyéb kifizetőhely nevét, címét és a kifizetés jogcímét, a bankszámlaszámot (magánszemély is), vállalkozó esetén az adószámot is kéri feltüntetni. Sérelmezi továbbá, hogy a lakossági tájékoztatóból nem állapítható meg, hogy a képviselőtestület mely döntése alapján vezették be a kommunális adót. Kérte, vizsgáljam meg a nyomtatvány további részeit is.

A beadvánnyal kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Az adatvédelmi törvény 5. §-a pedig különös feltételként fogalmazza meg az adatkezelés célhoz kötöttségét. A (2) bekezdés szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Bár az Avtv. a hozzájárulás fogalmát nem részletezi, a magyar adatvédelmi gyakorlatban ennek elemei az Európai Parlament és Tanács az Egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EC irányelve 2. cikk (h) pontjában foglaltakkal egyezően érvényesülnek. Eszerint „az adatalany hozzájárulása az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok feldolgozásába.” A hozzájárulás ezért akkor minősíthető jogszerűnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részéről önkéntesen történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelő az adatkezelés célját, és a szolgáltatandó adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessék, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem.

A helyi adóhatóság által kezelhető adatok körét az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 11/C. § (3) bekezdése a 11. § (3) bekezdésére hivatkozva határozza meg, összhangban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hat.) 51. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Ennek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a helyi adóhatóság a magánszemély hozzájárulása nélkül – az adószámot kivéve – nem jogosult a vitatott adatok kezelésére. A bankszámlaszám bejelentési kötelezettség csak a bankszámlanyitásra kötelezett adózókra terjed ki, a lakossági bankszámla nyitását továbbra sem kell bejelenteni. A nyugdíjas törzsszám, a bankszámlaszám, a munkahely és az egyéb kifizetőhely adatainak ismerete nem szükséges az adó megállapításához. Nincs más olyan kifejezett törvényi rendelkezés sem, amely lehetőséget adna a bevallási nyomtatvány jelenlegi adattartalommal való használatához. A nyomtatvány adattartalma egyébként nem kifogásolható.

A vitatott adatok hiánya szankciót nem vonhat maga után, az adó mértékének megállapítását nem befolyásolhatja. Ha adómentességre jogosító körülményt kellene igazolnia, elegendő a nyugdíjszelvény nyugdíj összegét tartalmazó részét fénymásolni.

Azt is sérelmezte, hogy a lakossági tájékoztató nem tartalmazza az adatkérés jogalapjának pontos megjelölését. Az Avtv. 6. §-a értelmében az adatok felvétele előtt az érintettel közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy

kötelező. Az érintetteket a tájékoztatóban kellett volna felvilágosítani az önkéntes adatszolgáltatás lehetőségéről, és arról, mely törvényi rendelkezés alapján kötelesek az adatok további részét rendelkezésre bocsátani. A lakossági tájékoztató utolsó mondata tartalmaz egy telefonszámot, ahol bővebb felvilágosítást kérhetnek az érintettek, de ezzel nem tett eleget a helyi adóhatóság az Avtv. 6. §-ában előírt kötelezettségének.

A behajtási eljárás az adóigazgatási eljárás eshetőleges szakasza. Ugyanakkor nem vitatható, hogy a 13/1991. (V. 21.) PM rendelet 2. § (2) bekezdésének b) pontja értelmében az adóhatóságnak feladatai ellátása érdekében az adózó nem állandó jellegű (változó) adatait tartalmazó nyilvántartást is létre kell hozni. A rendelet helyes értelmezése szerint – a célhoz kötött adatkezelés törvényi követelményét figyelembe véve – a vitatott adatok csak akkor kezelhetők, ha végrehajtási szakba kerül az adóigazgatási eljárás. A bevallási időszakban az adatkezelés jogalapja vitatható, hiszen az adó megfizetésére nyitva álló határnap még nem telhetett el, ezért adótartozás sem keletkezhetett. Ha az adóhatóság észleli az adófizetés elmaradását, és a bevallás alapján megindítja a végrehajtási eljárást, a vitatott adatok kezelése a törvényben meghatározott cél megvalósulása érdekében jogszerű. Kétségtelenül megnehezítheti az adóhatóság munkáját a vitatott adatok hiánya, de megfelelő törvényi felhatalmazás nélkül a jövőben esetlegesen induló behajtás eredményessége érdekében személyes adatok nem gyűjthetők. A végrehajtási eljárásra mint az adóigazgatási eljárás esetleges szakaszára nem kerül sor az adó megfizetése esetében, ezért indokolatlan a bevallási szakban a végrehajtáshoz szükséges adatok kezelése. A helyi adóhatóság eljárásának jogalapot a titoktartási kötelezettségre való hivatkozás sem teremti.

A jegyző asszony helyi újságban megjelent cikkében olvasható hivatkozás szerint valóban úgy értelmezhető, mintha a helyi adóhatóság az Avtv. szabályai értelmében kérhetné elsősorban az érintett polgártól az adatokat. Az Avtv. tételesen ezt a szabályt nem tartalmazza, a Hat. 51. § (1) bekezdése viszont az adóalanyok kötelezettségeként nevesíti az adatok megfelelő szolgáltatását, de kötelezettségük csak az adó megállapításához szükséges adatkörre vonatkozik. A ténylegesen folytatandó gyakorlatot lényegében nem befolyásolja, de a törvényhely pontos megjelölése megkönnyíti az érintettek eligazodását a hatályos joganyagban.

A jegyzőnek javasoltam a formanyomtatvány tartalmának módosítását, és felhívtam a sérelmezett adatkör törlésére. Kértem továbbá, hogy az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján 30 napon belül tájékoztasson, a hatáskörébe tartozó ügyben megtett intézkedéseiről.

Tájékoztatom még arról is, hogy a jegyzőt az Ön nevének említése nélkül értesítettem állásfoglalásomról. Kérem, hogy a jövőben is forduljon bizalommal irodámhoz adatvédelmi tárgyú megkeresésével.

Budapest, 2002. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(811/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: több, egymástól független, de ugyanazon jogosult részére történt bejegyzésről szóló határozatot csak a jelzalog jogosultjának lehet kézbesíteni, míg a jelzalog-kötelezetteknek csak a rájuk vonatkozó bejegyzésről szóló határozatot kell elküldeni]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Ön a beadványában leírta, miszerint a körzeti földhivaltól olyan határozatot kapott, melyben szerepel 73 ingatlan jelzalogának az OTP Kereskedelmi Bank Rt. javára történt bejegyzésének törlése, ezzel egyidejűleg a jelzalogok OTP Jelzalogbank Rt. javára történő bejegyzése. Véleménye szerint ez törvénytörő, mert a földhivatal illetéktelen személyek részére szolgáltat adatokat, valamint másoknak olyan adatot szolgáltat, amit ők nem kértek.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett hozzájárul vagy az adatkezelést törvény elrendeli. A törvény fogalom-meghatározása szerint az adatkezelés fogalmába az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozatal is beleértendő.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyt.) 4. §-a szerint az ingatlan-nyilvántartás – az e törvényben meghatározottak szerint – nyilvános. Az ingatlan-nyilvántartás tulajdoni lapja korlátozás nélkül megismerhető. Az Inyt. 19. §-a illetve a törvény végrehajtási rendelete szerint a tulajdoni lap tartalmazza többek között a tulajdonos nevét, az ingatlan helyrajzi számát és a jelzálogjogot (mely magában foglalja a jelzálog tárgyának megjelölését, a jelzálog jogosultját, valamint a követelés összegét). Az Önnek kézbesített határozatot áttanulmányozva megállapítható, hogy az nem tartalmaz több adatot, mint amit egyébként a nyilvános tulajdoni lapon is fel kell tüntetni.

Mindezek alapján azt mondhatom, hogy az a határozat, amelyet Ön is megkapott nem tartalmaz olyan adatot, amit törvényi felhatalmazás hiányában hoztak volna nyilvánosságra, illetve hozták volna az Ön, illetve a többi, a határozatban feltüntetett személy tudomására.

Ugyanakkor az adatvédelmi törvény alapvető elvként fogalmazza meg a célhoz kötöttség követelményét. Az 5. § szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a célnak. A földhivatal ennek a követelménynek nem tett eleget, amikor egy határozatba foglalt több, egymástól független jelzálogjogra vonatkozó bejegyzést, majd ezt a határozatot minden abban szereplő érintettnek kézbesítette. Hiszen ezáltal olyanok számára is eljuttatott mások személyes adataira vonatkozó adatokat, információkat, akiknek ahhoz nyilvánvaló igénye, jogos érdeke nem fűződik, ezáltal az adattovábbítás nem felelt meg a célhoz kötöttség követelményének. Levelemben kifejtett állásfoglalásomat a miskolci körzeti földhivatal vezetőjének Horváth Dénesnek is megküldtem, és kértem, hogy a jövőben ennek megfelelően alakítsák gyakorlatukat, tehát a több, egymástól független, de ugyanazon jogosult részére történt bejegyzésről szóló határozatot csak a jelzálog jogosultjának kézbesítsék, míg a jelzálog-kötelezetteknek csak a rájuk vonatkozó bejegyzésről szóló határozatot küldjék meg.

Budapest, 2002. május 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(298/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a tanúvallomás személyes adatnak minősül, amelynek kezelőjévé válnak mindazok, akik annak tartalmát rögzítik és továbbítják, vagy az eljárás későbbi szakaszában azt megismerve felhasználják]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványával kapcsolatban – melyben az Önt ért bántalmazás miatt indult büntetőeljárásban keletkezett egyik irat jogszerűségét vitatja – a következőkről tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint minden, a természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az abból levonható következtetés az adatkezelés során mindaddig személyes adatnak minősül, amíg az adatkezelő ennek az érintett személyével való kapcsolatát helyre tudja állítani. Az Avtv. 2. § 4. a) pontja alapján az alkalmazott eljárástól függetlenül adatkezelésnek minősül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Erre figyelemmel minden olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely meghatározza a személyes adatok kezelésének célját, meghozza és végrehajtja az ezzel összefüggő döntéseket, vagy a végrehajtás érdekében adatfeldolgozót bíz meg, az Avtv. 2. § 7. a) pontja szerint adatkezelőnek minősül. Az Avtv. 27. § (1) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos azt vizsgálhatja, hogy a panaszost saját személyes adatainak a kezelése során, illetve a közérdekű adatok megismerésében érte-e jogsérelem, illetve fennáll-e ennek a közvetlen veszélye.

A fentiek alapján a nyomozás során keletkezett – az Önnek mint sértettnek tulajdonított – tanúvallomás személyes adatnak minősül, amelynek kezelőjévé váltak mindazok, akik annak tartalmát rögzítették és továbbították, vagy az eljárás későbbi szakaszában azt megismerve felhasználták. Tekintettel arra, hogy olyan adatról van szó, amelynek a valóságát Ön azzal az állításával vonja kétségbe, hogy egyáltalán nem tett ilyen nyilatkozatot, az iraton

lévő aláírás pedig nem az Öné, jelen esetben a személyes adatainak védelmét éppen ez, az Ön állítása szerint meghamisított vallomás veszélyezteti. Az adat megsemmisítése ezt a veszélyt utólag megszüntethetné.

Az Avtv. 14. § (1) bekezdése alapján a valóságnak meg nem felelő adatot az adatkezelőnek helyesbíténi kell, ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése szerint pedig akkor kell törölni a személyes adatot, ha a kezelése jogellenes, vagy azt az érintett maga kéri – kivéve, ha jogszabályban elrendelt adatkezelésről van szó – vagy az adatkezelés célja már megszűnt.

Ugyanakkor a kérdéses irat keletkezésének körülményeivel kapcsolatban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy olyan bizonyítékról van szó, amit az Ön személyét ért súlyos támadás miatt indult büntetőügyben felhasználtak. Ezzel részévé vált annak az eljárásnak, ahol külön jogorvoslati jog illeti meg az olyan bizonyíték értékelése miatt, amellyel összefüggésben felmerül a meghamisítás gyanúja (például azzal, hogy az egy héten át folyamatos kórházi ellátásban részesült beteg vallomástételének helyszínéként a helyi rendőrkapitányságot jelöli meg az irat). Ön élt is ezzel a jogával, amikor a nyomozás befejezését követően a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) 53. § (2) bekezdésének b) pontja alapján megismert irattal összefüggésben észrevételt tett. (Ezt rögzítették a megyei ügyészségen 2001. október 10. napján megtartott személyes meghallgatásról kelt B. 1791/2001. sz. külön jegyzőkönyvben.)

Azonban ahhoz, hogy a Be. 60. § (3) bekezdése szerint az ilyen bizonyítékot az adott eljárásban figyelmen kívül hagyják, nem elég az eljárási szabályok megsértésének valószínűsítése. Ezért az alapügyben eljáró bíróság ilyenkor hivatalból tesz feljelentést a Be. 122. § (2) bekezdése szerint. Külön eljárás lefolytatására az adatvédelmi biztosnak nincs hatásköre, ebben a bíróság hozhat végső döntést.

Amennyiben megállapítják azt, hogy Ön ilyen vallomást nem tehetett, az irat megsemmisítésére azért nem kerülhet sor, mert ez egyben bizonyítéka az Ön nevében tett hamis tanúvallomásnak, de az alapügyben a bíróság bizonyítékként azt már nem értékelheti. A fentieknek az Ön büntetőügyének irataiból is ki kell derülniük, ezért a figyelmen kívül hagyott bizonyítékokra később már senki nem hivatkozhat.

Beadványában arról tájékoztattott, hogy jelenleg a Legfelsőbb Bíróság előtt tárgyalják az ügyét. A bíróság fentiekkel kapcsolatos eljárását azonban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 29. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az ombudsmanok nem vizsgálhatják.

Mindezek alapján kérem a beadványával kapcsolatos tájékoztatás szíves tudomásul vételét.

Budapest, 2002. május 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(346/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az érintettek felkutatása nem tilalmazott, törvényi rendelkezés szerint ez a pártfogók kifejezett feladata is, a felkutatáshoz azonban ugyanazok az eszközök állnak rendelkezésére, mint bármely más szervnek, vagy bármely állampolgárnak]

[...]

Tisztelt [...]!

2002. március 26-án kelt levelükben állásfoglalásomat kérték arról, hogy a pártfogónak van-e joga felkutatni az elítéltek családtagjainak tartózkodási helyét, és ha igen, milyen módon. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom Önöket.

A pártfogó nem rendelkezik olyan törvényi felhatalmazással, amely alapján különleges jogosítványai lennének a bírói eljárás alá nem vont személyek tartózkodási helyére vonatkozó adatokhoz való hozzáférés tekintetében. Ennek következtében az érintettek felkutatása ugyan nem tilalmazott, sőt, az Önök által is hivatkozott törvényi rendelkezés szerint ez a pártfogók kifejezett feladata is, a felkutatáshoz azonban ugyanazok az eszközök állnak rendelkezésére, mint bármely más szervnek vagy bármely állampolgárnak.

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szervétől való adatkérés lehetőségét a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) biztosítja, amelynek 17. § (1)

bekezdése szerint a nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között – a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén – adatot szolgáltatnak. Ennek keretén belül a nyilvántartás szerve felvilágosítást adhat a lakcímről [17. § (2) bekezdés a) pont]. Ezen adatok szolgáltatását a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett lehet kérni valamely jog vagy jogos érdek érvényesítése érdekében [19. § (1) bekezdés a) pont]. Ilyen módon csak azoknak az adatait lehet megszerezni, akik az adataik kiadását előzetesen nem tiltották le.

Az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése szerint: a kérelmező a jogának vagy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges adat igénylésekor azt a tényt, illetőleg eseményt köteles igazolni, amely bizonyítja azt az adatfelhasználási célnak alapot adó kapcsolatot, amely az érintett polgár és közötté fennáll, vagy fennállt. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. § (1) bekezdése szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 114/A. §-ának (2) bekezdésében olyan kötelezettséget határoz meg a pártfogók számára, amely nem teljesíthető az érintettek felkutatása, így az érintettek személyes adatainak kezelése nélkül, ezért álláspontom szerint ez megfelelő alapul szolgálhat a nyilvántartásból történő adatkéréshez.

Míndez természetesen csak úgy jogszerű, ha a nyilvántartásból szerzett adatokat csak a kapcsolatfelvétel céljára használják fel, tehát arra, hogy Önök keressék meg a hozzátartozókat. Az érintetteknek így ezt követően lehetőségük van eldönteni, hogy felhatalmazzák Önöket adataik továbbítására az elítélt hozzátartozóik részére, vagy maguk keresik őket fel, esetleg nem kívánják a kapcsolatot velük felvenni.

Budapest, 2002. május 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(267/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilvántartás biztonságáért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Ön a beadványában leírta, miszerint felesége vállalkozási szerződéses formában lát el a tb által nem finanszírozott fogászati alapellátást egy kft. fogászati rendelőjében. Most önálló vállalkozást kívánnak kezdeni, és ehhez szükségük lenne a kezelt betegek adataira, azonban a kft. vezetője ezen adatok kiadását üzleti titokra való hivatkozással megtagadta.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett hozzájárult vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Az egészségügyi adatok kezelésére, a betegek személyes adataira és a velük kapcsolatos egészségügyi dokumentációra az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) rendelkezései az irányadóak. Az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelésére csak a törvényben – 5. § (1) bekezdése – meghatározott személyek jogosultak.

Felesége a fogászati ellátást egészségügyi vállalkozás formájában végezte, ebben az esetben a vállalkozás szakmai vezetésével megbízott személy minősül adatkezelőnek (3. § h) pont), vagyis ő jogosult az egészségügyi adatok kezelésére, az Ön felesége tehát nem rendelkezhet a betegek adataival. A törvény 32. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilvántartás megőrzéséért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős. Helyesen járt tehát el a kft. vezetője, amikor a betegek adatait nem adta ki, hiszen arra nem volt törvényi felhatalmazása, azok megőrzése törvényben foglalt kötelezettsége. Ugyanakkor téves az üzleti titokra való hivatkozás, az adatok visszatartásának alapja az Eüak. rendelkezése.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a név- és lakcímadatok szolgáltatását bármely polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett jogosult kérni jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Ha tehát ilyen formában jutnak hozzá az érintettek adataihoz, az így megszerzett adatok felhasználást természetesen nem korlátozhatja a kft.

Mindemellett lehetőségük van a lakosságot a helyi sajtó útján vagy szórólapok formájában tájékoztatni, a nem névre szólóan küldött szórólapok adatvédelmi szempontból nem kifogásolhatóak.

Budapest, 2002. május 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(288/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: Dr. Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írt levél]

[...]

Tisztelt [...]!

Dr. Orbán Viktor leköszönő miniszterelnök által a nyugdíjasoknak írt levél ügyében folytatott vizsgálatot lezártam, annak eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Az ügy kivizsgálása érdekében írásban megkerestem Vágújhelyi Ferencet, a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (NyBF) főigazgató-helyettesét és Kalmár Istvánt, a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját azzal, hogy az alábbiakra szíveskedjenek válaszolni:

- Továbbítottak-e (NyBF), illetve vettek-e át (Posta) személyes adatokat az ügygel kapcsolatban?
- Milyen megkeresés alapján, kinek és hány személy adatát továbbították (NyBF)?
- Mely adatkezelőtől, milyen célból és mely adatkörre kiterjedő személyes adatok birtokába jutottak (Posta)?

A megkeresettek válasza a következőket tartalmazta:

1. Varga Mihály pénzügyminiszter 2002. május 15-én kelt levelében értesítette a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot, hogy a kormány a hivatkozott döntéséről értesíteni kívánja az érintetteket és e célból a Főigazgatóság haladéktalanul adja át az érintettek levelezési címeit tartalmazó címlistát a Magyar Postának. A levél tartalmát nem ismerték. Az adatokkal a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság rendelkezik, ezért annak igazgatója az adatbázis előállításáról a Postával való egyeztetést követően gondoskodott. A Posta vezérigazgatója az adatbázis átvételekor nyilatkozott annak törvényes kezeléséről és a cél megszűntét követő megsemmisítéséről. Összesen 1 410 794 korbetöltött öregségi nyugdíjas neve és címe szerepelt az adatbázisban. Az adattovábbítás jogalapjaként a főigazgató-helyettes azt jelölte meg, hogy az ellátásra vonatkozó értesítést évtizedek óta a Postával való együttműködésben látják el (a Posta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján e feladat ellátása során adatfeldolgozónak minősül). Az adatbázist a Kormány vagy a Miniszterelnöki Hivatal nem kapta meg.

2. A fentieket erősítette meg a Posta megbízott vezérigazgatójának válasza is. A leveleket az Állami Nyomda készítette, a Posta feladata azok perszonalizálása és borítékolása volt. Ezt automatizált eljárással végezték, így a levél tartalmát, illetve címzettjeit a Posta munkatársai nem ismerhették meg. A levelek kézbesítését követően a Posta az adatbázist tartalmazó CD-ROM-ot 2002. május 27-én jegyzőkönyvi hitelesítés mellett fizikai roncsolás útján megsemmisítette. A köztes feldolgozó és dat fájlokat törléssel semmisítették meg.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény adatkezelésre vonatkozó szabályait a levelek kiküldésének módja nem sértette meg. Az adatkezelő Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a személyes adatokat nem adta át sem a miniszterelnöknek, sem a Miniszterelnöki Hivatalnak. Megállapítottam, hogy a nyugdíj folyósítójának nem kötelessége az ellátottakat a nyugdíj mértékének változásáról értesíteni. Mindazonáltal úgy ítélem meg, hogy a nyugdíjmelésre vonatkozó jogszabály kihirdetése és a médiákban való közzététele elégséges az érintettek tájékoztatásához, ugyanakkor a folyósító személyre szóló értesítése nem sérti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot. Azonban a levél formailag nem, és tartalmilag is csak részben felelt meg az adatkezeléssel szemben támasztott követelményeknek.

A fentiek miatt kifogásolom, hogy a címzetteket a levél kiküldésével egyidejűleg nem tájékoztatták arról, hogy adataikat jogosulatlanul nem továbbították. E tájékoztatás elmaradása eredményezte azt, hogy sokak számára e levél azt a látszatot keltette, hogy adataikat az adatkezelő törvényes felhatalmazás nélkül továbbította.

Nem felel meg ugyanakkor a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseinek az, hogy az adatkezelő a Magyar Posta Rt.-t mint adatfeldolgozót nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba. Megállapításaimról a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot és a közvéleményt is tájékoztattam.

Adatvédelmi problémáival forduljon hivatalomhoz továbbra is bizalommal.
Budapest, 2002. június 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(415/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az a személy kaphat tájékoztatást az érintett betegellátásával összefüggő adatairól, akit ő az ellátását követően teljes bizonyító erejű magánokiratban erre felhatalmaz]

[...]

Tisztelt [...]!

A fenti számon nyilvántartásba vett beadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy 2001. szeptember 22-én az Önök ellátásában részesült [...] ezzel kapcsolatos dokumentációjának adatait – az érintett erre vonatkozó, teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazása ellenére – nem ismerhette meg. A kérelmező az egészségügyi szolgáltatótól írásban indokolt választ az adatszolgáltatás megtagadásáról nem kapott, ezért az Adatvédelmi Biztos Irodájához fordult. A kért adattovábbítást elutasító magatartásról – figyelemmel a teljesítés előfeltételeire, illetve az adatkezelést végző betegellátó ezzel kapcsolatos kötelezettségére – álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint a személyes adatok kezelésének általános feltétele az, hogy ahhoz az érintett hozzájáruljon, vagy azt törvény, vagy – a törvényi felhatalmazás alapján az abban meghatározott körben – helyi önkormányzati rendelet írja elő. A személyes adatok egyes fajtáira az azok kezelésére vonatkozó külön törvény ennél szigorúbb feltételeket is meghatározhat. Ezt teszi az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) 7. §-a is. Ebben a törvény részletesen szabályozza azokat az eseteket, amikor a gyógykezelés céljából kezelt személyes adatokkal összefüggő orvosi titoktartási kötelezettség alól az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó mentesül. Ez ugyanis az előfeltétele annak, hogy az ilyen adatok megismerésére vonatkozó kérés is teljesíthető legyen.

Az Eüak. 7. § (4) bekezdésének b) pontjára figyelemmel az a személy kaphat tájékoztatást az érintett betegellátásával összefüggő adatairól, akit ő az ellátását követően teljes bizonyító erejű magánokiratban erre felhatalmaz. Ez a szigorú formai előírás az Avtv. 2. § 2. b) pontja szerint minősülő különleges személyes adatok biztonságát szolgálja azzal, hogy azokhoz csak annak a személynek a hozzáférését teszi lehetővé, akit az érintett erre egyértelműen feljogosított. A kérelmező személyét, illetve a kérelem tárgyát azonosító adatokat azonban a kérelmezőnek kell igazolnia a jogszerű adattovábbításhoz. Amennyiben a fenti törvényi előírásoknak a kérelem formai okokból vagy egyéb pontatlansága, illetve hiányossága miatt nem felel meg, erre az adattovábbítás megtagadásának indoklásában az adatkezelő köteles felhívni az adatkérő figyelmét. Ugyanis az adatkérő tájékoztatáshoz való joga ebben az esetben az érintett beteg információs önrendelkezési jogából származik, ezért az Avtv. 13. § (2) bekezdése alapján az adatkezelőnek az adatszolgáltatás megtagadását vele szemben kell írásban megindokolnia.

Az érintett ilyen nyilatkozatát tartalmazó okirat formai követelményeinek – a polgári perrendtartásról szóló, többször módosított 1952. évi III. törvény (Pp.) 196. § (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel – a panaszos kérelméhez mellékelt meghatalmazás nem azért nem felelt meg, mert csak az eredetiről készített másolatot csatolta a kérelemhez. (Mivel több szolgáltatóhoz is fordulhat ugyanazzal a kéréssel az érintett nevében általa felhatalmazott személy, ezért önmagában ez a megoldás nem kifogásolható, ha az eredeti példányról helyben, az adatkezelőnél készült a másolat, vagy ha a másolattal együtt az eredeti okirat is bemutatásra került.) A meghatalmazáson az érintett aláírását két tanúval

hitelesítő okirat azonban nem a személyazonosítás hatályos szabályai szerint tartalmazta a meghatalmazott adatait: a természetes személyazonosítók és lakcím helyett (mint az érintett esetében) személyazonosító igazolványszám és postafiókszám szerepelt, továbbá az érintettek a kérelemben megadott, illetve a meghatalmazáson feltüntetett lakcímadatai nem voltak azonosak egymással.

Ezek a körülmények kétséget ébresztenek az okirat, illetve annak tartalma, az adatkezelésre vonatkozó nyilatkozat valóságában, ezért az adattovábbítás elutasítása jogszerű anélkül, hogy ebben külön vizsgálatot folytathatna a betegellátó. Az adatkérő, illetve az érintett személyét a hatályos szabályoknak megfelelően azonosítva a bemutatott eredeti okiratról készített másolat azonban már alapja lehet az ilyen irányú adatkérés teljesítésének.

Kérem a Főigazgató Asszonyt, hogy a jövőben a fentiek figyelembevételével járjon el a hasonló kérelmek teljesítése során.

Budapest, 2002. június 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(340/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: minden olyan esetben, amikor törvény nem teszi lehetővé az intézet számára, hogy az elítéltekről vagy más érintettekről felvételeket készítsen, és azokat meghatározott személyeknek bemutassa, ezt csak az érintettek határozott, tájékozott és önkéntes hozzájárulása birtokában teheti meg]

[...]

Tisztelt [...]!

2002. július 3-án kelt levelében feltett kérdésekre válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

A személyes adatok védelméhez való, az Alkotmány 59. §-ában biztosított jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatai sorsáról, arról, hogy azokat ki, milyen formában, meddig, és milyen célból kezelheti, hozhatja nyilvánosságra, vagy továbbíthatja. Ezért szokás e jogot információs önrendelkezési jognak is nevezni. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy személyes adatot csak akkor lehet kezelni, ha az érintett ehhez hozzájárul, vagy törvény ezt lehetővé teszi [3. § (1) bekezdés]. Személyes adatnak kell tekinteni minden, egy meghatározott természetes személlyel (az érintettel) kapcsolatba hozható adatot, vagy az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetést [Avtv. 2. § 1. pont], így az érintett arcképmását, sporteseményen, vetélkedőn, kulturális rendezvényen való tevékenységét is.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya által biztosított személyes adatok védelméhez való jog mindenkit megillető jog. Az Alkotmány által biztosított jogok azonban – alkotmányos keretek között – korlátozhatók. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bvtvr.) a szabadságvesztésüket töltők vonatkozásában számos alapvető jog korlátozását valósítja meg. A Bvtvr. 32. §-a szerint a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát, az állampolgári kötelességei és jogai annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik. A 36. § (5) bekezdése sorolja fel az elítéltnak a szabadságvesztés végrehajtása alatt módosuló, a (6) bekezdés, pedig az ilyenkor szünetelő jogait. E rendelkezések alapján nem szünetel általában az információs önrendelkezési jog.

Magától értetődő, hogy az elítélt köteles alávetni magát a büntetésvégrehajtás biztonságát szolgáló olyan intézkedéseknek, amelyek érinthetik személyes adatai védelméhez való jogát is, például úgy, hogy köteles eltérni a videokamerás megfigyelő rendszer üzemeltetését. Az ilyen kamerák célja azonban csak a büntetésvégrehajtás rendjének biztosítása lehet, az intézet a videokamera használatára való jogosítványát egyéb célokra nem használhatja fel. A Bvtvr. szerint az elítélt jogosult személyhez fűződő jogainak, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetlenségére [2. § (2) bekezdés c) pont]. A szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell az elítélt a büntetés céljával nem ellentétes jogainak gyakorlását [25. § (1) bekezdés e) pont], így azt is,

hogy élhessen információs önrendelkezési jogával, vagyis eldönthesse, hogy róla milyen felvételt készítenek (ide nem értve a fent említett esetet, vagyis a büntetésvégrehajtás biztonságának fenntartása céljából készített felvételeket), és azt kiknek, milyen körben mutathatják majd be.

Mindezek alapján két kérdésre együttesen válaszol arról tájékoztatom, hogy minden olyan esetben, amikor törvény nem teszi lehetővé az intézet számára, hogy az elítéltekről vagy más érintettekről felvételeket készítsen, és azokat meghatározott személyeknek bemutassa, ezt csak az érintettek határozott, tájékozott és önkéntes hozzájárulása birtokában teheti meg. Az intézet tehát akkor jár el jogszerűen, ha a vetélkedők, sport- és kulturális rendezvények előtt megfelelően tájékoztatják az érintetteket arról, hogy ott olyan felvételeket is készíteni fognak, amelyek nem tartoznak a büntetésvégrehajtás biztonságának körébe. Tájékoztatni kell az elítélteket arról is, hogy milyen képeket fognak készíteni, és milyen célra kívánják azokat felhasználni, azért, hogy mindezek ismeretében eldönthesse, a rendezvényen részt kíván-e venni. Az intézet akkor jár el megfelelően, ha – lehetőség szerint – biztosítja az elítélteknek a rendezvényeken való részvételt úgy is, hogy róluk felvételek ne készüljenek.

A felvételek felhasználásáról is az érintettek dönthetnek, tehát ha az elítéltek olyan felvételek elkészítéséhez járultak hozzá, amelyeket az intézeten belüli bemutatásra szántak eredetileg, nem lehet azokat később az intézeten kívül, egy nagyobb nyilvánosság előtt bemutatni, vagy egyéb célra felhasználni. A felvételeket az érintettek megtekinthetik, és a későbbiekben is megtilthatják azok további felhasználását, sőt, kérésükre azokat törölni is kell.

Beadványában nem kérte, hogy álláspontommal a büntetésvégrehajtási intézetet is megkeressem, ezért ezt nem tettem meg. Amennyiben azonban ezt kéri, megvizsgálom az Önt fogva tartó intézet ilyen irányú gyakorlatát, és a konkrét esetben is kialakítom álláspontomat az intézet vezetői felé.

Budapest, 2002. július 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(501/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a járőröző rendőr az igazoltatás során megismert adatokat nem jegyezhet ki]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön azzal a panasszal fordult hozzám, hogy február első heteiben Önt és ismerőseit a Dunakeszi Rendőrkapitányság területén többször igazoltatták, és adatait feljegyezték a járőröző rendőrök.

Ön úgy gondolta, hogy az igazoltatásnak nincsen semmilyen indoka, mert törvénytisztelő állampolgár. Ezért megkérdezte az intézkedő rendőrt, hogy személyes adatait miért jegyzik fel az intézkedés során, ahelyett, hogy személyazonosító igazolványát egyenesen visszaadnák neki.

Az intézkedő rendőr azt válaszolta, hogy rendőrkapitányi utasítása van arra, hogy mindenkinek minden adatát jegyezze fel. A rendőr azt is elmondta, hogy az adatkezelésnek „statisztikai célja van”, nevezetesen, hogy a járőröző rendőrök így számolnak el arról, hogy hány embert és hol igazoltattak.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 26. § (1) bekezdése, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (2) bekezdése alapján megkerestem a Dunakeszi Rendőrkapitányság vezetőjét, dr. Besenyei Gábor alezredest.

Dr. Besenyei Gábor válaszelevelében tájékoztattott, hogy igazoltatáskor a Rendőrség Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 32. § (2) bekezdése szerint járnak el. Eszerint „az igazoltatás során meg kell állapítani a személy azonosságát, és igazoltató lapon rögzíteni kell annak a személynek az adatait, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják. Az igazoltató lapra fel kell írni.”

A Dunakeszi Rendőrkapitányság vezetője tájékoztattott, hogy a járőröző rendőr az igazoltatásból származó adatokat nem jegyezhet ki abból a célból, hogy munkáját felettesei felé így igazolja, mert az állampolgárok igazoltatásának meg kell felelnie 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 32. § (2) bekezdésének.

A kapitányságvezető arról is értesített, hogy utasította alparancsnokait, hogy a jövőben a járőröző rendőrök által foganatosított intézkedés és annak indokolása a jogszabályoknak megfelelően történjék.

A Dunakeszi Rendőrkapitányság vezetőjének írott levelében felkértem a kapitányság vezetőjét, hogy a jövőben RK (igazgató) lapok kitöltésére csak a jogszabályoknak megfelelően kerüljön sor.

Kérem, hogy adatvédelmi vonatkozású panaszával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2002. augusztus 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(89/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az előzetes letartóztatásról szóló igazolás csak a letartóztatás kezdő és záró időpontját tartalmazhatja, a terhelt bűncselekményére vonatkozó egyéb adatot nem]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön azzal a panasszal fordult hozzám, hogy Ön ellen a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnoksága 2000. augusztus 17-én gyanúsítást tett csempészet alapos gyanúja miatt. (Bü. 10655/2000) 2000. augusztus 19-én Önt előzetes letartóztatásba helyezték. Később a büntetőeljárást megszüntették, és 464 nap után az Ön előzetes letartóztatását is megszüntették.

Elmondása szerint az előzetes letartóztatásban töltött idő alatt Ön a Fővárosi Cégbírósnál és az APEH-nél nem tudta cége ügyeit intézni, a határidőket betartani, és ezért jelentős joghátrány érte. Ezért 2001. december 14-én levélben kérte a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnoksága osztályvezetőjét, Fröhlich Zsoltot, hogy a nyomozó hatóság igazolja az előzetes letartóztatásban töltött időt mint a mulasztásának kimentő okát.

Fröhlich Zsolt az igazolás kiadását arra hivatkozva tagadta meg, hogy Ön az előzetes letartóztatást elrendelő és megszüntető határozattal tudja mulasztását más hatóság előtt igazolni.

A Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnokságához intézett kérelmét és a Kiemelt Ügyek Vizsgálati Osztályának válaszáat Ön csatolta is beadványához.

Ennek alapján megállapítottam, hogy a Kiemelt Ügyek Vizsgálati Osztályának eljárása jogsértő volt. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmében a személyes adatok törvényi védelem alatt állnak, azzal csak az érintett rendelkezhet.

Az Avtv. 2. §-a szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy törvény elrendeli.

Az Avtv. 4. a) szakasza értelmében adatkezelésnek számít a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, valamint továbbítása is. A 4. § 5. pontja értelmében adattovábbítás az, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

Az Avtv. 5. §-a értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az Avtv. 12. §-a értelmében az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt adatokról. Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni a tájékoztatást. A tájékoztatás ingyenes, ha a tájékoztatást kérő a folyó évben azonos területre vonatkozó tájékoztatási kérelmet az adatkezelőhöz még nem nyújtott be.

Az Avtv. 13. § (1) bekezdése szerint az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha azt törvény elrendeli.

Megállapítottam, hogy a Vám- és Pénzügyőrség a büntetőeljárás kapcsán a terhelt adatait törvényi felhatalmazás alapján kezeli. Mint adatkezelő a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnoksága rendelkezik a büntetőeljárásra vonatkozó hiteles dokumentációval. Az adatkezelő köteles az érintett kérelmére az érintettre vonatkozó adatokat az érintettnek vagy harmadik személynek kiadni, kivéve, ha ezt törvény megtiltja. (Avtv. 13. és 16. §-a)

Nem felel meg a valóságnak az a tény, hogy Ön mint érintett rendelkezik a mulasztását kimentő, azt igazoló dokumentumokkal, mert az előzetes letartóztatást elrendelő és megszüntető határozat nem a mulasztás okát igazolja, hanem egy személyi szabadságot súlyosan korlátozó kényszerintézkedést indokol, ahol a cselekmény tárgyi súlya vagy egyéb körülmény alapján a bíróság a kényszerintézkedést elrendelte.

A bűncselekmény gyanúja, az elkövetés körülményei, a bűncselekmény tárgyi súlya, a terheltre vagy családjára vonatkozó adatok az előzetes letartóztatást elrendelő határozat részét képezik. Ezen adatok a személyes adatok védelme alatt állnak, sőt egyes adatok különleges személyes adatok is. Kezelésük akkor jogszerű, ha célhoz kötött, tehát bűnüldözési érdekből történik, illetve ha kezelésüket törvény kötelezően elrendeli.

A célhozkötöttséget, tehát az Avtv. 5. §-át sérti, ha az állampolgárt a nyomozó hatóság olyan helyzetbe hozza, hogy a nyomozás iratait a büntetőeljáráson kívül más ügyben más hatóságoknak kényszerül továbbítani.

Megállapítottam, hogy a személyes adatok védelmén túl az emberi méltósághoz való jogot is sérti, ha a gyanúsítottat arra kényszerítik, hogy el nem követett bűncselekmény részleteiről bármely hatóságnak beszámoljon.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (2) bekezdése értelmében felszólítottam a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnoksága vezetőjét, dr. Kanta Tünde parancsnokot, hogy a kért igazolást a lehető legrövidebb időn belül adja ki Önnek. Az Avtv. szabályai értelmében az igazolás csak az előzetes letartóztatás kezdő és záró időpontját tartalmazhatja, a terhelt bűncselekményére vonatkozó egyéb adatot nem.

Felkértem továbbá parancsnok asszonyt, hogy az igazolás megtagadása miatt keletkezett joghátrány enyhítésében minden lehetséges módon működjön közre, és a megtett intézkedésekről értesítsen engem.

Budapest, 2002. szeptember 5.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(463/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: személyes adatok – e körbe tartozik a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának illetménye és egyéb juttatásai – az érintett hozzájárulásának hiányában csak törvény felhatalmazása esetén adhatók át harmadik személynek]

Dr. Bárándy Péter részére
igazságügy-miniszter

Igazságügyi Minisztérium
Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó egyik szerv konzultációs beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben arra a kérdésre keresett választ, hogy mint munkáltató köteles-e a családjogi törvény végrehajtásáról, valamint a családjogi törvény módosításáról szóló 1986. évi IV. törvénnyel kapcsolatos átmeneti rendelkezésekről kiadott 4/1987. (VI. 14.) IM rendelet 17. § (4) bekezdés alapján munkavállalója személyes adatairól tájékoztatást adni. E jogszabály ugyanis úgy rendelkezik, hogy a munkáltató a (tartásdíj jogosultját) jogosultat – kérelmére – köteles tájékoztatni a kötelezett munkabérének, valamint egyéb juttatásának összegéről.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) értelmében személyes adatok akkor továbbíthatók, valamint különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt megengedi.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 199. §-a alapján a hivatásos állomány tagjairól személyügyi alapnyilvántartást és központi személyügyi nyilvántartást kell vezetni. E törvény 202. §-a szerint a személyügyi alapnyilvántartásba betekinteni, illetve abból adatot átvenni az alábbiak jogosultak:

- a) a saját adatait illetően a hivatásos állomány tagja;
- b) az alárendeltjei vonatkozásában
 - a minősítést végző személy,
 - a szolgálati előljáró,
 - az állományilletékes parancsnok,
 - az országos parancsnok és az illetékes helyettese;
- c) a miniszter, az államtitkár, felügyeleti hatáskörében a helyettes államtitkár;
- d) a szervezeti egység, az országos parancsnokság, valamint a minisztérium személyügyi szervének vezetője és az arra feljogosított beosztottja, valamint a fegyelmi ügyben eljáró személy;
- e) a törvényben meghatározott egyéb szervek és személyek.

A fentiek alapján megállapítható, hogy mind az Avtv., mind pedig az adott adatkezelést szabályozó ágazati törvény egyértelműen rögzíti, hogy személyes adatok – e körbe tartozik a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának illetménye és egyéb juttatásai – csak abban az esetben adhatók át harmadik személynek az érintett hozzájárulásának hiányában, ha azt törvény teszi lehetővé, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály ilyen jellegű felhatalmazást nem adhat. A jelenleg is hatályban lévő 4/1987. (VI. 14.) IM rendelet valóban lehetőséget ad személyes adatok továbbítására, azonban ez a rendelkezés 1987-ben – még az Avtv. hatálybalépése előtt – vált a jogrendszer részévé.

Kérem, szíveskedjen – az adatvédelmi szempontból aggályos helyzetre tekintettel – a szükséges intézkedéseket megtenni és erről hivatalomat tájékoztatni.

Budapest, 2002. szeptember 20.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(621/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben]

[...]

Tisztelt [...]!

Mindenekelőtt elnézését kérem, hogy beadványára ennyire megkésve válaszolok. Ügyeink nagy száma miatt olykor előfordul, hogy egyes ügyekben csak hosszabb idő elteltével kerül sor az érdemi válasz elkészítésére, és annak megküldésére. Az Ön beadványa véletlenül egyike volt ezeknek.

A fenti ügyszámon folytatott vizsgálatot, mely az Ön 2000. november 2-án kelt levele nyomán folyt, lezárult. Ennek eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.

Ön beadványában leírta, hogy a Playboy magazin 2000 novemberi számának 84. oldalán nyilvánosságra hozták Magyarországot a leggazdagabb magánszemélyének a nevét, melyet több, a listán szereplő ügyfele sérelmez.

A vizsgálat célja annak kiderítése volt, hogy az említett adatkezelés (nyilvánosságra hozatal) megsértette-e a cikkben szereplők információs önrendelkezési jogát. A beadványában nem nevezte meg azt, hogy a listán szereplők közül kik az ügyfelei, így csak általánosságban folyt a vizsgálat.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája levéllel fordult Pósa Árpád főszerkesztőhöz, és felvilágosítást kért az említett írással kapcsolatban.

A Playboy magazin fenti cikkét a Heart Communications Kft. képviselőjében Szakonyi Péter gazdasági szakíró készítette az újság számára (a szerző neve az írás elején is olvasható volt). Az információk forrásaként a főszerkesztő a

médiában sok év folyamán megjelent nyilatkozatokat, kimutatásokat, közleményeket, valamint a mindenki számára nyilvános cégbíróági adatokat nevesítette, nem titkolva, hogy a szerző és munkatársai a munkájuk során sok olyan információhoz juthattak, amelyek ismeretében az – a saját megítélésüket tükröző – írás és lista megszületett. Pósa Árpád szerint az összeállításban szereplő személyek közszereplők, ennél fogva nem kellett előzetesen tájékoztatni és hozzájárulásukat kérni a lista nyilvánosságra hozatala előtt, a Playboy nem végzett adatkezelést, köztudomású tényeket hozott nyilvánosságra, melynek célja az olvasók tájékoztatása volt. Ennél fogva nem érzi megalapozottnak azt a felvetést, hogy az érintettek információs önrendelkezési jogát megsértették volna.

Az esettel kapcsolatos álláspontom a következő. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 2. § 1. pontja alapján a magazinban közzétett adatok (név, az érintett tulajdonában, érdekeltiségében lévő cég neve, tevékenységi köre, valamint az a tény/állítás, hogy az érintett Magyarország száz leggazdagabb embere közé tartozik) személyes adatnak minősülnek.

E § 4. a) pontja alapján a személyes adatok nyilvánosságra hozatala – ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik – is adatkezelés. Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. [Avtv. 3. § (1) bekezdés]

„Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg. Az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közzétett vagy a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében.” [Avtv. 3. § (3)–(4) bekezdés]

Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. [Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdés]

Az Avtv.-nek az adatok minőségére vonatkozó szabályai alapján a kezelt személyes adatoknak meg kell felelniük az alábbi követelményeknek:

- a) felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;
- b) pontosak, teljesek, és ha szükséges időszertűek. [7. § (1) bekezdés]

A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 3. §-ának (2) bekezdése alapján a cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai, valamint a cégiratok teljeskörűen nyilvánosak.

A cégnyilvántartásból nem minden cégforma esetben derül ki az adott cég tulajdonosainak köre, a cégek működéséből származó jövedelem, vagyon nagyságát, pedig csak sejteni lehet. Ezért az a tény, hogy valaki a száz legtehetősebb magyar állampolgár közé tartozik, csak korábban nyilvánosságra került, vagy más sajtóforrásból származó, vélhetően találgatás, összehasonlítás útján nyert adatokból, illetve szakértői becslésekből származhat.

Azok vonatkozásában, akik nem közszereplők, csupán vagyonos emberek, nem tartom jogszerűnek ezt az eljárást, mivel a hozzájárulásuk nélkül tették közzé nevüket ilyen összefüggésben. Álláspontom szerint önmagában az a tény, hogy valaki vagyonos, még nem jelenti azt, hogy emiatt közszereplő is. A listán közzétett személyes adatok vonatkozásában is biztosítani kell az érintett önrendelkezési jogát, hozzájárulás hiányában a személyes adatok nem hozhatók nyilvánosságra.

Az Avtv. 17. § (1) és (2) bekezdése alapján az érintett, jogainak megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. Az Avtv. 18. §-ának (1) bekezdése szerint az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 84. §-ának (1) és (2) bekezdése elrendeli, hogy

„(1) Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

- a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;
- b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;
- c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;
- d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;
- e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolásában szerepel, hogy a testület a vizsgálata során az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is kiterjedő jogösszehasonlító elemzést végzett. A Bíróság álláspontja

szerint azonban a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, a közhivatalnokok esetében, mint a politikusok tekintetében, és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében. [...] A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben. (Lingens v. Austria, Castells v. Spain, Oberschlick v. Austria, Thorgeirson v. Iceland stb.) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közzétételére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közzététel valótlanosságának (tudatosan hamis közzététel), vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta. A véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában, de az alkotmányos védelem nem vonatkozhat a tények meghamisítására. Ezen túlmenően a szabad véleménynyilvánítás olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható, és a valótlan tények közzétételének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatásszerűen részt vevő személyek esetében.

A személyes adatok védelmével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2002. október 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(922/A/2000)

* * *

[Állásfoglalás: a szabálysértésekről szóló

1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet alkotmányellenesen korlátozza a szabálysértési határozattal érintett személyek információs önrendelkezési jogát]

Dr. Lamperth Mónika
belügyminiszter részére

Belügyminisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Asszony!

Vizsgálataim során több esetben tapasztaltam a szabálysértési jogszabályok adatvédelmet érintő rendelkezéseinek ellentmondásos voltát. Az ellentmondások jogszabály-módosítás útján lennének kiküszöbölhetők, ezért kérem, hogy az alábbiakban vázolt két problémakörben – amennyiben álláspontommal egyetért – tegye meg, illetőleg kezdeményezze a szükséges jogszabály-módosításokat, vagy ellenkező esetben tájékoztasson eltérő álláspontjáról.

1. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 75. § (1) bekezdése szerint „a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a határozatát azzal közli, akire az rendelkezést tartalmaz, az eljárás alá vont személlyel közölt határozatot a védővel is közölni kell.” A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: rendelet) 17. § (2) bekezdése szerint viszont: „a határozatot az Sztv. 75. §-a (1) bekezdésében foglaltakon kívül a sértettel és képviselőjével közölni kell”.

A szabálysértési határozat számos személyes adatot tartalmaz. Az Sztv. 87. § (2) bekezdése alapján a határozatnak tartalmaznia kell többek között az eljárás alá vont személy személyazonosító adatait, az általa elkövetett szabálysértés megnevezését, a reá kiszabott pénzbírság mértékét és az egyéb jogkövetkezményeket. Az indoklás adott esetben különleges adatokat is tartalmazhat, illetve a megállapított tényekre, az ezek alapjául szolgáló bizonyítékokra, a büntetés kiszabása, illetve intézkedés alkalmazása során figyelembe vett körülményekre való utalás az eljárás alá vont személy vagy mások (pl. tanúk) személyes adatait tartalmazhatják. A határozat kézbesítése, pedig a kézbesítés címzettjének irányában személyes adatok továbbítását, tehát az adatoknak meghatározott harmadik személy számára való hozzáférhetővé tételét valósítja meg. Ez az adattovábbítás megfelel az Alkotmány által támasztott

követelményeknek, hiszen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. § szerint személyes adatok továbbítását törvény írhatja elő. A rendelet idézett rendelkezése azonban a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság számára olyan személyes adattovábbítási kötelezettséget ír elő, amely adattovábbításnak nincs megfelelő jogalapja.

A rendelet tehát formai okok miatt alkotmányellenesen korlátozza a szabálysértési határozattal érintett személyek információs önrendelkezési jogát, mivel a jogforrási hierarchiában nem megfelelő szinten elhelyezkedő jogszabály korlátozza e jogukat azzal, hogy adattovábbítási (határozatkézbiztosítási) kötelezettséget ír elő a szabálysértési hatóság számára az Sztv.-ben felsorolt személyeken kívül további címzettek részére. A rendeletalkotó szándéka a határozat törvényben meghatározott címzetti körének kiterjesztésére is egyértelmű, „az Sztv. 75. §-a (1) bekezdésében foglaltakon kívül” fordulat erre utal.

2. A második ellentmondással kapcsolatban a korábbi adatvédelmi biztos egy ízben már megkereste a korábbi belügyminisztert, aki válaszában (1-a-1018/2001.) egyetértett a kezdeményezéssel, és ígéretet tett arra, hogy a folyamatban lévő Sztv.-módosítás előkészítése során figyelembe fogják azt venni. Azóta az Adatvédelmi Biztos Irodája nem értesült az ügyben előrelépésről, ugyanakkor újabb beadvány is érkezett ugyanebben a tárgyban.

Az Sztv. 151. §-a szerinti veszélyes fenyegetés szabálysértések miatt az eljárás bírói hatáskörbe tartozik. E szabálysértések miatt az eljárások jelentős része ismeretlen tettes ellen indul meg, akik a sértetteket telefonon keresztül fenyegetik meg. Beadványozóim (szabálysértési ügyekben eljáró bíró és köztisztviselő) rendszeres, naponta ismétlődő zaklatás, fenyegetés jelzését tartalmazó feljelentésekről számoltak be. Az esetek jelentős részében a feljelentő meg tudja jelölni a fenyegető telefonszámát is, mert azt készüléke kijelezte.

Az eljárások azonban a beadványozó szerint soha, még ez utóbbi esetben sem végződnek eredményesen, a bíróság az eljárást az Sztv. 84. § (1) bekezdés b) pontja alapján érdemi eljárási cselekmények nélkül megszünteti, mert az eljárás adatai alapján nem állapítható meg az eljárás alá vont személy kiléte, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény. Ennek oka a következő:

Az Sztv. 83. § (1) bekezdés d) pontja, valamint a 119. § (3) bekezdésének d) pontja alapján a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a tényállás tisztázása érdekében külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szervezet adatok közlésére hívhat fel. A törvény tehát az adatkérés jogát biztosítja, azonban nem határoz meg a másik oldalon – például a Be. 118. § (1) bekezdésében foglaltakhoz hasonló – válaszadási, adatszolgáltatási kötelezettséget. Ennek következtében a bíróság minden esetben elutasító választ kap a távközlési szolgáltatóktól akár a feljelentőhöz befutó hívások listáját, akár egy-egy megadott telefonszám előfizetőjének azonosítását kérő megkeresésére. A beadványozók tájékoztatása szerint ezért a feljelentők a feljelentés megtételét követően szinte azonnal eljárást megszüntető határozatot kapnak, amit meglehetősen méltánytalanul tartanak, különösen akkor, ha a feljelentő/sértett még a hívó fél telefonszámát is meg tudja adni, mert készüléke azt kijelezte.

Az ilyen típusú ügyek azt a kérdést vetik fel, hogy vajon a jogalkotó a szabálysértési törvény megalkotásakor tudatosan döntött-e úgy, hogy a szabálysértési ügyekben eljáró bíróság megkeresése nem teremt adatszolgáltatási kötelezettséget. Az ilyen döntés mellett is felhozhatók ésszerű érvek (például célul tűzheték ki, hogy a szabálysértési eljárás ne váljon „kis büneteljárássá”) ám ha a bíróság megkeresésére a távközlési szolgáltató nem köteles válaszolni, akkor tudomásul kell venni, hogy a telefon útján elkövetett veszélyes fenyegetés miatt a felelősség megállapítása lehetetlen, mert az eljárás alá vont személy kilétének megállapítására nincs mód, ezzel a telefonos fenyegetések esetében automatikusan csorbát szenved az igazságszolgáltatás igénye.

Véleményem szerint ilyen esetekben indokolt lenne a bíróság megkeresésére főszabály szerinti válaszadási kötelezettség előírása oly módon, ahogy a büntetőeljárásban történik. Az adatkérés indokoltsága – és így jogszerűsége – tekintetében megfelelő garanciát jelentene az adatszolgáltatási kötelezettség alóli kivételek meghatározása, illetőleg az, hogy a megkeresést a bíróság intézi a megkeresett szervezethez. A szabálysértési hatóság előtti eljárásban pedig garanciát nyújthatna az adatkérés teljesítése feltételül az ügyészi jóváhagyás előírása.

Budapest, 2002. október 7.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(654/K/2002)

[Állásfoglalás: a szolgáltató szerződésében törvényes jogalap nélkül nem kezelheti a fogyasztók személyazonosító igazolványának számát, illetve a munkahelyére vonatkozó személyes adatait]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön a beadványában leírta, hogy a [...] Víz Rt. szolgáltatási szerződést kíván kötni valamennyi fogyasztójával. A társaság a szerződés nyomtatványán és a kapcsolódó adatlapon a fogyasztó azonosításához szükséges adatokon (név, anyja neve, születési adatok, lakcím, személyazonosító igazolvány szám) kívül a fogyasztó munkahelyére is rákérdez. Arra is kérték Önt a levélben, hogy minden, az adataiban bekövetkező változásról, így a munkahelyváltozásról is tájékoztassa a szolgáltatót.

A társaság vezérigazgatósága 2002. április 9-én kelt távmásolatában hivatalom részére megküldte a közüzemi szolgáltatási szerződés egy példányát.

A szerződés áttanulmányozása után az ügygel kapcsolatos álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján személyes adat: „a meghatározott természetes személlyel (érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.”[2. § 1. pont]

Az Avtv. 2. §-a 4. a), valamint 5. és 6. pontja szerint:

„4. a) adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint: személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.”

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 13. §-ának (1) bekezdése szerint a vízközművek működtetőit a közüzemi tevékenység keretében az ivóvízellátás és a szennyvízelvezetés szolgáltatására szerződéskötési kötelezettség terheli. Az (1) bekezdésben említett közüzemi tevékenységre a polgári törvénykönyvnek a szerződésre vonatkozó általános szabályait és a közüzemi szerződésre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. E § (4) bekezdése alapján a közüzemi szolgáltatás minőségi követelményeit, a feleket szerződés alapján megillető alapvető jogokat és kötelezettségeket – ideértve a szerződéskötési kötelezettség korlátozásának feltételeit is – a Kormány rendeletben állapítja meg.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdése alapján a szolgáltatásra, illetőleg a szolgáltató részére végzett víz és szennyvíz átadás-átvételre a fogyasztónak a szolgáltatóval, illetőleg az átadónak az átvevővel szerződést kell kötnie, amely tartalmazza – egyebek mellett –:

„a) a szerződő felek és azonosító adatai körében a felek nevét, címét vagy jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén annak székhelyét, cégjegyzékszámát, továbbá természetes személy esetén a személyi adatok körében anyja nevét, születési helyét és idejét;

[...]

d) a teljesítés helyét;

[...]

g) a fogyasztó, illetőleg az átvevő személyében bekövetkezett változás bejelentési kötelezettségét a szolgáltató, illetőleg átadó részére;

h) egyéb, a szerződő felek által lényegesnek tartott feltételeket.”

Megállapítottam, hogy a szerződésben a társaság az érintett fogyasztó személyazonosító igazolványának számára, illetve a munkahelyre is rákérdez. A cég jogászainak álláspontja szerint a társaság a pontos azonosítás miatt kérheti a szerződésben szereplő adatokat, de a fogyasztónak a név, a lakcím, valamint a körzet-fogyasztószám kivételével az adatokat megadni nem kötelező. Erről az álláspontról a szerződés szövege alapján az érintett fogyasztót nem tájékoztatják. Erre a gyakorlatra irányította rá a figyelmet az Ön beadványa is.

Álláspontom szerint a kormányrendelet és az Avtv. alapján a szolgáltató akkor kérheti a személyazonosító igazolvány számára, illetve a munkahelyre vonatkozó adatokat, ha az érintett azok kezeléséhez hozzájárul, vagyis szintén a kormányrendelet szerinti egyéb lényeges feltételnek tekinti és az adatkérés és kezelés az Avtv. célhoz kötöttségre vonatkozó 5. §-ának szabályai szerint indokolt, mivel: „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél

elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.”

Bár a szerződések tartalmát a felek szabadon állapítják meg, mégis a közműveknek – szerződésük kötelezettségükre figyelemmel – a tömegesen megkötött fogyasztási szerződésekkel kapcsolatban méltányolható azon érdekük, hogy a fogyasztó személyét a név és a lakcím, illetve a fogyasztási hely adatain túl egyéb, a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatok segítségével azonosítsa. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának joggyakorlatában elfogadott adatkör az érintett születési helyére, idejére és az anyja nevére terjed még ki, ugyanis ezek a fenti adatokkal együtt a fogyasztót az őt terhelő változásbejelentési kötelezettség elmulasztása esetén is azonosíthatóvá teszik a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásból. Mivel a közszolgáltatók tevékenységét szabályozó törvények végrehajtási rendeletei a közműszolgáltatási szerződések tartalmát illetően egymástól is eltérő és esetenként homályos megállapításokat tartalmaznak, azt a látszatot keltik, hogy a közművek tetszőlegesen határozhatják meg a blanketszerződésben kért adatokat. Jelenleg még az előbbieken felsorolt, álláspontom szerint indokolt mértékű adatgyűjtéshez és felhasználáshoz sincs közvetlen törvényi felhatalmazásuk, így azok megadására a fogyasztókat kötelezni nem lehet. A kezelt személyes adatokat – a célhoz kötöttség elvének megfelelően – csak a szerződésből folyó jogok gyakorlása, illetve kötelezettségek teljesítése érdekében lehet felhasználni az ehhez szükséges mértékben és ideig. Mivel széles kört érintő adatbázisról van szó, az adatkezelés törvényességének folyamatos fenntartása és ellenőrzése érdekében kétirányú megoldás is javasolható. Az egyik, hogy a közműszolgáltató iratkezelési szabályzatát az adatkezelésre vonatkozó szabályokkal egészíti ki, adatvédelmi garanciák beépítésével, vagy a másik – még jobb – megoldásnak tekinthető, ha külön adatvédelmi szabályzat kidolgozásával biztosítják az érintettek információs önrendelkezési jogának érvényesülését.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. §-ának (2) bekezdése, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. §-ának (1) bekezdése alapján felszólítottam a [...] Víz Rt-t, hogy ajánlásomnak megfelelően változtassák meg adatkezelési gyakorlatukat.

Kizárólag a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdésében meghatározott személyes adatokat kérik a fogyasztóktól.

Amennyiben a társaság az egyéb, a szerződő felek által lényegesnek tartott feltételeket, illetve az ehhez szükséges személyes adatkezelést kíván végezni, ezt a szerződés kötelező adattartalmától elkülönítetten, az adatkezelés céljának meghatározásával, a célhoz kötött adatkezelés elvének maradéktalan betartásával, az érintett szerződő fél teljes körű tájékoztatása, és az önkéntes adatszolgáltatásra való felkérése mellett eszközölheti. A jövőben sem tehető függővé a szerződés létrejötte a nem kötelező adatok szolgáltatásától.

A társaság által a fentiek alapján törvényes jogalap nélkül kezelt, a fogyasztók személyazonosító igazolványának számára, illetve a munkahelyre vonatkozó személyes adatait a nyilvántartásukból és a szerződésekről töröljék.

A társaság az ajánlást teljes mértékben elfogadta. A jövőben csak a kormányrendeletben szereplő adatokat kéri az ügyfeleiktől, és a jogalap és cél nélkül kezelt személyes adatokat törölték a nyilvántartásból.

A személyes adatok védelmével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2002. október 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(193/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az Avtv. és a közoktatási törvény szigorú értelmezése az osztálytalálkozó célját szolgáló adattovábbítást nem teszi lehetővé]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványára, melyben állásfoglalásomat kéri azzal kapcsolatban, hogy kiadhatók-e korábbi tanulók adatai érettségi találkozó szervezése céljából, az alábbiakban válaszolok:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kt.) 2. számú melléklete határozza meg azt, hogy a közoktatási intézmény a tanulók adatait tarthatja nyilván, és az adatokat mely személyeknek, szervezetnek továbbíthatja. A törvényben felsoroltakon túl adatok harmadik személyeknek csak az érintett hozzájárulásával továbbíthatók. Tekintettel arra, hogy a Kt. nem teszi lehetővé a volt tanulóknak, illetve hozzátartozóiknak történő adattovábbítást, az adatok nem adhatók át a találkozót szervező volt tanulóknak, illetve leányának.

A kért adatok (születési hely és idő, anya neve) a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) alapján szerepelnek a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalának (KÖANYV) nyilvántartásában, vagyis a nyilvántartás szerve az adatok átvételével nem jutna olyan adatok birtokába, melyeket nem kezelhet. Ebből kifolyólag az elfogadható megoldás az lenne, ha az adatokat nem a szervező (vagy leánya), hanem közvetlenül Önök juttatnák el a KÖANYV-nak.

Megjegyzem, az Avtv. és a Kt. szigorú értelmezése ezt az adattovábbítást sem teszi lehetővé. Tekintettel azonban arra, hogy az érintettek többsége feltehetőleg maga is hozzájárulna az adatok átadásához, emellett – miként azt fentebb említettem – a KÖANYV adatkezelése az adatok átvételével nem lépne túl az Nytv. kereteit, megengedhetőnek tartom az adatok átadását. Célszerű azonban az adattovábbítást az adatok lehető legszűkebb körére szorítani, ezért javaslom, hogy a szükséges adatok meghatározása végett Ön, mint az adatkezelő közoktatási intézmény vezetője vegye fel a kapcsolatot a KÖANYV-val.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(635/K/2002)

* * *

*[Állásfoglalás: az ügyfeladatok marketing célú
továbbítására a bankcsoporton belül nincs törvényi felhatalmazás, az adattovábbítás csak az ügyfél
hozzájáruló nyilatkozatának birtokában lehetséges]*

[...]

Tisztelt [...]!

Állampolgári indítványok alapján vizsgálat indult hivatalomban a Raiffeisen Bankcsoport adatkezelésével összefüggésben. A beadványozók – Önhöz hasonlóan – levelükben az alábbiakat kifogásolták:

A panaszosok a Raiffeisen Bankcsoportot alkotó vállalkozások valamelyikétől – melynek jelenleg ügyfelei – 2002 szeptemberében levelet kaptak, amelyben tájékoztatták őket, hogy a jövőben a Raiffeisen Bankcsoport más tagjai által nyújtott szolgáltatásokat is fel szeretnék számukra ajánlani. Ennek érdekében felszólították ügyfeleiket, hogy amennyiben nem járulnak hozzá személyes adataik marketing célú továbbításához a Raiffeisen Bankcsoport tagjai számára, 30 napon belül letiltó nyilatkozatukat juttassák el az adott vállalkozás címére.

Az ügyvel kapcsolatban álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 9. §-a értelmében személyes adat csak abban az esetben továbbítható, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárul, vagy törvény azt megengedi.

A hitelintézetek tevékenységét szabályozó jogszabály a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban Hpt.) a banktitokra vonatkozó speciális rendelkezéseket, többletgaranciákat tartalmaz. A Hpt. megfogalmazása szerint banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett

számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik. A törvény banktitokra vonatkozó rendelkezései szempontjából a pénzügyi intézmény ügyfelének kell tekinteni mindenkit, aki a pénzügyi intézménytől pénzügyi szolgáltatást vesz igénybe.

Banktitoknak minősül tehát maga az ügyfélkapcsolat ténye is.

A Hpt. 51. §-a alapján banktitok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha

„a) a pénzügyi intézmény ügyfele, annak törvényes képviselője a rá vonatkozó kiszolgáltatható banktitokkört pontosan megjelölve közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglaltan kéri, vagy erre felhatalmazást ad,

b) e törvény a banktitok megtartásának kötelezettsége alól felmentést ad,

c) a pénzügyi intézmény érdeke ezt az ügyféllel szemben fennálló követelése eladásához vagy lejárt követelése érvényesítéséhez szükségessé teszi.”

Az a) esetben tehát az adattovábbítás jogalapja az ügyfél, illetve törvényes képviselőjének a banktitok kiadására vonatkozó nyilatkozata. A nyilatkozat formai követelménye, hogy közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalják (ez utóbbi esetben két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük sajátkezű aláírásának ismerte el; az okiraton a tanúk lakóhelyét is fel kell tüntetni). Harmadik személynek minősül a hitelintézet és az ügyfél viszonyában a bankcsoport többi tagja.

A bank eljárása sajnálatos módon sem a hitelintézeti törvény, sem pedig a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseinek nem felelt meg.

Az ügyfeladatok marketing célú továbbítására a Hpt. a bankcsoporton belül nem ad lehetőséget. A Hpt. 54. § (1) bekezdés k) pontja szerint ugyanis nem jelenti a banktitok sérelmét a bankcsoporton belül a 90-95. §-ban foglalt előírások – összevont alapú limitek számítása és az összevont felügyelet ellátása – teljesítése érdekében történő adatátadás. Minden más esetben – törvényi felhatalmazás hiányában – az adattovábbítás csak az ügyfél hozzájáruló nyilatkozatának birtokában lehetséges. A hitelintézeti törvény alapján a banktitok átadása akkor jogszerű, ha a bank rendelkezik az ügyfél közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt hozzájáruló nyilatkozatával. Az Avtv. alapján az adattovábbítás feltétele az érintett személy kifejezett önkéntes beleegyezése. A nyilatkozat önkéntességére – magában a tájékoztató levélben – az adatkezelő köteles felhívni az ügyfelek figyelmét. Az Avtv. 3. § (3) bekezdése értelmében kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg. Ebből következően, ha az ügyfél a bank felhívására – jelen esetben 30 napon belül – nem nyilatkozik, hallgatása nem tekinthető beleegyezésnek.

Az ügyvel kapcsolatban írásban megkerestem [...], a Raiffeisen Bank Rt. vezérigazgatóját, és felhívtam figyelmét, hogy azon ügyfelek esetében, akik az említett nyilatkozatot nem küldték ugyan vissza, de személyes adataik harminc nap eltelte után mégis átadásra kerültek, illetve átadásra fognak kerülni, jogosulatlan adattovábbítás történt, illetve fog történni. (Az ügyfeleknek küldött levélben közölt harminc napos határidő ugyan már lejárt, de az adattovábbítás megtörténtéről információval jelenleg nem rendelkezem.) Megkeresésemben kértem a vezérigazgató urat, hogy a bankcsoport adatkezelési gyakorlatát – mint az azt irányító hitelintézet vezetője – vizsgálja felül, és megtett intézkedéseiről hivatalomat tájékoztassa. Tájékoztattam továbbá arról is, hogy az érintettek jogaik megsértése esetén – ha az adatok valóban átadásra kerültek – az Avtv. 17. §-a alapján bírósághoz is fordulhatnak. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelelt, az adatkezelő köteles bizonyítani.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(669/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az érdekelt személynek az elnöki ügyvitelben kezelt iratokba közvetlen betekintési joga nincs, főszabályként csak az ügy számáról és arról a tényről kaphat felvilágosítást, hogy az ügyet elintézték-e]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában a Bírósági Ügyvitel Szabályairól (BÜSZ) szóló, többször módosított 123/1973. (IK. 1974. 1.) IM utasítás 81. § (2) bekezdése ellen emelt kifogást. Eszerint az ügyben érdekelt személynek az elnöki ügyvitelben kezelt

iratokba közvetlen betekintési joga nincs, főszabályként csak az ügy számáról és arról a tényről kaphat felvilágosítást, hogy az ügyet elintézték-e. Ettől a bíróság elnökének engedélyével lehet eltérni úgy, hogy indokolt esetben bővebb felvilágosítás is adható az iratokba való közvetlen betekintés nélkül [I. BÜSZ 81. § (3) bekezdés].

Az elnöki ügyvitel körébe olyan ügyek tartoznak, amelyekben a bíróság elnöke az ítélezési tevékenységén kívül jár el. Ide tartoznak azok az esetek is, amikor a bíró maga jelenti be az eljárási kódex szerint rá vonatkozó kizárási okok valamelyikét, vagy a perben a saját mellőzéséhez maga is hozzájárult. Ilyenkor ugyanis másik tanács, illetve bíró kijelöléséről a bíróság elnöke igazgatási ügykörben intézkedik, és erről formális határozatot sem kell hoznia (I. Pp. 17. §). Az elnöki ügyvitel körébe csak ez az utóbbi döntés tartozik, elkülönül a vitás ügy érdemében hozott intézkedésektől, ezért a folyamatban lévő ügy érdemére nem lehet kihatással. A gyors, formáságokat is nélkülöző elnöki intézkedés indoka éppen az, hogy ez szolgálja leginkább a peres felek érdekeit azzal, hogy az ügyüket érdemben minél hamarabb olyan bíró vizsgálja, akinek az eljárása minden törvényi feltételnek megfelel.

Abban az esetben, amikor a kizárási okot maga a bíró jelenti be, a fent idézett ügyviteli szabály szerint őt kell az elnöki ügyintézésben érdekelt személynek tekinteni, nem a perben álló feleket. A per irataiba való betekintésnek, illetve az azokról készített másolatok kérésének a Pp. 119. §-ában szabályozott eljárási jogait mint speciális információs jogot a BÜSZ-nek ez a szabálya nem sérti, mert nem is érinti azokat. Az elnöki ügyvitel körébe tartozó intézkedés ugyanis az érdemi ügyintézés eljárási akadályát – a bíró személyében fennálló kizárási okot – hivatott kiküszöbölni.

Budapest, 2002. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(436/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a kárrendezéshez elégséges információt nyújt az adóbevallás egy kivonatos másolata, mely tartalmazza a vállalkozó adózott jövedelmének összegét, az adóbevallás, a munkaszerződés teljes körű megismerése nem indokolt]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát – melyben az Argosz Biztosító Rt. adatkezelését kifogásolja – kivizsgáltam. A vizsgálat eredményéről és az ügygel kapcsolatos álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény (a továbbiakban Bit.) 99. §-a értelmében a biztosító, a biztosítási alkusz és a biztosítási ügynök a feladatai ellátásához az alábbi adatokat jogosult kezelni:

- a) a biztosított (szerződő, kedvezményezett és károsult) személyi adatait,
- b) a biztosított vagyontárgyat és annak értékét,
- c) a biztosítási összeget,
- d) élet-, baleset-, betegség- és felelősségbiztosítási szerződés esetén az egészségi állapottal összefüggő adatokat,
- e) a kifizetett biztosítási összeg mértékét és a kifizetés idejét,
- f) a biztosítási szerződéssel, létrejöttével, nyilvántartásával, a szolgáltatással összefüggő összes lényeges tényt és körülményt.”

A vállalkozói igazolványban szereplő személyes adatait a biztosító a Bit. 99. §-a alapján tehát kezelheti.

Levelében azt is sérelmezte, hogy a bérgepkocsi igénybejelentéshez mellékelnie kellett előző évi adóbevallását; munkaszerződését, mely tartalmazza, hogy a gépkocsi alkalmazási feltétel.

A vizsgálat során a korábbi adatvédelmi biztos tájékoztatást kért a biztosító vezérigazgatójától arra vonatkozóan, hogy milyen célból kezeli a biztosító a fenti dokumentációban szereplő személyes adatokat. A vezérigazgató válaszában kifejtette, hogy az adóbevallás a jövedelem igazolására szolgál, mivel a bírói gyakorlat csak az adózott jövedelmet fogadja el olyannak, amelynek elmaradása folytán a károkozót, illetve a helyette teljesítő biztosítót helytállási kötelezettség terheli. A biztosító vizsgálja azt is, hogy az igénybevett bérautó költsége arányban áll-e azzal, amilyen

jövedelemvesztéséget a károsult elszenvedne, ha nem élne ezzel a lehetőséggel. A munkaszerződés, pedig azt bizonyítja, hogy a gépkocsi a károsult munkakörében nélkülözhetetlen, alkalmazási feltétel.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-a alapján személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A célhoz kötöttség elve szerint az adatkezelő csak olyan személyes adatot kezelhet, mely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A fenti szabály értelmében a biztosító csak olyan adatokat kérhet a károsultaktól, melyek az adatkezelés céljának elérése érdekében feltétlenül szükségesek.

Tekintettel a vezérigazgató út által leírtakra úgy ítélem meg, hogy a kárrendezéshez elégséges információt nyújtana az adóbevallás egy kivonatos másolata is, mely tartalmazná a vállalkozó adózott jövedelmének összegét.

Az adóbevallás – valamint hasonló szempontokra figyelemmel – a munkaszerződés teljes körű megismerését nem tartom indokoltnak.

A fentiekre tekintettel kérem a biztosító vezetését, hogy adatkezelési gyakorlatukat vizsgálják felül.

Tájékoztatom Önt, hogy a biztosítási titok tekintetében, időbeli korlátozás nélkül titoktartási kötelezettség terheli a biztosító, a biztosítási alkusz, a többes biztosítási ügynök, a biztosítási szaktanácsadó tulajdonosait, vezetőit, alkalmazottait és mindazokat, akik ahhoz a biztosítóval kapcsolatos tevékenységük során bármilyen módon hozzájutottak. Az Avtv. szerint az adatkezelő köteles megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek megakadályozzák az adatokhoz való jogosulatlan hozzáférést.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

A késedelmes válaszadásért elnézését kérem.

Budapest, 2002. október 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(179/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a távközlési szolgáltató az előfizető kérésére köteles a telefonkönyvben feltüntetni, hogy az érintett személyes adatai nem használhatók fel közvetlen üzletszerzési célra]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában feltett, személyes adatok direkt marketing célú felhasználásával kapcsolatos kérdéseire az alábbiakban válaszolok:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. Adatkezelésnek minősül az adatok közvetlen üzletszerzési (direkt marketing) célú hasznosítása is. A telefonkönyvekben szereplő adatok közvetlen üzletszerzés céljára történő felhasználása esetén eltérő szabályokat kell alkalmazni a kapcsolatfelvétel módjától függően.

Amennyiben a telefonkönyvben szereplő előfizetők név- és lakcímadatait használják fel, vagyis a kapcsolatfelvétel írásban történik, az adatkezelés a kutatás- és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.) hatálya alá tartozik. A Kkt. lehetővé teszi azt, hogy a közvetlen üzletszerző szerv kapcsolatfelvétel céljából felhasználjon „jogszerűen nyilvánosságra hozatal céljából készített és nyilvánosságra hozott adatállományban, név- és címjegyzékben, valamint kiadványban – így különösen telefonkönyv, szaknévsor, statisztikai névjegyzék – szereplő” név- és lakcímadatot (Kkt. 3. § (1) bek. b) pont). A törvény nem tiltja az adatok különböző szempontok szerint történő rendszerezését.

A közvetlen üzletszerző szerv által a nyilvános telefonkönyv adatainak kigyűjtésével, rendszerezésével létrehozott új adatkezelés azonban már nem minősül „jogszerűen nyilvánosságra hozatal céljából készített és nyilvánosságra hozott adatállománynak”, vagyis az nem adható át korlátozás nélkül más közvetlen üzletszerzőnek. A

Kkt. ugyanis a közvetlen üzletszerző szervek közötti adatátvételt akkor teszi lehetővé, ha az érintett ezt az erről szóló előzetes tájékoztatás után nem kifogásolta, vagy tiltotta meg.

A közvetlen üzletszerző személyes adatokat csak a Kkt. 3. § (1) bekezdése által meghatározott forrásokból vehet át. A törvény nem teszi lehetővé azt, hogy egyes cégek az általuk készített adatbázissal korlátlanul kereskedjenek (vagyis kizárja a listabrokeri tevékenységet). Ez alól a Kkt. csak két kivételt enged. Az egyik az előbb említett, az érintett tájékoztatását követő adatátadás. Emellett a törvény lehetővé teszi azt, hogy a közvetlen üzletszerző más szervezet bízson meg az adatok kezelésével, átvételével. Ez a rendelkezés azonban nem teszi lehetővé az üzletszerző adatbázis-kereskedelmet. Mivel egy adatkezelésnek nem lehet több adatkezelője, az adatok felvételét, rendszerezését végző szerv tevékenységét vagy adatfeldolgozóként, vagy adatkezelőként végezheti. Amennyiben a megbízott szerv az adatkezelő, megbízója az adatok felett nem rendelkezhet, az adatkezelői jogokat nem gyakorolhatja. Amennyiben a megbízott szerv tevékenységét adatfeldolgozóként végzi, ezt csak az Avtv. 4/A. §-a alapján teheti, vagyis jogait és kötelezettségeit a megbízó mint adatkezelő határozza meg.

A telefonkönyvben szereplő telefonszámok közvetlen üzletszerzési célú felhasználását (telemarketinget) a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Htv.) szabályozza. A Htv. alapján emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer csak akkor alkalmazható közvetlen üzletszerzési célra, ha ehhez az előfizető előzetesen hozzájárult. A más módon történő megkereséshez nem szükséges előzetes hozzájárulás, azonban közvetlen üzletszerzés célját szolgáló közlemény telefonon vagy egyéb távközlési úton nem továbbítható annak az előfizetőnek, aki úgy nyilatkozott, hogy nem kíván semmilyen reklámanyagot. (Htv. 64. §)

Mind a név- és lakcímadatok, mind a telefonszámok közvetlen üzletszerzési célú felhasználásának van ugyanakkor egy, a Htv.-ben meghatározott korlátja. A törvény alapján a távközlési szolgáltató az előfizető kérésére köteles a telefonkönyvben feltüntetni, hogy az érintett személyes adatai nem használhatók fel közvetlen üzletszerzési célra. Amennyiben a telefonkönyvben ilyen jelzés szerepel, az érintett adatai sem a Kkt. szerinti, sem a Htv. szerinti közvetlen üzletszerzésre nem használhatók fel.

Budapest, 2002. október 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(497/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a szabálysértési eljárások során helytelen az a gyakorlat, hogy az eljáró szerv határozatain a záró részt követően feltüntetik a „határozatot kapják” cím alatt valamennyi érintett nevét és címét]

[...]

Tisztelt [...]!

Az Ön indítványára az adatvédelmi biztos lefolytatta vizsgálatát [...] szabálysértési ügyében. (Üsz: 544/2002. szabs. XV. Üi. Zsidei Kinga). [...] ellen lopás alapos gyanúja miatt folyik eljárás. A gyanúsított cselekménye az ismételt szabálysértési értékre elkövetett lopási cselekményekre tekintettel alkalmas lopás vétségének a megállapítására, ezért a szabálysértési hatóság áttette az ügyet az első cselekmény helyszíne szerint illetékes rendőrkapitányságnak, a XV. kerületi Rendőrkapitányságnak.

Ön azt sérelmezte, hogy az áttételről szóló értesítés, melyet megküldtek a gyanúsítottak is, tartalmazza az Ön nevét és címét.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 26. § (1) bekezdése, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (2) bekezdése alapján megkerestem az eljáró szabálysértési hatóságot. Az ügyben az álláspontomról a következőkben tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

Adattovábbításnak kell tekinteni azt, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik (Avtv. 2. § 5. pont).

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénynek az adatkezelés jogalapjául a XV. kerületi szabálysértési hatóság által megjelölt 75. § (1) bekezdése és a szabálysértési törvény végrehajtására kiadott 11/2000 (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 11. § (1) és (2) bekezdései és 17. § (1) és (2) bekezdései csupán azt határozzák meg, hogy mely személyekkel kell a határozatot írásban közölni, arra nézve nem adnak felhatalmazást, hogy e személyek nevét és lakcímét minden egyes címzett részére megküldött példányon fel kell tüntetni. Ennek következtében a határozaton való feltüntetéssel nem hozhatók az eljárásban részt vevő személyek tudomására a többi résztvevő személyes adatai.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában már évek óta észleli, hogy mind a szabálysértési eljárások során, mind az államigazgatási eljárásokban, de még a büntetőeljárás során is kialakult az a helytelen gyakorlat, hogy az eljáró szerv határozatainak a záró részt követően feltüntetik a „határozatot kapják” cím alatt valamennyi érintett nevét és címét.

Ez különösen sérelmes lehet olyan szabálysértési vagy büntetőügyekben, ahol a sértett neve és személyes adatai válnak ismertté az elkövető számára.

Ezért felkértem a szabálysértési hatóság vezetőjét, hogy a szabálysértési határozatok kézbesítése során fokozottan ügyeljének az adatvédelmi szabályok betartására, még akkor is, ha ez adminisztrációs többletterhet ró a szabálysértési hatóságra.

Adatvédelmi panaszával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2002. október 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(465/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a személyes adatok védelméhez való jog megelőzi a vizsgatesztek újrafelhasználhatóságához fűződő érdeket]

[...]

Tisztelt [...]!

Az oktatási intézmények adatkezelését érintő két kérdésére válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

1. A köz- és felsőoktatási intézményekben a dolgozókról ugyanazon jogi érvelés alapján lehet másolatot készíteni, mint a nyelvvizsgadolgozatok esetében. Mindaz, amit a vizsgázó a vizsgadolgozaton közöl, a feltett vizsgakérdésekre adott válaszai, valamint az írásképe is személyes adat, azok kezelője pedig az intézmény, így az adatkezelőre nézve kötelező törvényi rendelkezéseket be kell tartania. Az adatvédelmi törvény szerint az érintettet megilleti az adatkezelés és a kezelt adatok tekintetében a tájékoztatáshoz való jog, amit az adatkezelőnek legkésőbb az erre irányuló kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül írásban kell megadnia. E jogot csak meghatározott esetekben és csak törvényben lehet korlátozni. Jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés, amely a vizsgázó tájékoztatáshoz való jogát a fentiek szerint korlátozná, a tájékoztatást tehát minden esetben meg kell adni. Ez a betekintés engedésével is történhet, az érintett kifejezett kérésére azonban nem maradhat el az írásbeliség, vagyis az érintettet, ha kéri, olyan helyzetbe kell hozni, hogy írásos dokumentum álljon rendelkezésére személyes adatairól. A személyes adatok védelméhez való jog és a tesztek újrafelhasználhatóságának érdeke közötti konfliktust maga az adatvédelmi törvény oldja fel, amikor az alkotmányos jog elsődlegességét állapítja meg.

2. Az érdemjegyek nyilvánosságra hozatala tekintetében – a korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalásában foglaltaktól eltérő – álláspontom szerint jogellenes a jelenleg általánosan követett gyakorlat. A tanulók, hallgatók érdemjegyei személyes adatok, amelyek nyilvánosságra hozatalához, tehát bárki számára hozzáférhetővé tételéhez az érintettek hozzájárulása vagy törvény felhatalmazása szükséges. Törvény nem hatalmazza fel az intézményt arra, hogy az érdemjegyeket a vizsgázók személyével összekapcsolható módon bárki számára hozzáférhetővé tegye, így arra csak akkor lenne lehetőség, ha az érintettek ehhez hozzájárulnának. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 82. § (8) bekezdése csak a felvételi vizsgát tett, illetőleg a felvett jelentkezők névsorának az intézményen belüli közzétételére

ad felhatalmazást. Adatvédelmi szempontból mindenképpen üdvözlendő megoldás a kódszámok alkalmazása, tehát az, ha a tanulók, hallgatók neve helyett olyan kódszámuk mellett szerepel a hirdetőtáblán az érdemjegyük, ami alapján illetéktelenek őket nem tudják azonosítani.

Megjegyzem, hogy a közoktatási intézményekben a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2. számú melléklete szerint a magatartás, a szorgalom és a tudás értékelésével kapcsolatos adatok az érintett osztályon belül továbbíthatók. A közoktatási intézményben az érdemjegyek felolvasása tehát megengedett a törvény alapján az osztályon belül.

Budapest, 2002. november 7.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(628/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a kötelező kamarai tagság megszűnt, és így a tagdíjfizetés is önkéntes, a korábban be nem fizetett tagdíj megfizetési kötelezettsége azonban továbbra is fennáll, a követelésbehajtó cégnek történt adattovábbítás az adatvédelmi törvénnyel nem ellentétes]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Ön a beadványában leírta, hogy az OTP Faktoring Követeléskezelő Rt.-től egy levelet kapott, melyben felszólították a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara felé esedékes elmaradt tagsági díjának megfizetésére. Levelében utalt hivatali elődöm, dr. Majtényi László állásfoglalására, melyben az adatvédelmi biztos elmarasztalta a BKIK-t a követelésbehajtó cégnek történt adattovábbítás miatt.

Mivel ez ügyben több beadvány érkezett hozzám, ezért az érintetteknek az OTP Faktoring által küldött levelet már megvizsgáltam, ennek alapján álláspontom a következő. Jelen esetben – a korábitól eltérően – a követelés behajtása nem megbízási jogviszonyon alapul, amikor is a követelés eredeti jogosultja az adatkezelő és az adatátadáshoz az érintettek hozzájárulása szükséges, hanem a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 328-331. §-aiban foglalt engedményezésen, tehát a jogosult gazdasági kamara követelését szerződéssel a behajtó gazdasági társaságra átruházta (engedményezte). A 328. § (3) bekezdése szerint az engedményezésről a kötelezettet értesíteni kell, ezt az OTP Faktoring fizetési felszólító levelében megtette.

Ezzel az engedményes (új jogosult) a régi jogosult helyébe lépett, és ő lett a követelés jogosultja. Az engedményezés folytán a kötelezett ezentúl az engedménnyel áll jogviszonyban, és nem az eredeti jogosulttal. Tehát az adattovábbítás a Ptk. idézett szakaszaiban foglalt felhatalmazás alapján történt, így ahhoz nem volt szükség az érintettek hozzájárulására. Mindezek alapján megállapítható, hogy az adatvédelmi törvénybe ütköző jogellenes adattovábbítás nem történt.

A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 42. §-a kimondja, hogy a területi gazdasági kamarák által 2000. október 31. napjáig terjedő időszakra megállapított és meg nem fizetett tárgyévi tagdíj köztartozás, amelyet a gazdasági kamara – az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával – adók módjára hajt be a tagdíj megállapítása tárgyában hozott, a végrehajtás alapját képező fizetési kötelezettséget megállapító jogerős határozat alapján. E szerint, noha a kötelező kamarai tagság megszűnt, és így a tagdíjfizetés is önkéntes, a korábban be nem fizetett tagdíj megfizetési kötelezettsége továbbra is fennáll.

Mindezek alapján azt kell mondanom, hogy a követelés behajtásának ezen módja, illetve a vizsgált eset az adatvédelmi törvénnyel nem ellentétes.

Budapest, 2002. november 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(616/A/2002)

[Állásfoglalás: külföldi adatfeldolgozó akkor vehető igénybe – az Avtv. Értelmezése és az adatvédelmi biztos gyakorlata szerint –, ha az adatfeldolgozó olyan államban van, amely biztosítja a személyes adatok megfelelő védelmét]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben állásfoglalásomat kéri arról, hogy jogszerűen szerezte-e meg a Fidesz–Magyar Polgári Párt az ön adatait, és továbbította azt külföldre, kivizsgáltam.

A vizsgálat eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

A választásokat követően több állampolgár fordult hivatalomhoz azt kifogásolva, hogy egyes pártok megszerezték név- és lakcímadatukat; többen azt is kifogásolták, hogy a Fidesz–MPP külföldre vitte ki az adatokat, és ott készítette az országgyűlési választások második fordulójára kiküldött kampánylevelet. A vizsgálat során megkerestem Pokorni Zoltánt, a Fidesz–MPP akkori elnökét, majd – mivel választ nem kaptam – dr. Áder Jánost, a párt ügyvezető alelnökét, és tájékoztatást kértem az ügygel kapcsolatban. Az alelnök úr válaszában leírta, hogy a leveleket Németországban nyomtatták. Az adatokat tartalmazó adathordozót a párt három operátora vitte magával, ők végezték az egyes levelek perszonalizálásával kapcsolatos feladatokat is. Az adathordozóhoz harmadik személy nem fért hozzá.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 45. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatala a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadja. A Fidesz–MPP az adatokat ezen törvényi felhatalmazás alapján, jogszerűen szerezte meg.

Nem volt jogellenes az sem, hogy a levelek nyomtatása külföldön történt. Az Avtv. lehetővé teszi, hogy az adatkezelő egyes adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzésével adatfeldolgozót bízson meg; ehhez az érintett hozzájárulása nem szükséges. Ezzel a felhatalmazással a Fidesz–MPP is élt: az a külföldi nyomda ugyanis, ahol a levelek nyomtatása és perszonalizálása történt, adatfeldolgozónak minősül. Külföldi adatfeldolgozó akkor vehető igénybe – az Avtv. értelmezése és az adatvédelmi biztos gyakorlata szerint –, ha az adatfeldolgozó olyan államban van, amely biztosítja a személyes adatok megfelelő védelmét. Németország – és általában az Európai Unió tagállamai – megfelelő védelmet biztosító országnak tekinthető, vagyis a hazaihoz hasonló, szigorú szabályozás érvényesül a személyes adatok védelméhez való jog szempontjából.

Az Avtv. 28. § (1) bekezdése alapján az adatkezelő tevékenysége megkezdése előtt köteles bejelenteni az adatkezelést az adatvédelmi biztosnak, a bejelentésnek ki kell terjednie az adatfeldolgozóra is. A Fidesz–MPP eleget tett bejelentkezési kötelezettségének, elmulasztotta azonban bejelenteni azt, hogy adatfeldolgozót vesznek igénybe, és nem neveztek meg az adatfeldolgozót.

A párt alelnökét felszólítottam arra, hogy a jövőben ügyeljének a törvényi kötelezettségek betartására. Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. november 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(382/A/2002)

[Állásfoglalás: önmagában a hitelképtelenség tényének közlésével a hitelintézet nem tesz eleget az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettségének]

[...]

Tisztelt [...]!

Az Ön beadványa alapján vizsgálat indult hivatalomban a Budapest Bank Rt. adatkezelésével összefüggésben. Ön levelében azt kifogásolta, hogy hitelkérelmének elutasításakor a Budapest Bank Rt. nem adott felvilágosítást arra vonatkozóan, hogy miért minősítették hitelképtelennek. Válaszunkban csupán arról tájékoztatták, hogy a banknak nincs indokolási kötelezettsége az elutasított hitelkérelmekkel kapcsolatban.

Az ügyvel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Az adatvédelmi biztos 1999 decemberében e témában adatvédelmi biztosi ajánlást adott ki, mely a Citibank Rt. adatkezelésével kapcsolatos vizsgálat megállapításait összegezte. A biztos az ajánlás 3. pontjában a következő megállapításokat tette:

„Az Avtv. (a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) értelmező szakaszai szerint személyes adatnak minősül az adatokból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés is. Természetes személyek esetében az adóminősítési eljárás során nyert megállapítások személyes adatok. A hitelintézet ezen megállapítások felhasználásának módját adóminősítési szabályzatában rögzíti. Az Avtv. 12. §-a szerint az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt adatairól. Az adatkezelő a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül köteles írásban, közérthető formában megadni a tájékoztatást.

A Hpt. a hitelintézetek tájékoztatási kötelezettségét a következőképpen szabályozza:

„203. § (1) A pénzügyi intézmény egyértelműen és közérthetően köteles ügyfeleit, illetve jövőbeni ügyfeleit a pénzügyi intézmény által nyújtott szolgáltatások igénybevételének feltételeiről, valamint e feltételek módosulásáról tájékoztatni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tájékoztatást a pénzügyi intézmény köteles az ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségeiben könnyen hozzáférhető helyen kifüggeszteni, valamint az ügyfél kívánságára azt ingyenesen az ügyfél rendelkezésére bocsátani.”

A fentiek alapján az ügyfélnek joga van megismerni a személyes adataiból levont hitelbírálati eredményt, azonban ez nem érinti a bank szerződés-kötési szabadságát. A hitelintézet természetesen pozitív eredményű hitelebírálás esetén is elzárkózhat a szerződés megkötésétől.”

A kintlévőségek, befektetések, mérlegben kívüli tételek és a fedezetek minősítésének és értékelésének szempontjairól szóló 14/2001. (III. 9.) PM rendelet 9. § (7) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy a lakossági ügyfelek esetében az adóminősítési eljárás során a hitelintézet eltérő szempontokat vizsgáló, egyszerűsített minősítési rendszert is kialakíthat, de csak az adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályi előírások figyelembevételével.

Mindezek alapján 2002. július 22-én kelt levelemben felszólítottam a hitelintézetet, hogy a kérelmezők számára tegye lehetővé, hogy megismerhessék a hitelebírálás eredményét. A Budapest Bank Rt. Jogi Igazgatósága azonban arról tájékoztatott, hogy álláspontjuk szerint „az adóminősítési eljárásból levonható következtetés maga a hitelképesség vagy a hitelképtelenség ténye”. Erről a tényről a bank ügyfeleit Üzletszabályzatának 7.1.3. pontjának megfelelően írásban értesíti, így nem sérül az ügyfelek információs önrendelkezési joga. Levelükben arra is hivatkoztak, hogy a banki adóminősítési rendszerek, a minősítés során figyelembe vett szempontok, az egyes körülményeknek adott súlyok, értékek a bankok üzleti titkát képezik.

Tekintettel arra, hogy a fenti probléma a hitelintézetek adatkezelési gyakorlatát általánosságban jellemzi, e tárgykörben konzultációt kezdeményeztem a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökével.

Dr. Szász Károly úr 2002. november 19-én kelt levelében a következőkről tájékoztattott:

Az Avtv. alapján személyes adatnak minősül a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. 12. § (1) bekezdése szerint az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól. E szakaszok együttes értelmezése alapján a Felügyelet álláspontja az, hogy a kérelmező (érintett) által a hitelintézet részére szolgáltatott adat, illetve az abból levont következtetés is személyes adat, melyről a hitelintézetnek – az érintett kérésére – tájékoztatnia kell az érintettet. Azonban kérdéses, hogy a hitelképtelennek minősített kérelmezők esetében fennáll-e az elutasítás indokairól való tájékoztatás kötelezettsége.

A Felügyelet véleménye szerint az ok közlésére való kötelezés nem olvasható ki a hatályos adatvédelmi törvényből, ugyanis a szolgáltatott adatokról és a levont következtetésről (hitelképesség vagy hitelképtelenség) a kérelmezők megfelelő tájékoztatást kapnak, az ok közlése viszont az eredetileg szolgáltatott személyes adatokból való

következtetés módszerére (ügyfél- és partnerminősítés) vonatkozóan adna információt az érintett számára. A hitelintézetek által kialakított minősítési módszerek a bankok üzleti titkának minősülnek.

A Felügyelet elnöke a fentiek ellenére azonban hangsúlyozta, hogy a hitelintézetektől elvárható magatartásnak azt tartaná, hogy – az elutasított kérelmező kifejezett kérése esetén – olyan terjedelemben és oly módon közöljék a kérelmezővel az elutasítás okát, hogy az ne sértse saját méltányolható érdekeit, de a lehető legnagyobb mértékben elégítsék ki a kérelmezők informálódáshoz fűződő érdekét. A Felügyelet elnöke – e véleményét alátámasztandó – levelében arról tájékoztatott, hogy jelentős ügyfélállománnyal rendelkező piaci szereplő bizonyos termékei esetében az elutasított kérelmezőket írásban tájékoztatja az elutasítás okairól.

Határozottan fenntartom álláspontomat, hogy önmagában a hitelképtelenség tényének közlésével a hitelintézet nem tesz eleget az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettségének. E tárgykörben kialakult piaci gyakorlat a hitelintézetek üzleti érdekeit sem szolgálja, hiszen azáltal, hogy az ügyfél és a hitelintézet közötti személyes kommunikáció megszakad, a hitelintézet potenciális ügyfeleket veszíthet el. A hitelintézet számára is kedvezőbb az ügyfélcentrikus működésre való átállás, mely csökkenti az állampolgár információs kiszolgáltatottságát, ugyanis az ügyfél olyan piaci szereplőt keres és választ pénzügyei intézéséhez – az állampolgári panaszok alapján erre lehet következtetni –, mely a termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás során ügyfelei információs önrendelkezési jogát a lehető legkisebb mértékben korlátozza.

A probléma megfelelő rendezése a jogalkotás szintjén valósulhat meg, de szorgalmazom a piaci szféra területén az önellenőrzési és belső szabályozási mechanizmusok kidolgozását is. Ahhoz, hogy az adatvédelemnek a jogszabályokban lefektetett alapelvei az adatkezelők meghatározott körének sajátos tevékenysége során is érvényre jussanak, igen fontos volna az egyes szférák érdekképviselőinek a közreműködése is oly módon, hogy az adott terület szereplői számára etikai kódexeket, szabályzatokat dolgoznak ki. Az egyes szektorok önszabályozó tevékenysége közelítené az adatvédelem hazai szabályrendszerét az Európában szokásoshoz: az Európai Parlament és Tanács 95/46/EC sz. Irányelv 27. cikkének 1. pontja szerint „a Tagállamok és a Bizottság bátorítja olyan etikai szabályzatok készítését, amelyek – figyelemmel a különböző ágazatok sajátos jellegére – elősegítik a jelen Irányelv értelmében hozott belső rendelkezések megfelelő alkalmazását”.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. december 2.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(499/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges]

[...]

Tisztelt [...]!

Testvére fényképének a Terror Háza Múzeumban való elhelyezésének kivizsgálása érdekében megkerestem dr. Schmidt Máriát, az intézmény főigazgatóját. Főigazgató asszony személyes konzultációnkon arról tájékoztatott, hogy az egykori állambiztonsági szolgálatok állományába tartozókra vonatkozó adatok a Belügyminisztérium korabeli nyilvántartásából kerültek a Múzeum kezelésébe. Kiállításuk anyagát ezen nyilvántartások alapján állították össze.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 32. § (3) bekezdése alapján a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

Tekintettel arra, hogy a Terror Háza Múzeum egyben tudományos kutatóhely, a hivatkozott rendelkezés értelmében a kutató felelőssége, hogy eldöntse: a személyes adat nyilvánosságra hozatala szükséges-e a történelmi eseményekről folytatott kutatás eredményeinek bemutatásához.

Tájékoztatom arról is, hogy az Avtv. 17. § (1)–(4) bekezdései alapján az érintett, jogainak megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. A perre az a bíróság illetékes, amelynek területén az adatkezelő székhelye van. A perben fél lehet az

is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, törlésére kötelezi.

Adatvédelmi problémáival forduljon hivatalomhoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2002. december 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(666/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: ha a bíróságon elhangzott és ott az iratkezelési szabályoknak megfelelően kezelt személyes adatokat az érintett személyével azonosítva nyilvánosságra hozzák, sérül az érintett információs önrendelkezési joga]

Dobos János képviselő részére

Állampolgári Bizottság az Emberi Jogokért Alapítvány

Budapest

Tisztelt Képviselő Úr!

Ön a fenti számon nyilvántartásba vett beadványhoz csatolt meghatalmazás alapján a panaszos nevében jár el a rá vonatkozó személyes adatoknak olyan bírósági eljárásban való kezelése miatt, amelyet elmaradt albréti díj megfizetése címén maga a panaszos kezdeményezett. Ön az adott per nyilvánosan megtartott tárgyalásán elhangzott és a beadványhoz mellékelt jegyzőkönyv másolata alapján írásban is rögzített állításokat, továbbá a per irataihoz csatolt újságcikk adattartalmát kifogásolja, amellyel Ön szerint megsértették a panaszos személyes adatainak védelméhez fűződő jogát. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 27. § (1) bekezdésére figyelemmel a 24. § b) pontja alapján az ügygel kapcsolatban álláspontom a következő:

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak az érintett adatalany hozzájárulásával lehet kezelni, vagy azt törvény, illetve törvényi felhatalmazás alapján az ott meghatározott körben helyi önkormányzat rendelete írhatja elő. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése az adatkezeléshez való hozzájárulás törvényi véelmét állítja fel azzal, hogy azt megadottnak tekinti az érintett kérelmére indult eljárásban azoknak az adatoknak az adatkezelésében, amelyek lehetővé teszik az adott ügy kivizsgálását. Ebben az esetben a jogszerű adatkezeléshez szükséges célt – az Avtv. 5. §-ában meghatározott célhoz kötöttség elve alapján – az eljárás tárgya szabja meg. Az itt szükséges és arányos adatkezelés mértékét, módját az adott eljárásra vonatkozó külön rendelkezések, az úgynevezett szektorális adatkezelési törvények és azok végrehajtási rendeletei együtt szabályozzák.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint minden, a meghatározott személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az azokból az érintett személyére levonható következtetés személyes adatnak minősül. Az adat ezt a minőségét a kezelése során mindaddig megőrzi, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az Avtv. 2. § 4/a. pontja adatkezelésnek tekinti – az alkalmazott eljárástól függetlenül – a személyes adatok gyűjtését, felvételét és tárolását, feldolgozását, hasznosítását (ideértve a továbbítást és nyilvánosságra hozatalt), törlését, továbbá az adatok megváltoztatását és a felhasználásuk megakadályozását is.

Egy polgári perben az eljárás menetét alapvetően a felek határozzák meg az ügy érdemére vonatkozó kérelmeikkel, indítványaikkal, illetve az egyes bizonyítékaik bemutatásával. Ezekhez a bíróság kötve van, így szükségképpen kezelőjévé válik azoknak az adatoknak, amelyeket éppen a felek bocsátanak a rendelkezésére. Ezt az eljáró bíró előre nem befolyásolhatja, csak utólag mérlegelheti a tárgyaláson elhangzottakat. A törvényességet az biztosítja, ha minden állítás megfelelő módon rögzítésre kerül, és az egész eljárás a felek számára is rekonstruálhatóvá válik az iratokból. Ilyen értelemben a per iratanyaga az abban résztvevők személyes adataivá válnak a maguk teljességében, részleteiben pedig annyiban, amennyiben azok csak egyik vagy másik félre vonatkoznak.

Egy adott ténnyel, körülménnyel kapcsolatos állítások, illetve azok cáfolatai és az ezeket igazoló különböző bizonyítékok együttesen képezik a peres felek vonatkozásában azokat az adatokat, amelyek az adott eljárással összefüggésben az érintett személyes adataivá válnak. Ha ebből a kontextusból kiragadva egy-egy állítást önálló adatként az érintett személyével összekapcsolva kezelnek úgy, hogy azt sem a lefolytatott eljárás, sem más nem igazolja, az adat ezzel torzul, és az érintettől egy hamis adat szolgáltatását eredményezi.

A kérdés az: megvalósítható-e jogosulatlan adatkezelés a fentiekhez hasonló módon azzal, hogy az érintett személyére vonatkozó, másoktól hallott információkat egy helyi lapban megjelent cikk tartalmával hozzák összefüggésbe úgy, hogy magából az írásból az érintettet azonosítani nem lehet, a cél azonban az, hogy mindezt a folyamatban lévő perben az érintett szavahihetőségének vizsgálatára használják fel. Az újságcikkben nyilatkozó polgármester, illetve pszichiáter a felperes személyes, azon belül különleges – az egészségi állapotával összefüggő – adataihoz fűződő jogát csak abban az esetben sérthetik, ha a nyilatkozataikban mindenki számára egyértelműen azonosítható az érintett személye és a rá vonatkozó adat is, enélkül ugyanis fogalmilag kizárt a személyes adatokkal való visszaélés.

Egy olyan perben, ahol a felperessel kötött szerződés érvényessége szempontjából lehet annak jelentősége, hogy van-e az ő személyállapotát érintő hatósági döntés hatályban (vagy kezdeményeztek-e vele szemben ilyen eljárást), nem minősül jogosulatlan adatkezelésnek az erre vonatkozó, különböző eredetű információk valóság tartalmának vizsgálata. Az egyes állításokon és azok cáfolatain keresztül éppen az a cél valósul meg, hogy az érintett személyével kapcsolatos, az ügy szempontjából lényeges adat tisztázódjon. Erre közvetve a beadványhoz mellékelt tárgyalási jegyzőkönyv részlete is utal a bírói intézkedéssel, amellyel a jóhiszemű pervitel szabályaira figyelmeztették a felperest. (Itt jegyzem meg, hogy ez a döntés a bíró pervezetésének körébe tartozik, ellene külön jogorvoslatnak helye nincs.)

Ezzel szemben ellentmondásos a hozzám benyújtott panasz tartalma is: ugyanis a valótlán hír terjesztése a polgári jog szabályai szerint külön személyiségi jogi per tárgya lehet, míg az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) hatálya alá tartozó adatokat alkotmányos védelem illeti meg. Ehhez az kell, hogy legyen ilyen adat, amit a céltól eltérően vagy más módon meghamisítva kezelnek. Ha éppen az jelenti az adatot, hogy nincs ilyen szenzitív adat, ez csak abban az esetben esik a kiemelten védett adatok körébe, ha kifejezetten ezt a tényt kell az egészségi állapotra vonatkozóan rögzíteni és akként kezelni. Erre utaló körülmény azonban sem a beadványból, sem annak mellékleteiből nem derült ki, ennek egyedül ebben a perben, a felek közti jogviszony létrejötté szempontjából van jelentősége, amennyiben azt bármelyik fél vitatja. A mellékelt tárgyalási jegyzőkönyvben, pedig megfelelő módon rögzítették az erre vonatkozó adatokat.

A fentiekén túl a beadványhoz mellékelt meghatalmazással kapcsolatban arra hívom fel a figyelmét, hogy az érintett ügyében eljárva az erre kapott hozzájárulással nem jogosult az alapítvány arra, hogy a saját céljaira használja fel az érintett így megismert adatait, beleértve a „...legszélesebb körben történő közzététel...” is.

Ugyanis itt két különböző célú – egyfelől az érintett saját személyes ügyével, másfelől az általa egyébként ismert alapítványi célokkal összefüggő – adatkezelés keveredik össze, ami önmagában kétségesse teszi az alapítvány ilyen közreműködésének jogszerűségét. Ahhoz, hogy valaki meghatalmazottként eljárhasson egy adott ügyben, kezelnie kell az érintett ezzel kapcsolatos adatait, ugyanis enélkül nem tudna érdemben eljárni. Az ügy kimenetelétől függetlenül az így megismert személyes adatok előre nem meghatározott további felhasználása azonban már olyan bizonytalan jövőbeli célnak minősül, ami az alapítvány általános céljaival nem helyettesíthető (l. az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtett indoklását a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában).

Amennyiben sor kerülne arra, hogy az ügygel kapcsolatban a bíróságon elhangzott és ott az iratkezelési szabályoknak megfelelően kezelt személyes adatokat az érintett személyével azonosítva nyilvánosságra hozzák, és az alapítvány azokat további felhasználásra közzéteszi, sérülne az érintett információs önrendelkezési joga. Hiába továbbítja jogszerűen az eljáró hatóság az ügyfél adatait az őt képviselő alapítványnak, ha ezeknek a nyilvánosságra hozatalára nincs jogalap. A fent kifejtettek szerint ugyanis az érintett nem adhatja ehhez a hozzájárulását anélkül, hogy előre tudná, milyen célból fogják a jövőben az ő adatait bárki számára hozzáférhetővé tenni.

Mindezek alapján kérem, szíveskedjék a saját tevékenysége során az Ön és az alapítvány által képviselt személyek adatait a hatályos adatvédelmi szabályoknak megfelelően, a fentiek figyelembevételével kezelni.

Budapest, 2002. december 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(579/A/2002)

[Állásfoglalás: az APEH adatkezelésével
kapcsolatos vizsgálatról]

Király László György úrnak
Elnök

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal adatkezelésével kapcsolatban indított – az APEH-en belüli adatforgalom adatvédelmi, adatbiztonsági szabályozottságának, az adatvédelmi előírások érvényesülésének, továbbá az adatlekérések, adattovábbítások visszakereshetőségének ellenőrzésére irányuló – vizsgálatot lezártam.

A vizsgálat 2002. október 16-án indult azzal, hogy egyrészt Dr. Futó Iván elnökhelyetttel, valamint az Alkalmazásfejlesztési Főosztály, a Jogi Főosztály, valamint a Biztonsági Főosztály vezetőivel munkatársaim ismertették a vizsgálat tematikáját, fő irányvonalát, és egyeztették a vizsgálat lebonyolításának technikai kérdéseit, másrészt Elnök Urat személyesen tájékoztattam a vizsgálat céljáról.

A vizsgálat menetében munkatársaim:

- személyes megbeszéléseket folytattak az APEH informatikai, illetve nyilvántartási, adatkezelési kérdésekben illetékes egyes vezetőivel, a vizsgálatl érintett szervezetek (a Dél-budapesti Igazgatóság, a SZTADI, és a Biztonsági Főosztály) vezetőivel, adatkezeléssel, illetve számítógépes rendszerek üzemeltetésével foglalkozó egyes munkatársaival;
- tanulmányozták az APEH informatikai rendszerére, a különféle nyilvántartások működésére vonatkozó, közel húsz belső szabályozást (elnöki, illetve igazgatói utasításokat, adatkezelésre, -biztonságra vonatkozó szabályzatokat, stb.);

- a központban, és a vizsgált szervezeteknél tájékoztak az APEH informatikai rendszerének felépítéséről, az országos és a helyi hálózat adatvédelmi és biztonsági előírásairól, megismerkedtek a nyilvántartott adatok, illetve a nyilvántartáshoz kapcsolódó iratok kezelési és továbbítási rendjével;

- több szervezeti egységnél is ellenőrizték a jogosultsági és a naplózási rendszer működését.

A több szervezeti egységre, irányítási és ügyintézési szintre kiterjedt vizsgálatok tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál és szervezeteinél a személyes adatokat döntően a vonatkozó törvényi és más jogszabályi előírásoknak, valamint az elnöki, illetve igazgatói utasításoknak megfelelően kezelik. A vizsgálat során ugyanakkor néhány szabályozási ellentmondással, korrigálásra szoruló adatkezelési gyakorlattal is találkoztunk, amelyekkel összefüggő észrevételeim, javaslataim a következők:

1. Az adatkezelés, -biztonság legfontosabb kérdései (köztük kiemelten a különféle nyilvántartásokhoz való hozzáférésre vonatkozóak) elnöki, illetve igazgatói utasításokban szabályozottak; ezeket az előírásokat – az APEH működést érintő jogszabályi módosulásokra, szervezeti változásokra, és technikai korszerűsítésekre tekintettel – folyamatosan aktualizálják. Az adatkezelésre vonatkozó szabályozások igen részletesek, sőt – egy-egy általános adóügyi ügyintéző szintjén nézve – talán túlszabályozott is.

Miután az informatikai rendszerekre, az adatkezelésre, és adatbiztonságra vonatkozó előírásokat számtalan szabályzat, utasítás tartalmazza (például a Biztonsági Szabályzat, amelynek melléklete négy szabályzat), az áttekinthetőség és az ellenőrizhetőség érdekében célszerű lenne az informatikai rendszerre vonatkozó elnöki utasítások egy szabályzatban való összefoglalása úgy, hogy az ügyintézőkre (a felhasználókra) és az informatikusokra (a rendszerek üzemeltetőire) vonatkozó ismeretek jól elkülönüljenek.

2. Az APEH informatikai rendszerei olyan adatokból, adatbázisokból épülnek fel, amelyek kezelését törvényi előírások teszik lehetővé. Ugyanakkor a Hivatal (illetve a Pénzügyminisztérium) hiányosan teljesítette az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés törvényi kötelezettségét: sem az APEH központra, sem a SZTADI-ra, sem pedig a Pest megyei és Fővárosi Kiemelt Adózók Igazgatóságára vonatkozó adatokkal nem rendelkezünk. A Dél-budapesti Igazgatóságon pedig azt tapasztaltuk, hogy az igazgatósági rendszerben – a jogszabályi lehetőségektől eltérően – létezik egy „személyi számos” nyilvántartás (amelyet azonban – a kapott tájékoztatás szerint – ma már nem használnak).

3. Az APEH informatikai rendszereinek hozzáférési rendjét elnöki utasítás szabályozza, amely a legfontosabb elveket, a keretszabályokat határozza meg, és amely alapján az igazgatóságok megalkották saját szervezetükre vonatkozó – a hozzáférési jogosultságokat részletező, munkakörökre lebontó – utasításaikat. Úgy tapasztaltuk, hogy a hozzáférési jogosultságok igen kevésbé differenciáltak, így az adatkezelés célhoz kötöttségének elve csak általánosságban érvényesül, és emiatt nehezen lehet megállapítani, hogy egy-egy lekérdezés valóban jogszerű volt-e.

A jogosultsági rendszer áttekinthetősége és ellenőrizhetősége érdekében ugyanakkor fontosnak tartom a különféle rendszerekhez való hozzáférés, különösen az ún. osztályos-jogosultság kezelés differenciáltabb szabályozását.

Csökkenteni lehetne az egyes ügyintézők alapjogosultságát, annak érdekében, hogy valóban csak a napi munkavégzéshez szükséges adatok, jól körülhatárolt adóalanyi körben legyenek számukra elérhetőek.

4. Az APEH Adatvédelmi Szabályzata – amely a Biztonság Szabályzat egyik melléklete – 2020. március 20-ig szolgálati titokká van minősítve. Miután e „Titkos!” minősítésű szabályzatban (és a függelékek többségében) nincsenek olyan adatok, amelyeknek „az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele” sértené az APEH működésének rendjét, akadályozná a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, továbbá a minősítés nehezíti a szabályzat rendszeres használatát, ezért indokolatlannak tartom a minősítést. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 26. § (4) bekezdése alapján felszólítom Elnök Urat e minősítés megszüntetésére.

5. A sajtóhírekre is figyelemmel kiemelten kezeltük azt a kérdéskört, hogy az APEH miképpen védekezik az adatok jogosulatlan megszerzése vagy módosítása ellen, megfelelő-e a személyes adatok védelme. Meggyőződöttünk arról, hogy az adatbiztonsághoz szükséges technikai, szervezeti és személyi feltételek (őrzésbiztonsági rendszer, tűzvédelem stb.) az APEH vizsgált szerveinél rendelkezésre állnak, működtetésük részletesen szabályozott, megfelelő.

Az adatvédelem és az adatbiztonság érvényesülésében jelentős szerepet kapott a Biztonsági Főosztály, amely például a számítógépes naplófájlok elemzésén keresztül ellenőrzi az adatokhoz való hozzáférés jogosságát. Ez az ellenőrzés azonban jelenleg igen szűk körű: döntően a munkaidőn kívüli lekérdezések ellenőrzésére terjed ki. Indokolt az ilyen ellenőrzési tevékenység erősítése, az ellenőrzések rendszeressé tétele.

6. A számítógépes lekérdezéseket naplózzák; a naplófájlokból mind egyes ügyintézőkre, mind egyes adózókra vonatkozóan meg lehet állapítani, hogy mikor, és milyen adatállományokból történt a lekérdezés. A naplófájlok tárolásának ideje – holott ezt az Avtv. szerint szabályozni kellene – az adózás rendjéről szóló törvényben nincs meghatározva, így szabályozás hiányában ezen adatokat nem tervezik törölni.

Csak megemlítem (hiszen e hiányosság már nem korrigálható), hogy az 1999. január elseje előtti naplózás nem felel meg az Avtv. követelményeinek: nem lehet belőle megállapítani, hogy egy-egy felhasználó mit csinált az adatállománnyal; az akkor működő operációs rendszer csak a belépések regisztrálását tette lehetővé.

7. A Biztonsági Szabályzat mellékleteként a Megelőzési Szabályzat arról rendelkezik, hogy a különféle beosztásokra jelentkezőknek milyen biztonsági, illetve pszichológiai ellenőrzéseken kell átessenük „önkéntes hozzájárulás” megadását követően. Ezek az ellenőrzések például az iskolai bizonyítványok, illetve a lakcím valódiságának ellenőrzésére, vagy annak feltárására irányulnak, hogy a jelentkező családtagjának van-e olyan vállalkozása, amelynek működéséhez az APEH-es hozzátartozó esetleg előnyt jelenthet.

Az adatkezeléshez történő önkéntes hozzájárulás miatt adatvédelmi szempontból talán nem lehetne kifogásolni e szabályzatot, azonban úgy vélem, hogy egyrészt a hozzátartozók adatainak kezelésére tekintettel, másrészt – a hasonló célt szolgáló – úgynevezett „C” típusú ellenőrzés kikerülése miatt az ilyen ellenőrzések jogszerűsége erősen megkérdőjelezhető.

8. Miután a sajtóban megjelent hírek szerint egy korábbi elnöki tanácsadó túlzott mértékű (egyes hírek szerint jogellenes) lekérdezést végzett és az adóalanyok bizonyos körének adatait vizsgálta, az ellenőrzésünket e kérdéskörre is kiterjesztettük. Megállapítottuk, hogy a vonatkozó APEH utasítás nem hatalmazza fel a mindenkori elnöki tanácsadókat, illetve az elnöki biztosokat azokkal a jogosultságokkal, melyekkel a Hivatal vezető beosztású dolgozói rendelkeznek, így rájuk az egyéb dolgozókra vonatkozó szabályok vonatkoznak attól függően, hogy köztisztviselőként vagy megbízási szerződés alapján külső munkavállalóként tevékenykednek.

Amennyiben az elnöki tanácsadó köztisztviselő, akkor – az APEH vonatkozó szabályzata szerint – munkaköréhez és feladatához kapcsolódó jogosultságokat az elnöktől kaphat, külsősként pedig csak alapjogosultságokkal rendelkezhet. Miután hozzáférési jogosultságokra vonatkozó elnöki intézkedéssel sem találkoztunk, megállapítható, hogy a szóban forgó elnöki tanácsadó megfelelő jogosultság nélkül kérte le néhány száz adózó személyes adatát.

9. A sajtóban megjelent híresztelések miatt Ön belső vizsgálatot indított abban az ügyben, hogy a fentiekben említett elnöki tanácsadó mely adóalanyokra vonatkozóan folytatott lekérdezéseket az APEH nyilvántartó rendszeréből. Találkozásunkkor Ön jelezte, hogy erről a vizsgálatról és annak eredményéről tájékoztatta a pénzügyminisztert, akinek kérésére később a lekérdezettek név szerinti listáját is átadta.

Véleményem szerint azonban Önnek ebben az esetben nem volt felhatalmazása arra, hogy személyes adatokat továbbítson a pénzügyminiszternek. A vonatkozó törvényi előírások csak bizonyos feltételek esetén teszik lehetővé a pénzügyminiszter számára személyes adat, illetve adótitoknak minősülő adat átadását.

Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) 47. § (1) bekezdése szerint „az adótitkot alapos okkal használják fel, ha adó vagy költségvetési támogatás ellenőrzését, az adóigazgatási eljárás megindítását, lefolytatását [...] szolgálja, törvény előírja vagy megengedi, [...]”. A fenti esetben nem beszélhetünk az adótitok alapos okkal való felhasználásáról. Az Art. 47. § (4) e) pontja pedig arról rendelkezik, hogy „Az adóhatóság megkeresésre tájékoztatja az adótitokról [...] a pénzügyminisztert, ha a tájékoztatás az adóztatáshoz, az adóztatás ellenőrzéséhez, felügyeletéhez

szükséges.” Az adatok átadásának ez a szabály sem elegendő indoka, mert a szóban forgó adatátadás semmiképpen sem tekinthető olyanak, amely az adóztatással kapcsolatos.

A pénzügyminiszter adóhatóságokkal kapcsolatos ellenőrzési jogosítványa sem ad megfelelő jogalapot a személyes adatok megismerésére, mivel az Art. 52. §-a szerint ez arra terjed ki, hogy „a pénzügyminiszter ellenőrzi az adóhatóságoknál az adóztatás irányítását és felügyeletét, a törvények és más jogszabályok végrehajtását, az adóztatás törvényességét és szakszerűségét, az állami adóhatóság vezetőjének az adóztatás működési feltételeinek kialakítására, szakszerű működtetésére iránymutatást, utasítást ad.” Természetesen a miniszter felügyeleti jogosítványa sem teremti meg a jogi lehetőséget a szóban forgó adattovábbításokra.

10. Azt is le kell szögezni, hogy az adatvédelmi elvek alapján – az érintettek hozzájárulása ellenére – nem tekinthető jogszerűnek, hogy az APEH nyilvánosságra hozta azon magánszemélyek nevét, akiknek adózással kapcsolatos adatait egy korábbi elnöki tanácsadó jogellenesen lekérdezett. E nyilvánosságra hozatalakor ugyanis nem érvényesült az adatkezelés célhoz kötöttségére vonatkozó törvényi követelmény, miszerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. [...] Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”

A jogellenes adatkezeléssel érintett személyek esetében nem lehet tudni, mi az adatok nyilvánosságra hozatalának célja, sem azt, hogy milyen jog gyakorlásáról, illetve kötelezettség teljesítéséről van szó akkor, amikor egy ilyen listát nyilvánosságra hoznak.

Végezetül arra kérem Elnök Urat, hogy tolmácsolja köszönetemet a vizsgálattal érintett szervek vezetőinek, munkatársainak azért a nagyfokú együttműködési- és segítőkészségért, amellyel a vizsgálat zavartalanságának feltételeit biztosították. A további eredményes szakmai együttműködésünk reményében kívánok Önnek, és munkatársainak boldog, békés karácsonyt, és sikerekben gazdag új évet!

Budapest, 2002. december 20.

Üdvözlettel:

dr. Péterfalvi Attila

(701/H/2002)

B) KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁVAL, VALAMINT AZ INFORMÁCIÓS JOGOK ÜTKÖZÉSÉVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná]

Dr. Mohos András úrnak
elnök

Államháztartási Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Államháztartási Hivatal (ÁHH) kezelésében lévő közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozóan felvetett kérdéseivel kapcsolatban álláspontom a következő:

„1. Az adott szerv szervezeti felépítése, funkciója, személyi és tárgyi feltételei és ezen belül különösen informatikai rendszereinek kiépítettsége mint egységes egész és összefüggő rendszer alaptevékenységének megvalósítását szolgálják. Ez alapján értelmezhető-e a közérdekű adatok szolgáltatásának kötelezettsége úgy, hogy az adott szerv csak az alaptevékenységével összefüggésben létrejött (‘eredeti’) és nem átvett, ill. átáramló (‘származékos’) adatok szolgáltatására köteles. Minden más, egyébként ‘kezelt’ adatnak a rendszerezése és kiszolgáltatása a szerv számára az alapfeladaton túli többletfeladatot jelentene, ami véleményünk szerint nem célja a jogszabálynak, mi több,

ezen az alapon szinte bármely állami típusú adat kiszolgáltatása tekintetében megkereshető lenne. Ezen gondolatmenet alapján úgy véljük, hogy az állampolgárok informáltsághoz való joga a szerv 'kezelésében lévő' adat szűkebb értelmezése útján nem csorbul."

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

A 19. § kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Köteles rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tenni a tevékenységével kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörére, illetékességére, szervezeti felépítésére, a birtokában lévő adatfajtákra és a működéséről szóló jogszabályokra vonatkozó – adatokat. E szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozza.

Az Államháztartási Hivatalról és a területi államháztartási hivatalok átszervezéséről szóló 322/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-a szerint az Államháztartási Hivatal a pénzügyminiszter általános és szakmai irányítása alá tartozó országos hatáskörű, központi költségvetési szerv.

Az idézett jogszabályhelyek alapján az ÁHH kezelésében lévő nem személyes adatok közérdekű adatnak minősülnek. Az Avtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a közérdekű adatokon belül különbséget tenne az úgynevezett saját, azaz magára az adatkezelőre vonatkozó, az adatkezelő alaptevékenységével összefüggő, illetőleg más szervre, szervezetre vonatkozó, „származékos” adat között. Ha létezne ilyen szabály, az számos aggályt vetne fel, mert az adatkezelő szinte korlátlan mérlegelési lehetőséget kapna annak eldöntéséhez, hogy egyes adatok melyik körbe tartoznak, ez pedig elbizonytalanítaná a közérdekű adatok hozzáféréséhez való jogot. Az információszabadság alkotmányos jog, ebből következően a határait és a korlátozására vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani, azok nem függhetnek a jogot alkalmazó adatkezelő eseti mérlegelésétől.

Álláspontom szerint nem helytálló az a megállapítás, hogy „szinte bármely állami, vagy helyi önkormányzati szerv bármely típusú adat kiszolgáltatása tekintetében megkereshető lenne”, az adatszolgáltatási kötelezettség csupán a kezelésében lévő adatokra vonatkozhat. Az Avtv. ezen szabálya kétségtávolú „nagyvonalú”. A jogalkotó szándéka mögött azonban az a felismerés húzódott meg, hogy az állam és az állampolgár egyenlőtlen információs helyzetében a törvénynek az utóbbi mellé kell állnia.

„2. Az 1. pontban leírtakkal összhangban mit tehet az ÁHH, ha olyan kérelem teljesítésének kell eleget tennie, mely olyan nagy mennyiségű dokumentáció rendszerezését, szétválogatását és másolását feltételezi, amely már az alaptevékenységének ellátását veszélyezteti, vagy ellehetetleníti (magának a szervnek a lényegét megszüntetheti).”

3. Köteles-e az ÁHH a kérelmező adatkérésében megjelölt szempontok szerint az adatokat úgy csoportosítani, osztályozni, vagy valamilyen más módon átdolgozva kiszolgáltatni, amely az alaptevékenységéből nem vezethető le, ezáltal számára az adatszolgáltatás quasi többlet alaptevékenységet jelentene (Áht. 87. § és 96. §)? Ha igen, túlterjeszkedhet-e az Avtv. 20. §-ának (3) bekezdésében meghatározott költségtérítés mértékén?”

Az Avtv. az előbbieken idézett rendelkezéseken felül az adatközléssel kapcsolatosan mindössze annyit mond, hogy „a közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell” [20. § (3) bek.]. Sem az Avtv.-ben, sem egyéb törvényben nincs további szabály a közérdekű adatok közlésének mikéntjéről. Hallgat a törvény arról, hogy azt adatkérés teljesítése érdekében köteles-e az adatkezelő dokumentumokat rendszerezni, szétválogatni.

Ugyanakkor szeretném felhívni a figyelmét arra, hogy az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog egyfelől a polgárok alkotmányos joga, másfelől az adatközlés az állami, önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettsége is. Egyetlen állami szerv sem hivatkozhat arra, hogy a közérdekű adatok szolgáltatása nem tartozik a jogszabályban meghatározott alapfeladatai közé.

Annak ellenére, hogy az Avtv. nem ad választ arra a kérdésre, hogy mi a teendő, ha az adatkérés teljesítése dokumentumok, adatok nagyobb mennyiségének kiválogatását, osztályozását kívánja meg, a törvény szelleméből és az információszabadság alapszámjából az következik, hogy az adatkérést teljesíteni kell. Magam is aggályosnak tartom viszont, hogy a jelenlegi költségvetési rendszerünk nem vesz tudomást arról, hogy ezen alkotmányos jog érvényesítése költségekkel jár, sőt, költségvetési szervek egész sorát kötelezi arra, hogy bevétele jelentős hányadát vállalalkozási tevékenységből biztosítsa. E helyzet a közérdekű adatok kezelőit számos esetben szinte kényszeríti arra, hogy az adatközlést egyfajta bevételi forrásnak tekintse.

Álláspontom e kérdésben az, hogy egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná. A megfelelő megoldás az volna, ha – az információszabadságot meghonosító

más országok gyakorlatához hasonlóan – a közérdekű adatokat kezelő szervek e feladatuk teljesítéséhez a szükséges költségvetési forrásokat megkapják.

Tájékoztatom Elnök Urat, hogy e kérdésben a közeljövőben ajánlást kívánok kiadni, melyet szíves tájékoztatásul Önnek is megküldök majd.

Budapest, 2002. április 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(185/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: államtitoknak minősülnek a nemzetbiztonsági hivatalok személyi állományára, a nemzetbiztonsági jellegű köztisztviselői, közalkalmazotti, szolgálati és munkaviszony létesítésére vonatkozó adatok, feltéve, hogy a minősítésük a törvénynek megfelelően megtörtént]

[...]

Budapest

Tisztelt [...]!

Megvizsgáltam a panaszát, amelyben előadta, hogy a Miniszterelnöki Hivatal nem bocsátotta az Ön rendelkezésére a központi tisztikarba kinevezett személyek beosztására, munkahelyére vonatkozó, illetve a szakmai előéletre vonatkozó adatokat. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

1. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 245/J. §-ának (3) bekezdése értelmében a központi tisztikar tagjának a határőrség, a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja nevezhető ki.

A Hszt. 203. §-ának (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az említett szervek hivatásos állományú tagjairól vezetett „személyügyi nyilvántartás adatai közül a fegyveres szerv megnevezését, a hivatásos állomány tagja nevét, továbbá a beosztására, rendfokozatára és kitérítésére vonatkozó adatot a hivatásos állomány tagja beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni”. E rendelkezéshez hasonlóan a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának (2) bekezdése is biztosítja, hogy bárki hozzájuthasson az említett adatokhoz.

2. A szakmai előéletre vonatkozó adatok sem a Hszt., sem az Avtv. szerint nem minősülnek bárki számára megismerhető nyilvános adatnak, a személyazonosító adatokkal együtt történő nyilvánosságra hozásuk tehát csak akkor jogszerű, ha ahhoz az érintett központi tiszt hozzájárul. Annak azonban nincs akadálya, hogy a központi tiszt szakmai előéletével kapcsolatos összesített statisztikai adatokat nyilvánosságra hozzanak. Ezek az összesített adatok meghatározott természetes személlyel már nem hozhatók kapcsolatba, és az Avtv. 2. §-ának 3. pontja alapján a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű adatnak minősülnek. Önnek jogában áll az is, hogy – figyelemmel a Hszt. 7. számú mellékletében felsorolt adatkörökre – meghatározza, milyen szempontú csoportosításban kéri a statisztikai adatokat.

3. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja tekintetében az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény mellékletének 119. pontja zárja ki az Ön által kért adatok kiadását. A hivatkozott rendelkezés szerint ugyanis államtitoknak minősül a nemzetbiztonsági hivatalok személyi állományára, a nemzetbiztonsági jellegű köztisztviselői, közalkalmazotti, szolgálati és munkaviszony létesítésére vonatkozó adatok, feltéve, hogy a minősítésük a törvénynek megfelelően megtörtént.

Budapest, 2002. április 19.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila

(239/A/2002)

[Állásfoglalás: a bizottság nyilvános üléseire készített előterjesztések – nem személyes – adatai nyilvánosak, e körben nem alkalmazható az Avtv. 19. § (5) bekezdése]

Trásy Ferenc úrnak
elnök

Szülői Képviselet
Együttműködési Fóruma
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A helyi önkormányzat bizottsági előterjesztéseinek nyilvánosságával kapcsolatos kérdésére a válaszom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. A képviselőtestület bizottságainak előterjesztései ennek alapján – az esetleges személyes adatokat leszámítva – közérdekű adatnak minősülnek.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdése kimondja, hogy „ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő harminc éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti”.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 17. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe.” A testületi ülésekkel kapcsolatban tehát kifejezetten lehetővé teszi az előterjesztések megismerését, nem tartalmaz viszont szabályt a bizottsági ülések előterjesztéseire és jegyzőkönyvére vonatkozóan.

Ugyanakkor az Ötv. 12. § (6) bekezdése szerint a bizottság ülései főszabály szerint nyilvánosak. A bizottság – a képviselő-testülethez hasonlóan – köteles zárt ülést tartani választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele, továbbá önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi és kitüntetési ügy tárgyalásakor. Zárt ülést rendelhet el az önkormányzat vagyonaival való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

E szabályokból következően azokban az esetekben, amikor a bizottság nyilvános ülést tart a bizottsági előterjesztések – nem személyes – adatai is nyilvánosak, e körben nem alkalmazható az Avtv. 19. § (5) bekezdése, hiszen egy nyilvános ülésen tárgyalt előterjesztés értelemszerűen nem zárható el a nyilvánosság elől.

Budapest, 2002. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(282/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a rádióengedély adatai – az esetleges személyes adatokat leszámítva – az Avtv. szerint közérdekű adatoknak számítanak]

[...]

Tisztelt [...]!

A Hírközlési Felügyelet (HIF) által kezelt rádióengedélyek nyilvánossága ügyében hozzám eljuttatott beadványában Ön az alábbi két kérdést vetette fel:

1. A HIF által kezelt rádióengedélyek (vagy azok valamely része) közérdekű adatoknak számítanak-e?
2. Ellentétes-e valamilyen jogszabállyal az adatok kiadása?

A rádióengedélyek nyilvánosságával kapcsolatban állásponthoz a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

A 19. § (3) bekezdése kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra vagy bírósági eljárásra tekintettel korlátozza.

A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint „a Hírközlési Felügyelet a Kormány irányítása és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter (a továbbiakban: miniszter) felügyelete alatt működő, országos illetékességű, jogi személyiséggel rendelkező központi közigazgatási szerv.” A 6. § kimondja továbbá, hogy a Hírközlési Területi Hivatal a Hírközlési Felügyelet önálló hatáskörű szerve, és hogy a Hírközlési Területi Hivatal hatósági jogkörében kiadja a frekvenciakijelölési engedélyeket és a rádióengedélyeket.

A frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 2/2001. (I. 31.) MeHVM rendelet szerint:

„18. § (1) A rádióengedély tartalmazza:

- a) az engedélyes azonosítási adatait,
- b) az üzemben tartás célját,
- c) a felhasználható frekvenciá(ka)t, csatorná(ka)t, frekvenciasávot, valamint a frekvenciahasználat jellegét,
- d) a létesítési, sugárzási és vételi jellemzőket, feltételeket és korlátozásokat,
- e) a rádióállomás, hálózat egyéb műszaki jellemzőit,
- f) változó telephelyű, hordozható és mozgó rádióállomás esetén az üzemben tartás körzetét,
- g) az üzemben tartás műszaki és forgalmi feltételeit,
- h) a rádióberendezések típusára és mennyiségére vonatkozó adatokat,
- i) más távközlő hálózathoz való csatlakoztatás feltételeit és módját,
- j) a rádióállomás, hálózat hívójelét, illetőleg azonosító jelét,
- k) a rádióforgalmazásra vonatkozó előírásokat, kivéve, ha jogszabály a rádióberendezés(ek) kezelését szakképesítéshez köti,
- l) a rádióengedély érvényességi idejét,
- m) a frekvenciahasználati díj mértékét és fizetési gyakoriságát,
- n) a frekvenciahasználati díj megfizetésére kötelezett azonosítási adatait és bankszámlaszámát, ha eltérőek az engedélyesétől,
- o) az üzemeltetés és a szüneteltetés időtartamát, továbbá

p) a rádióállomás, hálózat telepítési és sugárzási jellemzőiről, a működéséhez szükséges okmányokról és a rádióforgalmazás ellenőrzéséhez szükséges műszaki, forgalmi adatokról szóló rendszeres, valamint eseti adatszolgáltatás rendjét.”

A rádióengedély adatai – az esetleges személyes adatokat leszámítva – az Avtv. idézett szabályai szerint tehát közérdekű adatoknak számítanak.

Tájékoztatatom, hogy az ügyben állásfoglalást kértem a Hírközlési Főfelügyelet jogi igazgatójától, aki úgy érvelt, hogy a rádióengedélyezéssel kapcsolatos egyedi hatósági eljárás eredményeként kiadott rádióengedélyek megtekintésére az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 41. §-át kell alkalmazni. [„41. § (1) Az ügyfél és képviselője az eljárás során keletkezett iratokba betekinthez, és azokról másolatot készíthet. (2) A közigazgatási szerv az ügyfélen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) is megengedi az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges.”]

A jogi igazgató kifejtette továbbá, hogy az egyedi hatósági ügyben hozott határozatban foglaltak nem minősülnek közérdekű adatoknak, mivel itt a közérdekű adatok nyilvánossága egy másik alkotmányos alappal, a személyes adatok védelmével ütközik, még akkor is, ha jogi személyek adatairól van szó. Igaz, hogy a jogi szabályozás hiányos, mert nem rendezi a jogi személyek adatainak védelmével összefüggő kérdéseket, ugyanakkor az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) számú határozata kimondja, hogy az alapjogok rendszerint vonatkoznak a jogi személyekre is. Ezt az állásponthoz támasztja alá a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 75. § (2) bekezdése is, amely úgy rendelkezik, hogy a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – csak a magánszemélyeket illeti meg.

Az adatvédelmi biztos tevékenysége során visszatérő gondként jelentkezik a különböző hatósági nyilvántartások, valamint hatósági eljárások iratanyagának nyilvánossága.

Az Áe. és a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás egységes abban, hogy az – államigazgatási, illetve bírósági – eljárás során keletkezett iratokba az eljárásban nem érintett személyek csak jogi érdekük igazolása után, az eljáró szerv engedélyével tekinthetnek be. Ehhez hasonlóan, számos jogszabály értelmében az érdekeltség igazolása után engedélyezhető a betekintés az államigazgatási szerv által vezetett olyan nyilvántartásba is, amely nem tartalmaz személyes adatot. E szabályok nyilvánvalóan nincsenek összhangban a közérdekű adatokra vonatkozó idézett Avtv.-beli szabályokkal, jóllehet az Avtv.-ben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt maga a törvény kifejezetten megengedni.

Az Avtv. 2. §-ának 3. pontja értelmében a jogi személyeknek a közfeladatot ellátó szerv (pl. államigazgatási szerv, bíróság) kezelésében lévő adatai – így a hatósági nyilvántartásokban szereplő adatok, továbbá azon hatósági eljárás irataiban szereplő adatok, amely eljárásban a jogi személy ügyfél, peres fél volt – közérdekű adatnak minősülnek. Az Avtv. szabályai és az Alkotmánybíróság határozatai alapján az is egyértelmű, hogy a közérdekű adatot igénylő személynek nem kell az adatok felhasználásához kapcsolódó érdekét vagy az adatkezelés célját bizonyítania [32/1992. (V. 29.) AB határozat 19/1995. (III. 28.) AB határozat].

Az Avtv. szerint a jogi személyeknek ugyanis nincsenek személyes adatai. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló – a Kormány által 1992 tavaszán beterjesztett eredeti – törvényjavaslat még tartalmazta azt a rendelkezést, mely szerint „a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem — jellegénél fogva — csak a természetes személyeket illelheti meg”, de ez az előírás az elfogadott törvényben már nem szerepel. Az adatvédelmi biztos azonban állásfoglalását csak a kihirdetett törvényszövegre alapozhatja.

Hatályos jogunk szerint a jogi személyek adatait a nyilvánosságtól csak akkor lehet jogszerűen elzárni, ha azokat államtitokká vagy szolgálati titokká minősítették, ha azok az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti döntés-előkészítő, vagy belső használatra készült adatnak tekintendők, vagy ha azok a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 4. § (3) bekezdés a) pontja szerinti üzleti titkok („üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette”).

Kétségtelen, hogy az egyedi államigazgatási hatósági ügyek túlnyomó többségében nincs szükség a nyilvánosság ellenőrző szerepére. Azokban az esetekben azonban, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló javak elosztásáról, felhasználásáról döntenek, és a frekvencia ilyen, indokoltnak tartom a minél szélesebb társadalmi kontrollt.

A jelzett jogszabályi ellentmondásokat megnyugtató módon törvényt módosítással lehetne feloldani. Erre az Avtv. 2002-ben tervezett módosítása keretében kerülhet sor.

Tájékoztatatom, hogy jelen levelem másolatát megküldtem, a Hírközlési Felügyelet jogi igazgatójának is.

Budapest, 2002. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(479/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a megyei közigazgatási hivatalok által felkért szakértők nem ismerhetik meg az illetékhivatalban kezelt adótitoknak minősülő adatokat]

Dr. Vas Márton Zsolt részére
hivatalvezető

Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal

Szeged

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Ön állásfoglalásomat kérte az alábbi jogi kérdés megoldásában: a megyei közigazgatási hivataloknak kisajátítási jogkörükben eljárva szakértőt kell igénybe venniük. A kisajátítási szakértők a megjelölt ingatlanok forgalmi értékét azok

megtekintésével, megvizsgálásával, valamint hasonló adottságú ingatlanok forgalmi értékének figyelembevételével határozzák meg. A forgalmi értéket hasonló ingatlanok esetén az adásvételi szerződés alapján állapítják meg. Az adásvételi szerződés a területileg illetékes illetékhivatalban megtalálható, mivel illetékkiszabás végett a szerződés egy példányát a szerződő felek benyújtották.

Az utóbbi időben többször előfordult, hogy az illetékhivatalok megtagadták az ingatlanok forgalmi értékének közlését a szakértőkkel, mert az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 46. §-a alapján titoktartási kötelezettség terheli a hivatalt.

Az ügyet megvizsgáltam és álláspontomról a következőkben szeretném tájékoztatni.

Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) 46. §-a értelmében:

„46. § (1) Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, igazolás vagy más irat.”

Az Art. 47. §-a meghatározza azokat az eseteket, melyekben adótitok jogszerűen felhasználható. Az Art. 47. §-a nem ad felhatalmazást a megyei közigazgatási hivataloknak, sem az általuk kirendelt szakértőknek arra, hogy az illetékhivatalban kezelt adótitoknak minősülő adatokat megismerjék, kezeljék.

Az ingatlanok forgalmi értékéről úgy is tájékoztatást adhat az illetékhivatal, hogy a kisajátítási szakértővel nem közöl személyes adatot. Ez történhet úgy, hogy az adásvételi szerződésből a személyes adatokat kihúzzák, de történhet úgy is, hogy az adásvételi szerződést nem adja át az illetékhivatal a szakértőnek, csupán az ingatlan eladási áráról tájékoztatják a kisajátítási szakértőt. Mindkét megoldás adatvédelmi szempontból elfogadható lenne.

Azonban szeretném nyomatékosan jelezni Hivatalvezető Úrnak, hogy nem minden az Art. hatálya alá tartozó adótitok egyben személyes adat is. Az Ön beadványában érintett adatkérés akadályát nem a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) képezi, hanem az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény. E törvény az adótitok jogszerű felhasználásának esetei között nem tünteti fel a kisajátítási szakértőt.

Törvénymódosítást vagy új törvény megalkotását akkor kezdeményezem, ha a személyes adatok védelméhez fűződő jogot törvény nem védi, vagy nem megfelelően védi. Jelen esetben éppen az ellenkezőjéről van szó, egy törvénymódosítás kapcsán jogszabály-veleményezési jogkörömben eljárva felhívnám a jogalkotó figyelmét, hogy ellentétes az Avtv. rendelkezéseivel olyan adásvételi szerződés átadása a kisajátítási szakértőnek, amely nincs anonimizálva.

Nem adatvédelmi kérdés, hogy a kisajátítási szakértőnek milyen lehetőségei vannak egy adott ingatlan forgalmi értékének a felbecslésére azon kívül, hogy hasonló ingatlanok adásvételi szerződését az illetékhivatalban tanulmányozza. Felvetődik azonban annak lehetősége is, hogy a szakértő nyilvános adásvételi ajánlatokból (újsághírdetések, ingatlanközvetítő ajánlatai) tájékozódik adott ingatlan értékéről. Ha megoldható, hogy a kisajátítási ingatlanszakértő – úgy is, mint adott szakma szakértelemmel bíró képviselője – az ingatlan forgalmi értékét bármely más módon meghatározza, akkor elkerülhető lenne az Art. vagy más szektorális törvény módosításának kezdeményezése. Amennyiben elkerülhetetlen az Art. módosításának a kezdeményezése, akkor sincs indoka annak, hogy ezt én adatvédelmi biztосként kezdeményezzem.

Kérem, hogy adatvédelmi vonatkozású kérdéseivel a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2002. július 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(462/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a személyes adatokat leszámítva a kisebbségi önkormányzat kezelésében lévő minden irat közérdekű adat]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványa alapján a fenti ügyszámon lefolytattam vizsgálatomat, amelyről a következőkben szeretném tájékoztatni.

Ön panaszában sérelmezte, hogy több ízben fordult azzal a kéréssel a Szlovák Kisebbségi Önkormányzathoz, hogy megtekinthesse és másolatot készíthessen az utóbbi hét évben az önkormányzatnál keletkezett valamennyi iratról, beleértve elszámolásokat, számlákat és önkormányzati határozatokat.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Avtv. 19. § (3) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 17. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület döntései és előterjesztései – a zárt ülés jegyzőkönyvét nem számítva – bárki számára hozzáférhető nyilvános adatok.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 5. § (1) bekezdése értelmében, a Magyar Köztársaságban a kisebbségek alkotmányos joga helyi és országos önkormányzatok létesítése. A törvény 27. §-a kimondja, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat – a települési önkormányzat rendeletének keretei között – saját hatáskörében határozza meg költségvetését, intézményt alapíthat és tarthat fenn – a rendelkezésére álló források keretei között –, pályázatot írhat ki, és ösztöndíjat alapíthat.

Mindezen feladatok elvégzése azt igényli, hogy a kisebbségi önkormányzat működése és gazdálkodása átlátható legyen, hogy az állampolgárok is betekinthesse a közpénzekből működő állami szerv munkájába.

Ön az önkormányzathoz intézett kérelmében nem nevezi meg tételesen, hogy milyen iratokba kíván betekinteni, mely számlákat kívánja átnézni, ez azonban nem teszi jogszerűtlené a közérdekű adatok megismerésének kérelmét; a közérdekű adatok megismeréséhez való jog fennáll.

Közérdekű adat ugyanis minden a kisebbségi önkormányzat kezelésében lévő irat, amely nem áll törvényi védelem alatt (pl. államtitok, szolgálati titok). Az adatkérést akkor lehetne jogszerűen – az Avtv. 20. §-a alapján – megtagadni, ha az adatkérés nem lenne értelmezhető. Erről azonban nincs szó. Az Ön határozott kérése jól értelmezhető: minden iratot meg kíván tekinteni.

Természetesen az önkormányzattól nem várható el, hogy hét évre visszamenőleg megőrizzen minden lejárt számlát. Az is egyértelmű, hogy a kisebbségi önkormányzatnál többször selejteztek iratokat. Az Avtv. 19. §-a értelmében azon iratokat kell csak kiadni, amelyek a kisebbségi önkormányzat kezelésében vannak, tehát amelyek jelenleg még megvannak. Az önkormányzattól az sem várható, hogy egy ilyen adatkérésnek saját költségén tegyen eleget.

Az Avtv. 20. § (1) bekezdése értelmében „az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségterítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet. Az Avtv. 20. § (3) bekezdése értelmében a közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségterítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.”

Felmerül az Ön adatkérése vonatkozásában a Polgári Törvénykönyvről szóló, 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 5. §-ában szabályozott joggal való visszaélés kérdése. Ezzel kapcsolatban állásponantom a következő.

A Ptk. 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.

Azonban az információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága nemcsak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény értelmében védett jog, hanem alkotmányos alapjog.

Alkotmányos alapjoggal nem lehet visszaélni. Alkotmányos alapjognak nincs rendeltetésellenes és rendeltetésellenes gyakorlása. Például az Alkotmány 62. §-ban biztosított gyülekezés szabadságát lehet úgy gyakorolni, hogy az naponta közlekedésszervezési nehézségeket okozzon a rendőrségnek. Mindaddig azonban, ameddig a gyülekezés során nem történik jogsértés (a gyűlést szabályszerűen előre bejelentik, a gyűlés során nem sértenek jogszabályt) addig nem lehet rendeltetésellenes joggyakorlásról beszélni. Ugyanez igaz az egyesülési jog vagy a vallásszabadság gyakorlására.

Az eddigiekből következik, hogy az Ön adatkérése jogszerű volt, törvényt nem sértett, alkotmányos alapjogot gyakorolt, tehát adatkérését teljesíteni kell, amennyiben annak anyagi vonzatát Ön vállalja.

Ön azt is sérelmezte, hogy a Miskolc Megyei Jogú Város Szlovák Kisebbségi Önkormányzata az Önnel folytatott levelezésében nem használ fejlcés papírt, és nem tünteti fel az önkormányzat hivatalos címét. Ezért a pontos cím ismerete nélkül az önkormányzattal való kapcsolattartás nehézségekbe ütközik.

Megállapítom, hogy az Ön által csatolt iratokon nem szerepel a kisebbségi önkormányzat címe. Elnök Úr válaszához csatolta az Önnel folytatott levelezés iratait, melyeken szintén nem szerepel az önkormányzat címe.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 27. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében határozza meg a helyi kisebbségi önkormányzat nevét és jelképeit.

Az önkormányzat neve és jelképe bárki számára megismerhető közérdekű adat. Az önkormányzat nevének és jelképének megismerése azért elengedhetetlen, mert az állampolgárok ezáltal tudják gyakorolni a közérdekű adatok megismeréséhez való jogukat.

Álláspontomon az a tény sem változtat, hogy az Ön felesége önkormányzati képviselő és így magánemberként felvilágosítást tud adni Önnek mint házastársának az önkormányzat címéről. Nemcsak Ön, de bárki a jövőben kérelemmel fordulhat a kisebbségi önkormányzathoz és jogai gyakorlásához elengedhetetlen a pontos cím ismerete.

Állásfoglalásomban felkértem Elnök Urat, hogy a jövőben minden levelezésükhöz használják az önkormányzat hivatalos címét és jelképét.

Budapest, 2002. szeptember 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(107/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a bírák neve és beosztása nyilvános adat]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványa alapján megvizsgáltam a Fővárosi Bíróság bírákra vonatkozó adatkezelését.

Ön panaszában arról számolt be, hogy 2001. december 14-én levelet intézett Dr. Gatter Lászlóhoz, a Fővárosi Bíróság elnökéhez. Arra kérte, hogy adjon tájékoztatást a Fővárosi Bíróság 57.Pf.26.878/2001/4. számú jogerős ítélettel lezárt polgári ügyben a tanács elnökeként eljáró [...] hivatali beosztásáról.

Az adatot azért kérte, mert a fent idézett másodfokú polgári ügyben eljáró 57.Pf. tanács elnökének személyében változás történt az eljárás közben. [...] tanácselnök hozta meg 2001. november 27-én a 2. számú pervezető végzést. Ezt követően 2001. december 6-án a tanácselnöki székben [...] ült, akinek vezetésével az 57.Pf. tanács meghozta másodfokú jogerős ítéletét.

Ön azt vételezte, hogy [...] nem tagja a Fővárosi Bíróságnak, ezért az 57.Pf. tanács elnökeként nem hozhatott ítéletet. Kérdésére dr. Gatter László nem válaszolt.

Levélben megkerestem dr. Gatter László elnököt, aki válaszában tájékoztatott, hogy a Polgári Kollégium vezetője 2002. január 8-án és 2002. február 18-án is levelet intézett Önhöz. Ebben tájékoztatták Önt, hogy nem akadályozza annak, hogy az ügyben eljáró bírót a tanács elnöke legyen az, hogy a bírónak nincs tanácselnöki kinevezése, tehát nincs vezetői megbízatása. Továbbá, hogy a tárgyaláson hibás jegyzőkönyv mintát használtak, ahol a „tanács elnöke” megnevezés helyett, tévedésből a „tanácselnök” megnevezés szerepelt.

Az adatvédelmi biztos intézményét az információs önrendelkezési jog, valamint az információszabadság mint két alkotmányos alapjog védelmére létesítette a jogalkotó. Ennek megfelelően szabályozza az Avtv. 27. § (1) bekezdése az indítványozói jogosultságot. Eszerint bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye fennáll, kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.

Sem az információszabadságot, sem az adatvédelmet nem érinti az a kérdés, hogy egy folyamatban lévő polgári ügyben másodfokon ki lehet-e jelölni az eljáró tanács elnökének olyan bírót, aki nem tagja az adott eljáró bíróságnak. Hasonlóan nem információszabadságot érintő kérdés az Ön által kifogásolt eljárási szabálytalanságok megítélése, különösen az nem, hogy a Fővárosi Bíróság miért használ helytelen jegyzőkönyv mintákat. E kérdésekre ezért az általam lefolytatott vizsgálat nem terjedt ki.

Ön panaszában kifejezetten azt kifogásolta, hogy 2001. december 14-én dr. Gatter Lászlóhoz intézett levelében kért adatokat a bíróság elnöke mint adatkezelő nem adta meg.

Az a tény, hogy egy hónappal az adatkérés után a Polgári Kollégium vezetője az Ön által beterjesztett eljárási kifogásokat megválaszolta, nem mentesíti dr. Gatter László elnököt mint adatkezelőt az Avtv. által rá háruló adatszolgáltatás teljesítése alól.

Dr. Gatter László hozzám intézett válaszában nem adott arra választ, hogy az adatszolgáltatást miért tagadta meg, és hogy a Fővárosi Bíróság milyen szabályok szerint kezeli a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. §-a alá tartozó adatokat.

Az Avtv. 19. § (1) bekezdése értelmében, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Avtv. 19. § (2) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.

Ennek szellemében alkotta meg a törvényhozó az 1997. évi LXVII. törvényt a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, mely szerint:

„100. § (6) A bírónak a személyi nyilvántartásban szereplő adatairól és az iratok tartalmáról – a bíró nevére és a beosztására vonatkozó adat kivételével – csak igazságügyi szerv részére lehet tájékoztatást adni.

Felszólítottam dr. Gatter László elnököt, hogy szíveskedjék az adatkérésének a lehető legrövidebb idő alatt eleget tenni, és erről engem értesíteni.

Budapest, 2002. szeptember 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(245/A/2002)

[Dr. Gatter László, a Fővárosi Bíróság elnöke a panaszosnak a kért adatokat megadta, és erről az adatvédelmi biztost levélben tájékoztatta.]

* * *

[Állásfoglalás: az információs szabadsággal kapcsolatos, eltérő törvényi rendelkezések közül a hatóságok kötelesek az adatkérő számára a legkedvezőbbet alkalmazni]

dr. Kalas György úrnak
a jogsegélyszolgálat vezetője

REFLEX Környezetvédő Egyesület
Győr

Tisztelt dr. Kalas György!

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény), valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) közötti szabályozásbeli eltérések értelmezésével kapcsolatban hozzám eljuttatott kérdéseire az alábbiakat válaszolom:

Egyetértek Önnel abban, hogy az Aarhusi Egyezmény hazai kihirdetését követően jelentősen megváltoztak a környezeti ügyek nyilvánosságával kapcsolatos szabályok. A két törvény összevetése alapján megállapítható, hogy azokban nemcsak a fogalomhasználat, hanem a jogokra és a kötelezettségekre vonatkozó szabályok is jelentősen eltérnek. Ennek azonban – álláspontom szerint – nem kell feltétlenül jogalkalmazási nehézségekkel járnia. Az Aarhusi Egyezmény, miként a nemzetközi egyezmények jó része, standardokat állapít meg, amelyek a legkisebb közös nevező elve alapján azokat a jogokat és intézményeket rögzítik, amelyekben az aláírók meg tudtak állapodni. Ennélfogva egy ilyen nemzetközi egyezmény aláírása és a belső jogban történő kihirdetése nem jelenti az adott országban korábban kodifikált jogok korlátozását. Ezt az Aarhusi Egyezmény 3. Cikkének 6. pontja kifejezetten ki is mondja:

„6. Ezen Egyezmény nem írja elő a környezeti ügyekben az információ hozzáférhetőségére, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételére és az igazságszolgáltatás igénybevételére vonatkozó, már létező jogosultságok csökkentését.”

A fentiekből, valamint a jogállamiság elvéből az következik, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés területén az ilyen adatokat kezelő hatóságok, szervezetek kötelesek mindazon feladatokat ellátni, mindazon intézkedéseket meghozni, amelyet a hatályos törvények és egyéb jogszabályok bármelyike előír. Nem hivatkozhatnak egyik jogszabállyal szemben a másikkra. Az állampolgárokat, a civil szervezeteket és más jogosultakat pedig megilletik mindazon jogok, melyeket bármelyik jogszabály számukra biztosít. Mindez azt is jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor az egyes törvényekben a fogalmak eltérnek, az adatkezelő köteles az adatkérő számára kedvezőbb szabály szerint eljárni, határidőt betartani stb.

Az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti ellentmondás feloldása a közeljövőben várható, amennyiben az Országgyűlés elfogadja a „közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről” szóló törvényt, mely az Avtv. mellett számos egyéb törvény módosításával kívánja a jelenlegi jogértelmezési gondokat felszámolni.

Levelében Ön utal arra, hogy egyesületük évek óta visszatérő követelése, hogy a nyugati országokhoz hasonlóan Magyarországon is szülessen külön jogszabály a környezeti adatokhoz való hozzáférésről. Véleményem szerint a jogi szabályozást tekintve Magyarországon ez az ügy nem áll rosszabbul egyetlen nyugati országnál sem. Sőt éppenséggel azzal, hogy nálunk már 1992-ben megszületett a közérdekű (ezen belül a környezetre vonatkozó) adatok nyilvánosságáról szóló törvény, messze megelőztünk számos EU-országot, pl. az Egyesült Királyságot vagy Németországot, melyek csak az Ön által is idézett 90/313 direktívára tekintettel fogadtak el az információhoz való hozzáférésről törvényt. A térségünkben úttörőnek számító hazai szabályozás ugyanakkor azzal a következménnyel járt, hogy az Avtv.-n kívül ma két másik jelentős törvény (az Aarhusi Egyezményt kihirdető 2001. évi LXXXI. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1992. évi LIII. törvény) is foglalkozik a környezeti információk nyilvánosságával, s ez kétségtelenül megnehezítheti a jogalkalmazók és az adatkérők dolgát. Ezért különösen hasznos a Reflex Környezetvédő Egyesület tevékenysége, hogy tájékoztató kiadványokkal kívánja segíteni a környezeti információk iránt érdeklődőket.

Kérésére mellékelten megküldöm az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatos adatvédelmi biztosi észrevételeket.

Budapest, 2002. október 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(623/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságára vonatkozó szabályok sértik a személyes adatok védelméhez fűződő jogot]

Barta Józsefné asszonynak
jegyző

Bácsalmás Városi Önkormányzat
Polgármesteri Hivatala
Bácsalmás

Tisztelt Jegyző Asszony!

Az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatával kapcsolatos beadványában felvetett kérdésekre az alábbiakat válaszolom:

A közfeladatot ellátó személyek vagyonyilatkozatával kapcsolatban az elmúlt években számos adatvédelmi biztosi állásfoglalás született. Az országgyűlési képviselők és a köztisztviselők kötelező vagyonyilatkozatának ügyében elődöm számos esetben kifejtette adatvédelmi aggályait. Amikor 2001 nyarán – az egyebek közt – az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát is előíró, az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó

tisztségeket betöltő személyek összeférhetlenségéről és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló törvény előkészítése folyt, az adatvédelmi biztosi pozíció éppen üres volt. A törvénytervezet véleményezését az adatvédelmi biztost helyettesítve az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese készítette el, majd – tekintettel e törvénnyel kapcsolatos súlyos alkotmányossági aggályokra – álláspontját az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága előtt személyesen is kifejtette. Érvei hatástalanok maradtak.

A törvényt az Országgyűlés 2001. december 18-án elfogadta, és az a kihirdetése napján hatályba is lépett.

Tekintettel arra, hogy egy hatályban lévő törvény rendelkezései mindenkire kötelezőek, az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatára vonatkozó törvényi előírásokat végre kell hajtani. A végrehajtás módjával kapcsolatban Ön által felvetett kérdésekre a válaszaim sorrendben a következők:

1. Az állampolgárnak – azonosításra alkalmas okmány bemutatásával – írásban kell-e kérnie a betekintést?

Ilyen előírást a törvény nem tartalmaz. A kérelmet tehát szóban, személyesen is elő lehet terjeszteni.

2. A betekintési jog gyakorlásáról nyilvántartást kell-e vezetni az állampolgár nevének és lakcímének a feltüntetésével?

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos nyilvántartás személyes adatkezelésnek minősül. A törvény 2. § 1. pontja szerint ugyanis „személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”.

A betekintési jog gyakorlása pedig a törvény 2. § 5. pontja alapján („adattovábbítás: ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik”) adattovábbításnak tekintendő.

Az Avtv. 11. § (1) bekezdés a) pontja előírja, hogy az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatainak kezeléséről. A 12. § (1) bekezdése ezt kiegészíti azzal, hogy az érintettnek joga van megtudni, hogy „kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. Az adattovábbításra vonatkozó nyilvántartás – és ennek alapján a tájékoztatási kötelezettség – időtartamát az adatkezelést szabályozó jogszabály korlátozhatja. A korlátozás időtartama személyes adatok esetében öt évnél, különleges adatok esetében pedig húsz évnél rövidebb nem lehet.”

Az Avtv. idézett szabályai alapján az önkormányzati képviselőnek mint érintettnek csak akkor van lehetősége adatainak útját nyomon követni, ha az adatkérésekről az adatkezelő adattovábbítási nyilvántartás vezet. Ahhoz pedig, hogy a betekintő személy azonosítható legyen elkerülhetetlen a nevének és lakcímének feltüntetése.

3. Meddig kell őrizni ezt a nyilvántartást, és kik tekinthetik meg ennek a nyilvántartásnak az adatait?

Az adattovábbítási nyilvántartás megőrzésének idejére vonatkozóan nincs speciális törvényi rendelkezés, mint ahogy a jogalkotó számos egyéb, az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatával összefüggő kérdést sem szabályozott. Az adattovábbítási nyilvántartásba való betekintésre az Avtv. alapján az érintettnek, azaz a képviselőnek van joga.

4. Megtagadható-e a betekintési jog akkor, ha az állampolgár nem hajlandó közölni nevét, lakcímét, nem mutatja be azonosításra alkalmas okmányát?

Erre vonatkozóan szintén nem találunk törvényi szabályt. Ilyen esetekben két személy: a betekintést kérő és az érintett önkormányzati képviselő információs önrendelkezési joga áll egymással konfliktusban. Álláspontom az, hogy kisebb sérelemhez vezet a betekintést kérő polgár nevének, lakcímének nyilvántartásba vétele, mint az, hogy a képviselő számára lehetetlenné válik a vagyoni helyzetével kapcsolatos adatainak nyomon követése.

5. A vagyonyilatkozat mely adataira vonatkozik a betekintési jog?

A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. § (3) bekezdésének második mondata szerint „a képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános.”

6. Készíthető-e másolat, illetve jegyzet a vagyonyilatkozatból?

A vagyonyilatkozatok nyilvánosságát kimondó szabályból következően – álláspontom szerint – igen.

7. A sajtó milyen terjedelemben közzölheti az adatokat, szükséges-e a sajtóban történő közléshez a képviselő hozzájárulása?

Noha a kérdésben megfogalmazódó aggályokat osztom, törvényi rendelkezésekkel aligha támasztható alá egy olyan érvelés, mely szerint egy nyilvános adatbázisból jogszerűen megszerzett adatok közlése a sajtó számára megtiltható volna.

A fentiekben túl Jegyző Asszonyt arról is szeretném tájékoztatni, hogy egyetértve a vagyonyilatkozatok tárgyában korábban megfogalmazott országgyűlési biztosi állásfoglalásokkal és az Ön aggályaival, kezdeményezni kívánok egy olyan törvénymódosítást, amely törölné az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságára vonatkozó előírást.

A Kormány a közeli napokban nyújtja be az Országgyűlésnek a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló törvény (a köznyelvben „üvegseb” törvényként emlegetett törvény) tervezetét, mely a vagyonyilatkozatra vonatkozóan is tartalmaz szabályokat. Fel kívánom kérni az Országgyűlés illetékes bizottságát egy olyan módosító indítvány támogatására, amely a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. §

(3) bekezdésének szövegéből törli az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságára vonatkozó előírást.

Az ügy további fejleményeiről Jegyző Asszonyt tájékoztatni fogom.

Budapest, 2002. november 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(778/K/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a Gazdasági Versenyhivatal érdemi határozatai és vizsgálati jelentései nyilvánosak]

Sugár András úrnak
vezérigazgató

Westel Mobil Rt.
Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

Kérelmét, melyben annak megállapítását kérte, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) hivatalos eljárása során megsértette a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) bekezdésében, valamint 5. §-ában foglaltakat, kivizsgáltam és álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

2001-ben a Gazdasági Versenyhivatal a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tptv.) 36/A. §-a alapján vizsgálatot kezdett a mobiltelefon szolgáltatás ágazatban. A GVH a vizsgálat eredményeit összegező jelentését 2002 novemberében internetes honlapján közzétette.

Panaszában Ön azt kifogásolta, hogy a GVH ezzel megsértette az Avtv. 3. § (1) bekezdését („Személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.”) valamint 5. §-át [„(1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. (3) Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.”]

A nyilvánosságra hozatalt Ön azért tartja törvénysértőnek, mert a GVH olyan információk alapján készítette el jelentését, melyeket hivatalos eljárása során kizárólag a jelentés elkészítéséhez szerzett meg; ezek az adatok üzleti titkokat és egyéb nem nyilvános információkat tartalmaznak, a GVH pedig az eredeti céltól eltérően mindenki számára hozzáférhetővé tette.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint „személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.” 3. pontja pedig kimondja, hogy „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

A Tptv. 33. § (1) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal állami költségvetési szerv.

A fenti jogszabályi rendelkezésekből következik, hogy amikor a GVH akár ágazati vizsgálat, akár versenyfelügyeleti eljárás keretében vállalkozások adatait kezeli – a dokumentumokban esetleg természetes személyekkel kapcsolatba hozható adatokat leszámítva – nem kerül személyes adatok birtokába. Az Avtv. idézett 2. § 1. pontja szerint ugyanis a jogi személyeket nem illeti meg a személyes adatok védelme.

Az előbbiekből következően az adott ügyben fel sem merülhet az adatkezelés célhoz kötöttségének sérelme, hiszen ez a szabály kizárólag a személyes adatok kezelésére vonatkozik.

Az Avtv. előbb idézett szabályából következik, hogy az állami szervek kezelésében lévő nem személyes adatok közérdekű adatoknak minősülnek.

A közérdekű adatok kezelésével kapcsolatban az Avtv. 19. § (3) bekezdése kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi,
- b) nemzetbiztonsági,
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési,
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből,
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra,
- f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

Az Avtv. jelenleg hatályos szövege nem szól az üzleti titok védelméről. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy számos állami szerv ahhoz, hogy jogszabályban előírt feladatait teljesíthesse, üzleti adatok sokaságát kezeli. Ezen üzleti adatok közül azok, amelyek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik, üzleti titoknak minősülnek, és számos törvény – többek között a Ptk. és a Btk. – védelme alatt állnak.

Az Ön által mellékelten megküldött dokumentumokból, valamint a GVH jelentéséből kiderül, hogy a szóban forgó ágazati vizsgálat a hazai mobil rádiótelefon szolgáltatásra, kilenc hazai cégre terjedt ki. Az ágazati vizsgálat során a piaci mozgások, a versenyviszonyok feltárása a cél, ezért a Jelentés a vizsgált terület átfogó elemzését tartalmazza anélkül, hogy az egyes cégekre vonatkozóan tenne megállapításokat.

A jelentés leszögezi:

„A törvény 36/A. § (1) bekezdése megjelöli, hogy mely körülmények adhatnak alapot az ágazati vizsgálat lefolytatásához szükséges adatgyűjtés megkezdéséhez – ehhez az szükséges, hogy az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utaljanak, hogy az adott piacon egy vagy több vállalkozás a versenyt megakadályozza, korlátozza vagy torzíja, illetve gazdasági erőfölényével visszaél. Az említett jelek tehát nem feltétlenül közvetlenül valamely vállalkozás jogsértő magatartása miatt alakulnak ki, ám akár arra is visszavezethetőek lehetnek. Másképpen szólva ez azt jelenti, hogy az adott ágazatban a piaci kudarc jelei mutatkoznak, és az ágazati vizsgálat éppen azt a célt szolgálhatja, hogy a GVH felmérje: vajon ténylegesen észlelhető-e piaci kudarc az ágazatban vagy annak egy részén, illetve szükséges-e az észlelés esetén valamilyen állami típusú beavatkozás az adott piacon. A vizsgálatnak azonban nem célja az, hogy abban az esetben, ha a verseny nem kellő szintű érvényesülését tárja fel, akkor tovább részletezve elemezze, hogy vajon valamely vállalkozás a Tptv. mely rendelkezéseit sértette meg. A beavatkozás szükségességének felmérése során fontos megkülönböztetni azt a helyzetet, amikor a GVH észleli, hogy valamely körülmény a Tptv-nek a GVH hatáskörébe tartozó rendelkezésének megsértését veti fel – és a piaci kudarcot ezzel lehet megszüntetni – attól, amikor valamely más, nem a GVH hatáskörébe tartozó beavatkozás képes a piaci kudarc okát megszüntetni. Az előbbi esetben a GVH azonnal élhet a törvényben biztosított jogkörével, és versenyfelügyeleti eljárást indíthat a valószínűsített jogsértéssel kapcsolatban. Az utóbbi esetben viszont a GVH a versenypártolási tevékenysége során felhívhatja az illetékes szerveket a javasolt intézkedés megtételére. Az ágazati vizsgálat értékelési fázisa a vizsgálatot vezető GVH elnök döntése alapján egy átfogó piactanulmánnyal végződik, amely gyakorlatilag az adott vizsgálatban a GVH által készített jelentés. Ez a jelentés foglalja össze a GVH-nak az adott ágazatban összegyűjtött tapasztalatait, ez ad értékelést arra nézve, hogy mely területeken tapasztalhatóak a piaci kudarc jelei, és adott esetben javaslatot tehet a szükséges intézkedések megtételére.” (http://www.gvh.hu/data/pdf/ert_allp_mobil_ag_jelentes.pdf 3. oldal)

Kétségtelen, hogy a Tptv. a GVH döntéseinek nyilvánosságát a versenyfelügyeleti eljárásról szóló VIII. fejezetben tárgyalja. A 80. § kimondja, hogy „az eljáró versenytanács határozatait nyilvánosságra hozhatja, érdemi határozatait a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos lapjában közzéteszi”. E szabályból, illetőleg abból, hogy hasonló rendelkezést az ágazati vizsgálati eljárással összefüggésben a törvény nem tartalmaz, nem következik, hogy az ágazati vizsgálati eljárást összegező jelentést tilos volna nyilvánosságra hozni, s az sem, hogy amennyiben a jogalkotó szándéka az ágazati vizsgálati jelentések nyilvánossá tétele lett volna, úgy ezt kifejezett rendelkezés biztosítaná a törvényben.

Ilyen értelmezés már csak azért is megalapozatlan volna, mert a versenyfelügyeleti eljárást követő határozat mindig egyedileg azonosítható vállalkozásról szól, s amennyiben elmarasztalást, szankciókat tartalmaz, az közvetlenül és hátrányosan érinti a cég üzleti érdekeit, jóhírnevét. A Tptv. mégsem tekinti a nyilvánosságra hozatalt az üzleti titok sérelmének. Helyesen. Az üzleti titok a törvényi definíció szerint ugyanis „a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelyek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik” [4. § (3) bek. a) pont].

Az adatvédelmi biztosnak az üzleti titok–közérdekű adat konfliktusában kialakított álláspontja kezdettől fogva az, hogy az állami szervek kezelésében lévő üzleti adatok nem tekinthetők eleve üzleti titoknak. Amennyiben a vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok eljárásuk során jogsértést állapítanak meg, szankciókat alkalmaznak, e döntésüket üzleti titokra hivatkozva azért nem zárhatják el a nyilvánosságtól, mert az üzleti

titok jogintézménye a tulajdonosi jogok garantálásán keresztül a piaci verseny védelmét szolgáló eszköz, mely nem szolgálhat menedékkül a piac törvénysértő szereplői számára. Az ezzel kapcsolatos üzleti adatok titokban maradásához fűződő érdek tehát nem minősül méltányolhatónak.

A GVH ágazati vizsgálati jelentése még csak egyedi üzleti adatokat sem tartalmaz, megállapításai pedig csupán közvetve vonatkoznak az egyes vállalkozásokra. A jelentést a GVH nemcsak, hogy jogosult, de az Avtv. idézett rendelkezései alapján kérelemre köteles is bárki számára hozzáférhetővé tenni, eljárása ezért megfelelt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény előírásainak.

Tájékoztatom Vezérigazgató Urat, hogy jelen állásfoglalásomat megküldtem dr. Nagy Zoltánnak, a GVH elnökének is.

Budapest, 2002. december 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(842/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a Pénzügyminisztérium a válaszadás elmulasztásával közérdekű adatokat tartott vissza]

[...]

Tisztelt [...]!

A közérdekű adatkérésével kapcsolatban kérésére az alábbiakról tájékoztatom: A hivatalomnál a 797/A/2001. számon nyilvántartott beadványában azt panaszolta, hogy a II. világháború előtt kibocsátott székesfővárosi és államkötvényekkel kapcsolatos adatkérésére a Pénzügyminisztérium nem válaszolt.

A beadványban leírtak alapján valószínűsíthető volt, hogy a Pénzügyminisztérium a válaszadás elmulasztásával közérdekű adatokat tartott vissza, illetve megszegte a közérdekű adatkérés teljesítésére vagy elutasítására vonatkozó eljárási kötelezettségét, ezért az ügyben vizsgálatot indítottam.

2002. január 29-én a Pénzügyminisztérium Jogi és Koordinációs Főosztályát kerestem meg, tájékoztatást kérve arról, hogy miért nem válaszoltak az Ön közérdekű adatkérésére. Levelemre nem kaptam választ.

2002. április 23-án a Pénzügyminisztérium részéről eljáró ügyintéző munkatársam telefonon feltett kérdésére válaszul arra hivatkozott, hogy az adatkérés teljesítéséhez nagy mennyiségű iratot kell feldolgozni, egyúttal jelezte, hogy rövidesen írásban fognak választ adni az adatkérésre. Ez azonban nem történt meg.

2002. július 22-én kelt levelemben a pénzügyminiszterhez fordultam, kifogásolva, hogy a Pénzügyminisztérium illetékes szervezeti egysége törvénysértő módon elmulasztja a közérdekű adatkérés teljesítésére vagy elutasítására vonatkozó kötelezettségét, továbbá az adatvédelmi biztos által kért tájékoztatást sem adja meg. Levelemre a pénzügyminiszter nem válaszolt.

2002. augusztus 29-én azonos tartalommal újra tájékoztatást kértem a pénzügyminisztertől, aki azonban mostanáig erre a levelemre sem válaszolt.

Tájékoztatom Önt, hogy a történeteket a 2002. évi tevékenységemről szóló országgyűlési beszámolóban a nyilvánosság elé tárom.

Budapest, 2003. január 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(797/A/2001)

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájában 27 főállású és 2 megbízási szerződéssel alkalmazott munkatárs dolgozik. Az irodában betöltetlen álláshely már évek óta nincs, az előző évhez képest létszámfejlesztés nem történt.

Az alábbiakban a 2002. év kiadásait mutatjuk be – a hivatal egészére vonatkozó beruházási kiadások, üzemeltetési költségek és áfa nélkül – a közölt összegek ezer forintban értendők:

Személyi kiadások: illetmények és 13. havi fizetés (77.287), jutalom (13.005), jubileumi jutalom (4.167), napidíj (1.080), megbízási díj (1.155), egyéb juttatások (6.225).	
Személyi kiadások összesen:	102 919
Munkáltatót terhelő járulékok összege:	33 911
Dologi kiadások: külföldi kiküldetés (3.763), irodaszer, telefon, gépkocsi üzemeltetés (3.438), nyomda (2.923), fordítás, lektorálás, megbízás (3.022) egyéb kiadások (3.957)	
Dologi kiadások összesen:	17 103
Az összes kiadás:	153 933

A 2001. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos 2001. évi beszámolóját 374 igen szavazattal – nem szavazat és tartózkodás nélkül – elfogadta.

EVALUATION MISSION (PEER REVIEW) WITH TAIEX SUPPORT**REPORT OF PEER REVIEW ON DATA PROTECTION – HUNGARY**

5TH – 7TH JUNE 2002

I. EXECUTIVE SUMMARY

The purpose of the review was to evaluate the administrative infrastructure in Hungary for implementation of the EU acquis in the field of Data Protection. The evaluation did not reveal any major deficiencies in either the legal framework or the activities of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information. In fact the team were particularly impressed by how much the Commissioner had been able to achieve within the resources available to him. Nevertheless, the evaluation team has made some recommendations for development in connection with the legal framework, the activities of the Commissioner's officer and the provision of resources. It also raises the possibility of TAIEX support to enable the Commissioner's staff to gain experience in EU member states.

II. INTRODUCTION

1. The Mission undertook an evaluation of the administrative infrastructure and capacity in Hungary for implementation of the EU acquis in the field of Data Protection.

2. The purpose of the evaluation was to determine whether adequate administrative infrastructure and capacity are in place to ensure implementation of these acquis. In addition the evaluation was designed to assist the Hungarians in pinpointing areas that may require further strengthening and to help them develop strategies for building up relevant administrative capacity.

3. The members of the evaluation team were:

Ms Anne-Christine Lacoste
Commission de Protection de la Vie Privée
Belgium
Mr Emilio Aced Felez
Agencia de Protección de Datos
Spain

Mr David Smith
Office of the Information Commissioner
UK

The team was accompanied by:

Mr César Alonso-Iriarte
DG Markt, European Commission

4. Prior to the evaluation visit the Hungarian Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (The Commissioner) completed a questionnaire on the powers of the Commissioner and the operation of his office. He also provided a draft copy of his annual report for 2001 in English and a copy of the Act on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest of 1992.

During the visit the team met with the Commissioner and members of his staff, representatives of the Hungarian Parliament, Government officials and representatives of data controllers in both the public and private sectors. The team were provided with a variety of additional written material.

At the conclusion of the visit the evaluation team held a debriefing with the Commissioner and his heads of department. The recommendations in this report were all discussed in the debriefing.

5. During the visit the evaluation team received a great deal of assistance from all those they had contact with. The team wish to record their thanks to everyone they met for their co-operation and, in particular, to the Commissioner, Dr Péterfalvi and his staff for efforts they went to in making the visit an enjoyable as well as productive one for the team.

III. THE EVALUATION

1. *General Comments*

Hungary is one of only three accession countries put forward by the European Commission for a data protection evaluation visit in the period April – June 2002. The others were the Czech Republic and Poland. The selection of these countries was based on the lack of doubt as to the independence of their data protection supervisory authorities and the established nature of the supervisory arrangements. In addition, Hungary is one of only a very small number of countries so far found by the European Commission to provide an adequate level of protection for personal data transferred from within the EU under the procedure provided for in Article 25(6) of Directive 95/46/EC. Thus it would have been surprising if the evaluation visit had revealed serious deficiencies in the data protection regime in Hungary. It did not. Nevertheless, the team was able to make some recommendations which it is hoped will prove useful. Although it was not part of the team's remit to examine the Commission's finding of adequacy under Article 25(6) of the Directive, the visit did not reveal anything that would call this finding into question.

2. *The Law*

The right to protection of personal data has been enshrined in the Hungarian constitution since 1989. The main framework law is the 1992 Act on the Protection of Personal Data and the Disclosure of Data of Public Interest as amended in 1999. In addition, there are several laws and other legal provisions adopted by the Hungarian Parliament regulating particular aspects of the processing of personal data, for example, in relation to public files and archives, direct marketing and criminal registration.

In some respects the Hungarian law is more restrictive than the legislation in many of the member states of the EU. For example, personal data can only be processed either with the consent of the data subject or when specifically

provided for by law. Some processing activities that are common place within the EU, such as list broking for direct marketing are outlawed in Hungary. This provides good protection for the privacy of citizens but may be unnecessarily restrictive for Hungarian businesses. One area where this is particularly apparent is in relation to data transfer abroad. There are no provisions permitting transfers to other countries, including, at the moment, the EU member states, on the basis that their laws provide proper protection for any transferred data or giving the Commissioner a role in authorising international transfers.

There will, in any event, be changes needed in Hungarian law in the course of accession to give effect to Directive 95/46/EC. This will be an opportunity to address the question of international transfers amongst other issues.

3. The Commissioner's Powers

The Commissioner's powers are comparable to those of the Data Protection Commissioners in EU member states. He has powers to examine complaints, inspect documents and records and enter any premises where data are processed. He can also require a data controller to discontinue processing. The Commissioner clearly makes use of these powers, receiving 462 complaints in 2001 and conducting 705 investigations, a small proportion of which took place on site. Around 50% of the investigations led to a requirement to discontinue unlawful processing. In some cases a public statement was issued by the Commissioner and in a small number of particularly serious violations a more formal recommendation was made.

The main area of doubt is enforcement. There are a limited number of options open to the Commissioner to bring about compliance with data protection law. These include:

- publication of adverse findings against data controllers, including in the Commissioner's Annual Report.
- respect for the personal authority and standing of the Commissioner
- the Commissioner's power to make an address to Parliament in the most serious cases.

None of these is particularly compelling, especially in the case of private sector businesses which may have little respect for the role of a traditional, public sector ombudsman. There are provisions in the Hungarian penal code establishing offences of unauthorised control of personal data and abuse of sensitive data, but apparently the offences are drafted too broadly for the courts to make use of them. Only on a very few occasions has the Commissioner reported such offences to the public prosecutor, and generally these have not been proceeded with. Prosecution for these offences was in any case described as an „atomic bomb” solution to data protection enforcement.

4. Operation of the Commissioner's Office

We were impressed by the knowledge and understanding of data protection issues by the Commissioner and his staff. We were also impressed by their commitment to their work and by what they had managed to achieve with limited resources. Although there are always variations in the way in which different supervisory authorities interpret and apply data protection law, we did not come across any significant discrepancies between the approach taken in Hungary and that we would expect to find in an EU member state. There are though some areas in which, subject to the availability of resources, an extension of the work of the Commissioner's office should be considered. These are:

– an increase in the number of on-site inspections of data controllers. This should have benefits not only in improving data protection awareness and compliance amongst data controllers, but also in developing the knowledge and understanding of the Commissioner's own staff of data processing activities.

– the development of links with those responsible for data protection compliance in large organisations. It was clear that many large data controllers now have compliance structures in place. They need to be encouraged and supported by the Commissioner's Office. Greater participation in the international data protection community, not only by the Commissioner himself, but also by appropriate staff. The demands will grow, particularly with accession. The increasing globalisation of business means data protection thinking can not be confined by national borders. It is important that the Commissioner's office not only learns from but also contributes to data protection developments in Europe and beyond. This is an area where TAIEX might be able to provide some assistance. An ability to keep track of political policy and technological changes that impact on the work of the Office. To be most effective the Commissioner's office needs to be able to spot external developments that will impact on its work and actively address them rather than merely act responsively.

One area that stood out as in need of attention was registration. Although there were nearly 30,000 processing operations included in the register, the Commissioner's own estimate was that whilst over 90% of government agencies had met their obligations, less than 50% of private sector businesses had done so. This is worrying not only because of the incompleteness of the register but also because it suggests that many private sector businesses have little or no awareness of their wider data protection responsibilities. An official announcement had been made in the government gazette in 1997 and some other steps had been taken to raise awareness of the need to register but it was recognised this was an area that needed to be given greater priority and where some new initiatives might be considered.

5. Awareness

Awareness amongst businesses of the need to register is only one aspect of data protection awareness. This also relates to the wider awareness of data controllers of their responsibilities and the awareness of data subjects of their rights. The evaluation team was initially concerned because the Commissioner's response to its questionnaire suggested that his office does not carry out information or awareness raising activities. From our discussions though, it was apparent that the Commissioner's office had been involved in some activities in this area. They had, for example, held a series of open meetings across 14 counties, and published a so called „privacy column” in several county newspapers. We took part in a round table meeting with representatives of some major data controllers. Here it was clear that those present had a high level of awareness and were actively taking steps to develop wider data protection awareness and compliance within their organisations.

There was though little other than the registration figures to indicate to us the level of awareness amongst smaller business. Also there was little to indicate the level of awareness of data subjects of their rights beyond the fact that the Commissioner had received more than 400 complaints in 2001. We did not, for example, have the opportunity to meet representatives of consumers and other data subjects. Although the extent to which supervising authorities in EU member states undertake awareness raising activities varies, it is central to effective data protection that individuals are aware of their rights. We were not in a position to establish how far this is the case in Hungary.

6. Resources

Raising awareness, like other activities of the Commissioner, depends on adequate resources. In 2001 the Commissioner had a budget of 540,869 EUR. He has 25 staff of his own and also receives assistance from a group of 50 staff who provide general administrative support to three parliamentary commissioners and deputies. It is difficult to draw meaningful international comparisons between the resources available to independent supervisory authorities given the variation in duties and structure. Nevertheless, the resources available to the Hungarian Commissioner appear to be on the low side, at least in comparison to EU member states, given the population of over 10 million and the fact that the Commissioner's responsibilities extend to freedom of information as well as data protection. Although the Commissioner and his staff have, and we are sure will continue to, achieve a great deal within the resources available to them, a limited but reasonable increase in resources would enable them to develop their activities in the areas identified in this report as being most pressing.

One area that raised particular concern was the infrastructure provided for the Commissioner. The standard of office accommodation could not be faulted but the information systems were not of an equivalent standard. The limited capabilities of the systems appeared to hinder staff. This was particularly so in relation to the use of the internet. Supervisory authorities increasingly rely on their web sites as the primary means of communication with data controllers, if not with data subjects. The Commissioner had not, for example, been able to make the registration application form available on-line or put the register of data controllers on the internet because of technical difficulties.

There were also doubts about the system for financing the Commissioner's work. One budget is provided for the Parliamentary Commissioner for Human Rights and his deputy, the Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minorities and the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information. The Commissioners then have to divide the budget amongst themselves. Potentially this could lead to one aspect of human rights being played off against another and is likely to perpetrate what has been the historical division of resources between the different Commissioners. It must also hinder transparency, in that presumably the Parliament does not know precisely what resources it is allocating to data protection. There would appear to be a case for a specific budget to be allocated to the Commissioner based on Parliament's assessment of the Commissioner's needs and the priority it gives to them.

IV. CONCLUSIONS

1. Overall Assessment

Hungarian law clearly provides a sound basis for data protection in Hungary. This is confirmed by the European Commission's finding of „adequacy” under the provisions of Article 25(6) of Directive 95/46/EC. There are, however, a few areas in which development could usefully take place. They include the provisions on international transfers and the enforcement powers of the Commissioner. When Hungarian law is modified, in the course of accession, to incorporate Directive 95/46/EC there should be an opportunity to give effect to these improvements.

The Commissioner and his staff operate as an effective and efficient, independent supervisory authority. Within the resources available to them they have achieved a great deal in bringing about compliance with Hungary's data protection law. However, a limited increase in resources would enable them to develop their work in some important areas, including international co-operation, which will become increasingly important after accession. Further attention also needs to be given to raising awareness of data protection rights and responsibilities and, with this, to increasing substantially the numbers on the data protection register.

All supervisory authorities are limited in their activities by the resources available to them. Nevertheless, the resources available to the Hungarian Commissioner appear to be relatively low compared to equivalent supervisory authorities in EU member states. Some increase in resources would enable the Commissioner to develop his work in the ways referred to above. Consideration should also be given to improving the IT infrastructure provided for the Commissioner and to streamlining the system by which financial support is provided to him.

2. Recommendations

The provisions of the 1992 Act on the Protection of Personal Data and the Disclosure of Data of Public Interest relating to data transfer abroad should be modified to bring them more into line with Directive 95/46/EC

Effective and proportionate enforcement powers should be given to the Commissioner to enable him to bring about compliance with the law.

The Commissioner should consider expanding the work of his Office in the areas of

- on-site inspections of data controllers
- links with those responsible for data protection in large organisations
- participation in the international data protection community
- keeping track of political, policy and technological changes, that impact on the work of the Office

Priority should be given by the Commissioner to increasing the number of data controllers, particularly smaller businesses, on the data protection register.

Further efforts should be made to raise awareness of data protection responsibilities amongst data controllers and, if necessary, data protection rights amongst data subjects.

There should be an examination of the financing of the Commissioner's Office with a view to

- providing some limited additional resources so that these recommendations can be implemented
- updating the IT infrastructure
- streamlining the system by which financial resources are allocated

3. TAIEX Assistance

One area that TAIEX might be able to assist with is providing opportunities for the Commissioner's staff to gain experience in the work of supervisory authorities in EU member states. This could be through a programme of staff exchange or through extended visits by the Commissioner's staff.

ÉRTÉKELŐ MISSZIÓ (PEER REVIEW) A TAIEX TÁMOGATÁSÁVAL

A PEER REVIEW JELENTÉSE A MAGYARORSZÁGI ADATVÉDELEMRŐL

2002. JÚNIUS 5–7.

I. VEZETŐI ÖSSZEGZÉS

A misszió célja a magyarországi adminisztratív infrastruktúra értékelése volt az EU adatvédelmi corpusának meghonosítása szempontjából. A vizsgálat megállapítása szerint sem a magyar törvényi szabályozásban, sem az adatvédelem és információszabadság országgyűlési biztosának tevékenységében nem mutathatók ki jelentős hiányosságok. Munkacsoportunk különösen nagy elismeréssel nyugtázta, hogy a biztos – a rendelkezésére álló eszközök adta kereteken belül – milyen sokat tett eddig is az adatvédelem ügyéért.

Értékelő csapatunk mindazonáltal több javaslatot is megfogalmazott a törvényi szabályozás, a biztos hivatalának tevékenysége, illetve az eszközellátás fejlesztése tárgyában, továbbá felveti a TAIEX által nyújtandó támogatás lehetőségét annak érdekében, hogy a biztos munkatársai az EU tagállamaiban is tapasztalatokat szerezhessenek.

II. BEVEZETÉS

1. A küldöttség feladata volt, hogy tájékoztadjék az adminisztratív infrastruktúráról és mérje fel Magyarország képességét az EU adatvédelmi corpusának befogadására.

2. Az értékelés célja annak megállapítása volt, hogy az ország rendelkezik-e az említett szabályozás meghonosításához szükséges, megfelelő szintű adminisztratív infrastruktúrával és kapacitással. A misszió azt is célul tűzte ki, hogy segítsen a magyaroknak a további javításra szoruló területek azonosításában, illetve a megfelelő adminisztratív kapacitás kiépítését célzó stratégiák kidolgozásában.

3. Az értékelő munkacsoport a következő tagokból állt:

Ms Anne-Christine Lacoste
Commission de Protection de la Vie Privée
Belgium

Mr Emilio Aced Felez
Agencia de Protección de Datos
Spanyolország

Mr David Smith
Office of the Information Commissioner
Nagy-Britannia

A munkacsoport kíséretében jelen volt még:

Mr César Alonso-Iriarte
DG Markt, Európai Bizottság

4. Az értékelő látogatást megelőzően a magyar adatvédelem és információszabadság országgyűlési biztosa (a továbbiakban: a biztos) kérdőíven válaszolt a biztos hatáskörével, illetve hivatala működésével kapcsolatos kérdésekre, valamint eljuttatta hozzánk 2001-es éves jelentésének angol fordítását és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény egy példányát.

A látogatás során a munkacsoport találkozott a biztossal és munkatársaival, országgyűlési képviselőkkel, a kormány tisztviselőivel, valamint a közszférában és a magánszektorban tevékenykedő adatkezelőkkel. A csoport további, különféle írásos anyagokat is kapott a helyszínen.

A látogatás végeztével a csoport záró értekezletet tartott a biztos és a hivatal főosztályvezetőinek részvételével, melynek során az alábbiakban részletezett összes ajánlást közösen megvitatták.

5. A csoport rengeteg segítséget kapott mindenkitől, akivel a látogatás során kapcsolatba került. A csoport ezúton is háláját fejezi ki mindenkinek; különösen köszönjük Péterfalvi úr és munkatársainak fáradozását, hogy a csoport látogatását konstruktívvá, egyszersmind élvezetessé tegyék.

III. AZ ÉRTÉKELÉS

1. Általános észrevételek

Magyarország egyike annak a mindössze három tagjelölt országnak, melyet az EU a 2002 áprilistól júniusig terjedő időszakban adatvédelmi értékelésre javasolt. (A másik két ilyen jelölt a Cseh Köztársaság és Lengyelország.) A három ország kiválasztásakor fő szempont volt adatvédelmi hatóságuk megkérdőjelezhetetlen függetlensége, illetve felügyeleti mechanizmusuk bejáratottsága. Ezen feltételeken túlmenően Magyarország egyike azon igen kis számú országnak, mely az Európai Bizottság megállapítása szerint megfelelő szintű védelmet biztosít a 95/46/EC Irányelv 25 (6) paragrafusában megállapított eljárás alapján az Unión belül továbbított személyes adatok számára. A fentiek tükrében ugyancsak meglepő lett volna, ha a látogatás során komolyabb adatvédelmi hiányosságokra derült volna fény Magyarországon, és erre természetesen nem is került sor. Ezzel együtt a munkacsoport tudott néhány – reményei szerint hasznos – javaslatot tenni. A munkacsoportnak nem volt tiszte, hogy a Bizottságnak az Irányelv 25 (6) paragrafusa szerinti megfelelő szintet megállapító határozatát minősítse. Igaz, a küldöttek nem tapasztaltak semmi olyan körülményt, amely kételyeket ébreszthetne a határozat megalapozottságát illetően.

2. A törvény

A személyes adatok védelméhez való jogot 1989 óta a magyar alkotmány garantálja. Ebben a vonatkozásban a fő kerettörvény az 1999-ben módosított, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény. Az Országgyűlés ezen felül számos egyéb, a személyes adatok kezelésének konkrét feltételeit szabályozó szektorális törvényt és más jogszabályt fogadott el, többek között a nyilvános dokumentumok és levéltárak, a közvetlen üzletszerzés (direkt marketing) és a bűnügyi nyilvántartások vonatkozásában.

Nem egy szempontból a magyar törvény szigorúbb, mint az EU számos tagállamának szabályozása. Ide tartozik azon rendelkezése, mely szerint személyes adat csak az adatalany beleegyezésével vagy konkrét törvényi felhatalmazás alapján kezelhető. Egyes, az EU területén mindennapos adatkezelések – mint például a közvetlen üzletszerzés céljait szolgáló ún. listakereskedelem (list broking) – Magyarországon jogellenesnek minősülnek. Ez kétségtelenül hasznos az állampolgárok magánszférájának védelmét tekintve, ugyanakkor fölöslegesen korlátozónak minősíthető a magyar versenyszféra szempontjából. Ez különösen nyilvánvaló az adatok külföldre történő továbbítása esetében. Nincs olyan hatályos rendelkezése a törvénynek, amely lehetővé tenné az adattovábbítást más országba – egyelőre az EU-tagállamokba sem – azon az alapon, hogy a célország törvényei megfelelő adatbiztonságot garantálnak, mint ahogy a törvény nem teszi lehetővé a biztos számára sem, hogy a nemzetközi adattovábbítások engedélyezésében szerepet vállaljon.

A csatlakozási folyamat során mindenképpen sort kell keríteni a 95/46/EC Irányelvet hatályba helyező törvénymódosításokra. Ez egyben alkalmat szolgáltat majd számos kérdés, így a nemzetközi adattovábbítás kérdésének rendezésére is.

3. A biztos hatásköre, jogosítványai

A biztos jogosítványai hasonlóak az EU tagállamok adatvédelmi biztosainak jogosítványaihoz. Hatáskörében panaszokat vizsgálhat ki, betekinthez különböző iratokba, beléphet bármely olyan helyiségbe, ahol adatkezelést, adatfeldolgozást végeznek, illetve felszólíthatja az adatkezelőt a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Egyértelmű, hogy a biztos él is ezen jogosítványaival, hiszen 2001-ben 462 panaszügyet iktatott, és összesen 705 esetben indított vizsgálatot (ezeknek csak töredéke vont magával helyszíni inspekción is). A vizsgálatok mintegy 50%-a zárult a jogosulatlan adatkezelés megszüntetésére való felszólítással. Alkalmanként a biztos közleményt tett közzé, míg néhány, különösen súlyos jogsértést érintő ügyben formálisabb ajánlást fogalmazott meg.

Kétségek leginkább a végrehajtás, a jogérvényesítés területén jelentkeznek, hiszen a biztos rendelkezésére álló eszközök a jogkövető magatartás kikényszerítésére igencsak korlátozottak. Ezek között említhető:

- a jogsértő adatkezelők ügyében tett megállapítások közzététele a biztos éves jelentésében és egyéb fórumokon;
- a biztos személyes tekintélye és tiszttségének magas társadalmi presztízse;
- a legsúlyosabb esetekben az Országgyűléshez intézett biztosi beszéd lehetősége.

A fenti eszközök egyike sem rendelkezik különösebb kényszerítő erővel, kivált a magánszektor területén, ahol a vállalkozások gyakran vajmi kevés tiszteletet mutatnak a közszférában tevékenykedő ombudsman hagyományos funkciója iránt. Jóllehet a magyar büntető törvénykönyv ismeri a személyes adatok jogosulatlan kezelése, illetve a különleges adatokkal való visszaélés vétségét, azonban úgy tűnik, hogy ezen tényállások megfogalmazása túlságosan laza ahhoz, hogy a bíróságok azoknak hasznát is vegyék joggyakorlatukban. A biztos csak néhány kivételes esetben tett ilyen jogsértés ügyében feljelentést az ügyészségen, és ez rendszerint nem is vezetett a nyomozás folytatásához. A hasonló ügyek bíróságra vitelét különben is az adatvédelmi jogérvényesítés „atombomba” szintű, túlzottan drasztikus megoldásának tekintik Magyarországon.

4. A biztos hivatalának működése

Lenyűgözőnek találtuk, hogy a biztos és munkatársai milyen mélységben ismerik és látják át az adatvédelem kérdéseit. Tisztelettel adózunk az előtt is, hogy milyen komolyan veszik munkájukat, és milyen óriási eredményeket értek el eddig a rendelkezésükre álló eszközök korlátozott volta ellenére. Bár elkerülhetetlen, hogy más-más felügyeleti hatóságok valamelyest különbözően értelmezzék és alkalmazzák az adatvédelmi törvényt, a magunk részéről nem tapasztaltunk igazán jelentős eltérést a magyarországi és az EU tagállamokban bevett megközelítés között. Ezzel együtt azonosítottunk néhány olyan területet, ahol – a megfelelő források megléte esetén – a biztos fontolóra vehetné a hivatal működésének kiszélesítését. Ezek a területek a következők:

Több helyszíni vizsgálatot lehetne tartani az adatkezelők telephelyén. Ez nemcsak növelné az adatvédelem jelentőségének ismertségi szintjét és ösztönözné a jogkövető magatartást az adatkezelők körében, hanem a biztos munkatársainak gyakorlati ismereteit, tapasztalatait is bővítené az adatkezelői tevékenységek vonatkozásában.

Érdemes erősíteni a kapcsolatokat a nagy szervezetek adatvédelmi felelőseivel. Mint azt megtudtuk, Magyarországon immár számos nagy adatkezelő léptetett életbe adatvédelmi rendszereket; az ilyen kezdeményezéseket a biztos hivatalának is bátorítania, támogatnia kell.

Indokoltnak találnánk magasabb arányú részvételt a nemzetközi adatvédelmi szakmai közösségekben, nemcsak a biztos, hanem az adott szakterületen jártas munkatársak részéről is. Erre az igény – különösen a csatlakozást követően – várhatóan jelentősen növekedni fog, az üzleti világ gyorsuló globalizációja pedig azt jelenti, hogy az adatvédelem egyre kevésbé lesz elképzelhető a nemzeti határok korlátai között. Fontosnak tartjuk, hogy a biztos hivatala okulhasson az európai és az Európán túli adatvédelem vívmányaiából, illetve – és ez legalább annyira kiemelendő – maga is hozzájárulhasson ezekhez az eredményekhez. Ez pedig olyan terület, ahol esetleg a TAIEX segítségnyújtására is lehet számítani.

Fejleszteni kell a készséget azon politikai és technológiai változások követésére, melyek hatással lehetnek a hivatal munkájára. A jobb hatékonyság elérése érdekében a biztos hivatalának fel kell tudnia ismerni a működését érintő külső fejleményeket, és azokra aktívan, nem pedig passzívan célszerű reagálnia.

Tapasztalataink szerint az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés területe különösen nagy figyelmet érdemel. A nyilvántartásban már közel 30 000 adatkezelés szerepel. A biztos saját becslése szerint az állami hivatalok és szervezetek több mint 90%-a jelentkezett be, ugyanakkor a magánszektor mindössze 50%-ban tett eleget ezen kötelezettségének. Ez nemcsak a nyilvántartás hiányossága miatt sajnálatos, hanem mert azt jelzi, hogy sok magánvállalkozásnak nincs, vagy csak alig van tudomása saját, szélesebb értelemben vett adatvédelmi felelősségéről. A Magyar Közlönyben 1997-ben megjelentetett felhívás és néhány egyéb, az adatvédelem népszerűsítését célzó lépés ellenére mindenki egyetértett abban, hogy a bejelentkezés kérdését a továbbiakban megkülönböztetett figyelemmel kell kezelni, szükség szerint új kezdeményezéseknek is helyet adva ezen a területen.

5. Ismertség

Hogy a vállalkozások mennyiben vannak tisztában bejelentkezési kötelezettségükkel, az mindössze egy mozzanata az adatvédelmi kultúrának, amely az adatkezelők szélesebb értelemben felfogott felelősségtudatából, illetve az adatalanyoknak a jogaikat illető ismereteiből tevődik össze. Munkacsoportunk kezdetben aggályosnak látta a helyzetet, ugyanis a biztosnak a kérdőívre adott válaszaiból úgy tűnt, hogy a hivatal nem folytat tájékoztató, népszerűsítő tevékenységet. Az ezt követő személyes megbeszéléseinken azonban kiderült, hogy a biztos hivatala foglalkozik ilyen jellegű tevékenységgel is. Ennek keretén belül a hivatal munkatársai 14 megyében szerveztek nyílt találkozókat, illetve több megyei lapban nyitottak ún. adatvédelmi rovatot. A nagy adatkezelők képviselőivel szervezett kerekasztal megbeszéléseken, melyre mi is hivatalosak voltunk, egyértelművé vált számunkra, hogy a jelenlévők nemcsak magas szinten tájékozottak az adatvédelem kérdéseiben, hanem konkrét lépéseket is tesznek azért, hogy szervezetükön belül ápolják az adatvédelmi tudatot és bátorítsák a jogkövető magatartást.

A kisebb vállalkozásokat tekintve – a bejelentkezési adatokon kívül – vajmi kevés információ állt rendelkezésre az adatvédelem ismertségéről, mint ahogy arról sem tudunk meg sokat, hogy az adatalanyok mennyire vannak tisztában saját jogaikkal – azon túlmenően, hogy a biztoshoz több mint 400 panaszos fordult beadvánnyal 2001-ben. Így például nem volt alkalmunk arra sem, hogy fogyasztóvédelmi vagy más adatalany-csoportok képviselőivel találkozhassunk. Bár a felügyeleti szervek az EU-n belül is más-más mértékben vállalkoznak tájékoztató szerepre, a hatékony adatvédelemnek mindenhol előfeltétele a jogok ismertsége. Hogy ez mennyiben van így Magyarországon, azt nem áll módunkban megállapítani.

6. Források, eszközök

Az adatvédelem népszerűsítése – mint bármely más biztos tevékenység – nagy mértékben függ a rendelkezésre álló forrásoktól. 2001-ben a hivatal költségvetése 540,869 Euró volt. A biztos közvetlen munkatársainak létszáma 25, de további 50 fős gárdára is támaszkodhat, akik általános adminisztratív feladatok ellátásával segítik a három országgyűlési biztos és helyetteseik munkáját. A tisztséggel járó kötelezettségek és adminisztratív felépítések eltérő jellege miatt nehéz nemzetközi szinten érdemi összehasonlításokat tenni a független adatvédelmi hatóságok költségvetései között. Ezzel együtt is elmondható, hogy a magyar biztos rendelkezésére álló anyagi eszközök az EU tagállamokban működő kollégáiéhoz képest igen szerények a 10 millió feletti népesség arányában, tekintve azt is, hogy a biztos feladatköre nemcsak az adatvédelem, hanem az információszabadság felügyeletére is kiterjed. Jóllehet a biztos és munkatársai már eddig is szép eredményeket értek el a rendelkezésükre álló szűkös forrásokból gazdálkodva, úgy látjuk, hogy költségvetésük ésszerű bővítése sokat segíthetne az általunk leggyakrabban talált feladatok hatékonyabb megoldásában.

A hivatal rendelkezésére álló infrastruktúra állapota különösen aggasztó. Magában az épületben, az elhelyezésben nem találni kivetnivalót, ugyanakkor az informatikai rendszerek színvonala messze nem ennyire kielégítő. A rendszerek korlátozott teljesítménye nyilvánvalóan hátráltatja a munkát. Különösen szembeszökő ez az Internet-használat területén, márpedig a felügyeleti szervek világszerte egyre nagyobb mértékben támaszkodnak saját

weblapjukra mint az adatkezelőkkel, netán az adataival való kommunikáció fő médiumára. A helyzetet jól szemlélteti, hogy a biztos – műszaki nehézségek miatt – nem tudta elérni, hogy a bejelentkezési lap letölthető legyen, és az adatkezelők nyilvántartását sem tudták még internetes formában elérhetővé tenni.

Kételek merültek fel a biztos intézmény finanszírozási rendszerével kapcsolatban is, ugyanis a három országgyűlési biztos – az emberi jogok biztosa és helyettese, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa, valamint maga az adatvédelem és információszabadság biztosa – egyetlen költségvetésen osztozik. Ez magában rejti a különböző jogok egymás elleni kijátszásának veszélyét, illetve valószínűleg állandósítja a különböző biztos funkciók finanszírozásának történelmi „leosztását”. Ez a megoldás voltaképpen magát az átláthatóságot is hátráltatja, hiszen a parlament így aligha tudhatja pontosan, mennyi forrást szavaz meg konkrétan az adatvédelem ügyére. Indokoltnak tűnhet tehát a biztos költségvetésének konkretizálása és elkülönítése annak alapján, hogy az Országgyűlés hogyan ítéli meg a hivatal szükségleteit és milyen fontosságot tulajdonít azoknak.

IV. ÖSSZEGRZÉS

1. Általános értékelés

Egyértelmű, hogy a hatályos magyar törvény szilárd alapot ad az adatvédelem számára. Ezt az Európai Bizottság is megerősítette, mikor a 95/46/EC Irányelv 25. § (6) bekezdésében elismerte a magyarországi adatvédelmi garanciák adekvát szintjét. Ugyanakkor elmondható, hogy néhány területen – például a nemzetközi adattovábbítás vagy a biztos végrehajtói jogköre vonatkozásában – még van helye a továbblépésnek. Ezen változtatások foganatosítására jó alkalomnak ígérkezik a csatlakozási folyamat során végrehajtandó, a 95/46/EC Irányelv rendelkezéseit meghonosító törvénymódosítás.

A biztos hivatala független felügyeleti szervként, hatásosan és hatékonyan működik. A biztos és munkatársai – a források szűkössége dacára – tiszteletre méltó eredményeket értek el a magyar adatvédelmi törvény érvényesítésében. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy költségvetésük korlátozott bővítése lehetővé tenné tevékenységük fejlesztését néhány olyan kulcsfontosságú területen – például a nemzetközi együttműködés területén –, mely az ország csatlakozása után egyre nagyobb hangsúlyt kap majd. Még több figyelmet kell szentelni az adatvédelemmel kapcsolatos jogok és köteleességek megismertetésének, és ezzel az adatvédelmi nyilvántartás jelentős kiszélesítésének is.

Nincs olyan felügyeleti szerv, amely tevékenységének ne szabna határt a költségvetés, azonban a magyar biztos hivatala számára ezek a korlátok szűkebbek, mint általában az EU-n belül. A források bizonyos mértékű bővítése lehetővé tenné a biztos számára, hogy a fentebb vázolt területeken tovább fejlessze tevékenységét. Fontolóra kell venni továbbá a hivatal informatikai rendszerének, valamint az intézmény finanszírozási modelljének korszerűsítését is.

2. Ajánlások

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény országhatáron túli adattovábbítással foglalkozó rendelkezéseit szorosabban harmonizálni kell a 95/46/EC Irányelvvel.

A biztost hatékony és méltányos végrehajtói jogosítványokkal kell felruházni, hogy sikeresebben működhessen a törvény betartatása terén.

A biztosnak megfontolásra ajánljuk a hivatal tevékenységének kiszélesítését a következő területeken:

- adatkezelők helyszíni vizsgálata;
- a nagy adatkezelő szervezetek adatvédelmi felelőseivel fenntartott kapcsolatokat;
- részvétel a nemzetközi adatvédelmi szakmai közösségekben;
- lépéstartás a hivatal működését befolyásoló politikai, szabályozási és technológiai változásokkal.

A biztos kezelje prioritásként az adatvédelmi nyilvántartásba felvett adatkezelők, elsősorban kisvállalkozások számának növelését.

További lépésekre van szükség az adatvédelmi kötelezettségek és – amennyiben szükséges – a személyes adatok védelméhez fűződő jogok ismertté tétele terén.

A biztos hivatalának költségvetése felülvizsgálandó a következő feladatok alapján:

- korlátozott összegű további forrás biztosítása annak érdekében, hogy jelentésünk ajánlásai kivitelezhetőek legyenek;
- az informatikai infrastruktúra modernizálása;
- a finanszírozási modell ésszerűsítése.

3. TAIEX támogatás

A TAIEX elsősorban abban tud segíteni, hogy a biztos munkatársainak lehetővé teszi az EU tagállamokban működő hasonló szervezetek és munkájuk közelebb megismerését. Ez akár csereprogram, akár a biztos munkatársainak hosszabb külföldi látogatása keretében elképzelhető.

Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek a 2002. évben

Törvények, törvényjavaslatok, törvénytervezetek

- A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény módosításáról szóló 2002. évi XLIV. törvény tervezete (195/J/2002)
- A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény, a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, az illetékekről szóló 1990. évi XCII. törvény és az Európai Unió bűnüldözési rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (368/J/2002)
- A közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló képviselői önálló indítvány (481/J/2002)
- Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény tervezete (482/J/2002)
- A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezete (484/J/2002)
- A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló képviselői önálló indítvány (486/J/2002)
- Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló képviselői önálló indítvány (493/J/2002)
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében, a Nemzetközi Büntető Bíróság Statútumáról szóló, Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény tervezete (505/J/2002)
- A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának megerősítésével összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló törvény tervezete (515/J/2002)
- Nemzetközi kötelezettségvállalás alapján elrendelt egyes korlátozó intézkedésekről szóló törvény tervezete (519/J/2000)
- A büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi II. törvény tervezete (546/J/2002)
- A miniszterek feladat- és hatáskörének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló 2002. évi XLVII. törvény I. fejezetét képező önálló törvénytervezet (565/J/2002)
- Az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekből származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló törvény tervezete (574/J/2002)
- A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény tervezete (588/J/2002.)
- Az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló törvény 2002. évi XLIII. tervezete (590/J/2002)
- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló törvény tervezete (595/J/2002)
- A közlekedésről szóló egyes törvények módosításáról szóló 2002. évi LXVIII. törvény tervezete (605/J/2002)
- Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény tervezete (627/J/2002)
- Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 2002. évi LXV. törvény tervezete (636/J/2002)

- A Pénzügyi Nyomozó Hivatalról szóló törvény tervezete (636/J/2002)
- A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (651/J/2002)
- Az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény tervezete (667/J/2002)
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról szóló 2001. évi LI. törvény, a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint egyes más törvények módosításáról szóló 2002. évi LIII. törvény tervezete (676/J/2002)
- A pártfogókra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezete (718/J/2002)
- A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló törvény tervezete (739/J/2002)
- A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény tervezete (742/J/2002)
- Egyes pénz- és tőkepiaci tárgyú törvények módosításáról szóló 2002. évi LXIV. törvény tervezete (751/J/2002; 847/J/2002)
- A személyes adatok védelméről szóló törvény tervezete (783/J/2002)
- A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény tervezete (783/J/2002)
- A szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (817/J/2002)
- Az Európai Parlament képviselőinek választásáról és jogállásáról szóló törvény tervezete (878/J/2002)
- A polgári rendeltetésű kézi lőfegyverek forgalmának, megszerzésének és tartásának szabályairól szóló törvény tervezete (930/J/2002)

Kormányrendeletek és kormányrendelet-tervezetek

- A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről rendelkező 113/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 29/2002. (II. 27.) Korm. rendelet tervezete (20/J/2002)
- A környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok feladat- és hatásköréről, továbbá a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségről szóló 211/1997. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 35/2002. (III. 7.) Korm. rendelet tervezete (25/J/2002)
- A csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 94/2002. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 195/2002. (IX. 6.) Korm. rendelet tervezete (59/J/2002)
- A zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet módosításáról szóló 96/2002. (V. 5.) Korm. rendelet tervezete (70/J/2002)
- A könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet tervezete (191/J/2002)
- A köztisztviselők ideiglenes külföldi kiküldetéséről szóló kormányrendelet tervezete (308/J/2002)
- A diákigazolványról szóló 30/1999. (II. 15.) Korm. rendelet módosításáról szóló 118/2002. (V. 15.) Korm. rendelet tervezete (365/J/2002)
- Az áruk és a szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról szóló 79/1998. (IV. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 168/2002. (VIII. 2.) Korm. rendelet tervezete (391/J/2002)
- A polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről szóló 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet tervezete (395/J/2002)
- A bírósági ügyintézők által büntető ügyekben ellátható feladatokról szóló kormányrendelet tervezete (461/J/2002)
- A zálogtárgyak bírósági végrehajtáson kívüli értékesítésének szabályairól szóló 12/2003. (I.30.) Korm. rendelet tervezete (511/J/2002)

- A mozgásában korlátozott fogyatékos személy parkolási igazolványáról szóló kormányrendelet tervezete (607/J/2002)
- A 2003. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programról és a 154/1999. (X. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 227/2002. (XI. 7.) Korm. rendelet tervezete (615/J/2002)
- A gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 260/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet tervezete (634/J/2002)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között az állampolgárok kölcsönös foglalkoztatása érdekében Pozsonyban, 1999. február 12. napján aláírt Egyezmény módosításáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezete (696/J/2002)
- Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (710/J/2002)
- A frekvenciahasználati jogosultság megszerzését szolgáló árverés és pályázat szabályairól szóló 11/2003. (I. 30.) Korm. rendelet tervezete (717/J/2002)
- A Nemzeti Földalap Vagyonnyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet tervezete (761/J/2002)
- A termőföld állam által életjáradék fizetése ellenében történő megvásárlásáról szóló 255/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet tervezete (761/J/2002)
- A pályakezdő munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítéséről szóló 68/1996. (V. 15.) Korm. rendelet, továbbá a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 256/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet tervezete (784/J/2002)
- A nevelőszülői, a hivatásos nevelőszülői és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 261/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet tervezete (805/J/2002)
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 314/2002. (XII. 29.) Korm. rendelet tervezete (807/J/2002)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 295/2002. (IX. 14.) Korm. rendelet tervezete (818/J/2002)
- A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 265/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet tervezete (825/J/2002)
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 293/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet tervezete (839/J/2002)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 294/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet tervezete (858/J/2002)
- Az egyházi jogi személyek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 218/2000. (XII. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 286/2002. (XII. 23.) Korm. rendelet tervezete (859/J/2002)
- A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 289/2002. (XII. 23.) Korm. rendelet tervezete (860/J/2002)
- A közfürdők létesítéséről és működéséről szóló 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 273/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet tervezete (869/J/2002)
- A magánnyugdíjpénztárak beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 222/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 287/2002. (XII. 23.) Korm. rendelet tervezete (872/J/2002)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 13/2003. (II. 12.) Korm. rendelet tervezete (874/J/2002)

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet módosításáról szóló 311/2002. (XII. 29.) Korm. rendelet tervezete (875/J/2002)
- Az Államháztartási Hivatal beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 253/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 308/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet tervezete (876/J/2002)
- Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. 250/2002. (XII. 5.) Korm. rendelet tervezete (877/J/2002)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló 313/2002. (XII. 29.) Korm. rendelet tervezete (887/J/2002)
- Az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (888/J/2002)
- Az önkéntes nyugdíjpénztárak beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól szóló 223/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 288/2002. (XII. 23.) Korm. rendelet (889/J/2002)
- Az egyes pénzbeli szociális ellátások folyósításának és elszámolásának szabályairól szóló 30/1993. (II. 17.) Korm. rendelet módosításáról készült 313/2002. (XII. 29.) Korm. rendelet tervezete (890/J/2002)

Miniszteri rendeletek, miniszteri rendelet tervezetek

- A zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet tervezete (5/J/2002)
- A használt és szennyvizek kibocsátási határértékeiről és alkalmazásuk szabályairól szóló 9/2002. (III. 22.) KöM–KöViM együttes rendelet tervezete (19/J/2002)
- A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról szóló 6/2002. (III. 1.) KöM rendelet tervezete (20/J/2000)
- Az Őrségi Nemzeti Park létesítéséről szóló 4/2002. (II. 27.) KöM rendelet tervezete (26/J/2002)
- Az ivóvízkivételre szánt felszíni víz-, valamint a halak életfeltételeinek biztosítására kijelölt felszíni vizek szennyezettségi határértékeiről és azok ellenőrzéséről szóló 6/2002. (XI. 5.) KvVM rendelet tervezete (39/J/2002)
- A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításához szükséges kisajátítások ütemezéséről szóló 12/1997. (IV. 25.) KTM rendelet módosításáról szóló 5/2002. (II. 27.) KöM rendelet tervezete (100/J/2002)
- Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról szóló 4/2002. (X. 17.) FMM rendelet tervezete (119/J/2002; 560/J/2002)
- A közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 7/2002. (III. 12.) BM rendelet tervezete (121/J/2002)
- A gázelosztó vezetésekre vonatkozó hálózatfejlesztési hozzájárulásról szóló 32/1995. (VIII. 8.) IKM rendelet módosításáról szóló GM rendelet tervezete (127/J/2002)
- A pszichiátriai betegekre vonatkozó korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos EüM rendelet tervezete (157/J/2002)
- A hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet módosításáról szóló 10/2002. (III. 26.) KöM rendelet tervezete (176/J/2002)
- A Belügyminisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 16/1995. (X. 20.) BM rendelet módosításáról szóló 14/2002. (V. 8.) BM rendelet tervezete (179/J/2002)
- A gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adataiból történő felvilágosítás adásáról, valamint annak költségtérítéséről szóló 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet tervezete (276/J/2002)
- A társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartása ügyviteli szabályainak módosításáról szóló 15/2002. (VIII. 30.) IM rendelet tervezete (312/J/2002)
- A Környezetvédelmi Alap célfeladatok fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának, nyilvántartásának és ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 28/2001. (XII. 23.) KöM rendelet módosításáról szóló 1/2002. (VI. 29.) KvVM rendelet tervezete (351/J/2002)

- A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet tervezete (352/J/2002)
- A diákigazolványok előállításának, kiadásának és nyilvántartásának rendjéről szóló 15/1999. (III. 24.) OM rendelet módosításáról szóló 31/2002. (V. 18.) OM rendelet tervezete (366/J/2002)
- A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól szóló BM-IM együttes rendelet tervezete (369/J/2002)
- A 2002/2003. tanév rendjéről szóló 30/2002. (V. 17.) OM rendelet tervezete (383/J/2002)
- A bírósági eljárásban az eljárási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítéséről, valamint a tárgyalás zártcélú távközlő hálózat útján történő megtartásáról szóló IM rendelet tervezete (400/J/2002)
- A személyes költségmentesség büntetőeljárásban való alkalmazása tárgyában készült IM–BM–PM együttes rendelet tervezete (401/J/2002)
- A bűnügyi nyilvántartást kezelő szervről, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjéről szóló 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendelet módosításáról szóló BM–IM együttes rendelet tervezete (443/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak egyes illetményen kívüli járandóságairól, szociális juttatásairól és támogatásáról szóló 6/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 25/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (468/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai részére járó egyes költségtérítésekről szóló 7/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 16/2002. (XII. 20.) IM rendelet (469/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezetre vonatkozó kártérítési eljárás egyes szabályairól szóló 8/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 27/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (470/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak elismerési rendjéről szóló 10/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 28/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (471/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjaira vonatkozó egyes munkáltatói jogkörök gyakorlásáról szóló 11/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 29/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (472/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai illetményének és illetményjellegű juttatásainak megállapításáról és folyósításáról szóló 15/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról szóló 30/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (473/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak egyes illetményen kívüli járandóságairól, szociális juttatásairól és támogatásáról szóló 6/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 31/2002. (XII. 20.) IM rendelet tervezete (474/J/2002)
- Az Európai Közösség tagállamainak területén lévő kikötőt érintő forgalomban részt vevő személyhajókon utazó személyek nyilvántartásáról szóló 11/2002. (VIII. 12.) GKM rendelet (510/J/2002)
- A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása tárgyában kiadott 20/2002. (VIII. 1.) BM rendelet tervezete (522/J/2002)
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjainak 2002. október 20. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 18/2002. (VII. 24.) BM rendelet tervezete (530/J/2002)
- Egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 1/2002. (VIII. 23.) FMM rendelet tervezete (564/J/2002)
- Egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 3/2002. (IX. 30.) FMM rendelet tervezete (567/J/2002)
- A büntetés-végrehajtási szervezetek rendelkezése alatt álló lakások bérletéről szóló 17/1994. (IX. 29.) IM rendelet módosításáról szóló 16/2002. (X. 17.) IM rendelet tervezete (645/J/2002)
- Az állam tulajdonában és a büntetés-végrehajtási szervek kezelésében lévő lakások, valamint a nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 22/1995. (XII. 29.) IM rendelet módosításáról szóló 17/2002. (X. 17.) IM rendelet tervezete (646/J/2002)
- A hivatásos és szerződéses katonák egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságának minősítéséről szóló 4/2003. (I. 31.) HM rendelet tervezete (663/J/2002)

- A honvédelmi vonatkozású szolgálati titokkörökről szóló 11/1995. (XI. 14.) HM rendelet módosításáról szóló 49/2002. (XII. 5.) HM rendelet tervezete (670/J/2002)
- A távközlési építményekkel kapcsolatos építés felügyeleti eljárásról szóló 7/2002. (XII. 20.) IHM rendelet tervezete (675/T/2002)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet módosításáról szóló 11/2002. (XII. 28.) FMM rendelet tervezete (677/J/2002.)
- A befektetési egységekhez kötött életbiztosítások esetén az ügyfeleknek történő tájékoztatás formájáról és tartalmáról szóló 33/2002. (XI. 16.) PM rendelet tervezete (688/J/2002)
- A robbanásveszélyes környezetben lévő munkahelyekről, valamint az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés minimális követelményeiről szóló FMM rendelet tervezete (711/J/2002)
- A kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott előállításához, gyártásához is használt vegyi anyagokkal végezhető egyes tevékenységek szabályozásáról szóló 272/2001. (XII. 21.) Korm. rendeletben meghatározott hatósági feladatok ellátása céljából tárolandó adatok körének és az adatokhoz való hozzáférés rendjének szabályozásáról szóló GKM-BM-PM-ESzCsM-MeH együttes rendelet tervezete (728/J/2002)
- A hadkötelezettség alapján teljesítendő katonai szolgálatra és a katonai oktatási intézményi tanulmányokra való egészségi alkalmasság elbírálásáról szóló 9/2002. (II. 28.) HM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló miniszteri rendelet tervezete (732/J/2002)
- A villamosenergia-rendszer irányításával, működésével és használatával összefüggő egyes adatszolgáltatásokról szóló 36/2002. (XII. 19.) GKM rendelet tervezete (735/J/2002)
- A büntetés-végrehajtás közötti járművei forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 24/2002. (XII. 13.) IM rendelet tervezete (759/J/2002)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet módosításáról szóló OM rendelet tervezete (767/J/2002)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény halottakkal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló BM-ESzCsM-IM rendelet tervezete (774/J/2002)
- A fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (776/J/2002)
- A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet, továbbá a munkaügyi központok foglalkozási rehabilitációs eljárásáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő egyes támogatásokról szóló 11/1998. (IV. 29.) MüM rendelet módosításáról szóló 6/2002. (XI. 28.) FMM rendelet tervezete (787/J/2002)
- A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint szervei szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 9/2002. (XII. 23.) KvVM rendelet tervezete (791/T/2002)
- Az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékről és a Névjegyzékbe történő felvételi eljárásról szóló ESzCsM rendelet tervezete (806/J/2002)
- A villanszerelő vállalkozások nyilvántartásáról szóló GKM rendelet tervezete (816/J/2002)
- Az Igazságügyi Minisztérium fejezetéhez tartozó költségvetési szerv középírányító szervként történő elismeréséről, a gazdálkodási jogosítványok megosztási rendjéről és a büntetés-végrehajtási szervek alapító okiratainak módosításáról szóló 32/2002. (XII. 21.) IM rendelet tervezete (835/J/2002)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a szerv- és szövetátültetésre, valamint -tárolásra és egyes kórszövetani vizsgálatokra vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 18/1998. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról szóló 3/2003. (II. 1.) ESzCsM rendelet tervezete (840/J/2002)
- A büntetőeljárás során keletkezett iratokból való másolat adásáról szóló IM–BM–PM rendelet tervezete (845/J/2002)
- Az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt, illetve a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható ismeretlen személy tartózkodási helye felkutatásának, lakóhelye, illetőleg személyazonossága megállapításának és körözése elrendelésének részletes szabályairól szóló IM rendelet tervezete (846/J/2002)

- A házi őrizet végrehajtásáról szóló IM rendelet tervezete (848/J/2002)
- A büntetőeljárásban alkalmazható sajtóhirdetmény útján történő értesítés szabályairól szóló IM–BM–PM rendelet tervezete (849/J/2002)
- A kollektív szerződések regisztrálási rendjéről és az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségről szóló 19/1997. (XII. 18.) MüM rendelet módosításáról szóló 9/2002. (XII. 20.) FMM rendelet tervezete (863/J/2002)
- A hivatásos gondnoki feladatot ellátó személyek képesítési előírásairól szóló ESZCSM rendelet tervezete (873/J/2002)
- Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (879/J/2000)
- Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala megalapításával összefüggő miniszteri rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (881/J/2002)
- A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESZCSM rendelet tervezete (882/J/2002)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló BM rendelet tervezete (895/J/2002)
- A fogvatartottak foglalkoztatására jóváhagyott költségvetési előirányzat felhasználási rendjéről szóló 2/1996. (III. 13.) IM–PM együttes rendelet módosításáról szóló 35/2002. (II. 30.) IM–PM együttes rendelet tervezete (896/J/2002)
- A szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elvégzésének rendjéről szóló 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet tervezete (902/J/2000)
- A nemzeti kulturális örökség minisztere felügyelete alatt álló intézmények közalkalmazottainak vagyonynyilatkozattételéről szóló 25/2002. (XII. 25.) NKÖM rendelet tervezete (903/J/2002)
- A távközlési építmények engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet módosításáról szóló IHM rendelet tervezete (918/J/2002)
- A speciális gyógyászati célra szánt tápszerekről szóló ESZCSM rendelet tervezete (921/J/2002)
- Az anyatejet helyettesítő és az anyatejet kiegészítő (elválasztási) tápszerekről szóló ESZCSM rendelet tervezete (922/J/2002)
- A fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló GKM rendelet tervezete (925/J/2002)
- A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESZCSM rendelet tervezete (928/J/2002)

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

- Összefoglaló Jelentés az Országgyűlés részére a Nemzeti Környezetvédelmi Program végrehajtásáról (kormányhatározat tervezet) (75/J/2002)
- A Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményben Részes Felek Konferenciájának hatodik találkozásán való magyar részvételről szóló 2103/2002. (IV. 12.) Korm. határozat tervezete (112/J/2002)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásról szóló 2101/2002. (IV. 12.) Korm. határozat tervezete (113/J/2002)
- A Kis-Balaton Vízügyi Rendszer II. ütem beruházás felülvizsgálatáról és a beruházási program módosításáról szóló 2371/1999. (XII. 27.) Korm. határozat módosításáról szóló kormányhatározat tervezete (194/J/2002)
- A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi egyezmény megerősítéséről szóló 57/2002. (IX. 13.) OGY határozat tervezete (503/J/2002)

- Az Európa Tanács 2001. november 23-án kelt számítástechnikai bűnözésről szóló Egyezményének megerősítéséről szóló 82/2002. (XI. 13.) OGY határozat tervezete (504/J/2002)
- A Kitüntetési Bizottságról és az állami kitüntetések adományozásának rendjéről szóló 1130/2002. (VII. 24.) Korm. határozat tervezete (507/J/2002)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya között a vámügyekben történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Megállapodás létrehozásáról és aláírásáról szóló Megállapodásról szóló kormányhatározat tervezete (541/J/2002)
- A kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások és a kettős adózás elkerülésére irányuló egyezmények tárgyalásához szükséges felhatalmazásról szóló kormányhatározat tervezete (561/J/2002)
- A bűnüldöző szervek között folytatott nemzetközi együttműködésről szóló nemzetközi szerződések létrehozásáról, valamint a terrorizmus, a kábítószeres illegális forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló megállapodások módosításáról szóló kormányhatározat tervezete (700/J/2002)
- A Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló 2002. március 4-én, Budapesten aláírt egyezmény megerősítéséről szóló OGY határozat tervezete (726/J/2002)
- Az új polgári törvénykönyv koncepciójának elfogadásáról, valamint a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat időarányos végrehajtásáról és módosításáról szóló 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat tervezete (775/J/2002)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Quebec Kormánya között a szociális biztonságról szóló megállapodás aláírására történő meghatalmazásról szóló kormányhatározat tervezete (793/J/2002)
- A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság közötti, a szociális biztonságról szóló Egyezmény aláírására történő felhatalmazásról szóló kormányhatározat tervezete (826/J/2002)
- Az Egészség Évtizedének Johan Béla Nemzeti Programjáról szóló OGY határozat tervezete (853/J/2002)
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1034/1992. (VII. 1.) Korm. határozat módosításáról szóló kormányhatározat tervezete (880/J/2002)
- Az Európa Tanács 2001. november 23-án kelt, a számítástechnikai bűnözésről szóló egyezményének a számítástechnikai rendszer útján megvalósított rasszista és idegengyűlölő cselekmények büntetendővé nyilvánításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyvének aláírásáról szóló kormányhatározat tervezete (926/J/2002)

Véleményezésre megküldött egyéb dokumentumok

- Az új polgári törvénykönyv koncepciója (168/J/2002)
- Az Alkotmány és a jogalkotási törvény Európai Unió csatlakozással összefüggésben történő módosításának tézisei (563/J/2002)
- A sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény módosításáról szóló törvény koncepciója (568/J/2002)
- A pártfogói felügyelői hálózat szervezeti és működési koncepciója (585/J/2002)
- A közúti közlekedési előéleti pontrendszer közlekedésbiztonságra gyakorolt hatásának vizsgálatáról szóló kormány-előterjesztés tervezete (619/J/2002)
- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójának tervezete (629/J/2002)
- Az európai integrációval összefüggő egyes másodlagos közösségi joganyagok (729/J/2002)
- Az Europol-egyezmény és a Schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény forrasszövege (750/J/2002)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója (861/J/2002)
- A jogi segítségnyújtásról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója (862/J/2002)
- Tájékoztató a közszolgáltatások elszámolásának egyes kérdéseiről az Európai Unió statisztikai rendszerében (871/J/2002)

Előadások konzultációk 2002-ben

- Január 30-án dr. Zombor Ferenc előadást tartott „*Pártok a neten: helyzetkép a választások előtt*” az eDemokracia Klubban.
- Február 21–22. között dr. Péterfalvi Attila résztvett a személyes adatok védelmével foglalkozó EU munkacsoport ülésén Brüsszelben.
- Március 4-én dr. Zombor Ferenc „*Az egészségi állapotra vonatkozó személyes adatok kezelése és védelme az iskolában*” címmel előadást tartott az ÁNTSZ Ifjúságvédelmi továbbképzésén.
- Március 13-án Gulyás Csaba a Pest megyei Rendőr-főkapitányság sajtófelelőseinek továbbképzésén előadást és konzultációt tartott az aktuális adatvédelmi kérdésekről.
- Március 13-án dr. Kerekes Zsuzsa előadást és konzultációt tartott az országgyűlés bizottságai munkatársainak az információs szabadságról és adatvédelemről.
- Március 14–15. között dr. Péterfalvi Attila „*A panaszügyek kezeléséről*” című konferencián Dublinban az Adatvédelmi Biztos Irodájának ügymenetéről tartott előadást.
- Március 25–29. között dr. Péterfalvi Attila résztvett az adatvédelmi biztosok telekommunikációval foglalkozó munkacsoportjának 31. ülésén Aucklandban, és előadást tartott az Interneten folyó adatkezelés magyarországi tapasztalatairól.
- Április 2-án Gulyás Csaba a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett köztisztviselői továbbképzésen a magyar adatvédelemről és az Európai Unió adatvédelmi követelményeiről tartott előadást.
- Április 9-én dr. Zombor Ferenc a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal munkatársai részére adatvédelmi továbbképzést tartott.
- Április 9-én dr. Péterfalvi Attila előadást és konzultációt tartott az információs jogok helyi megbízottjainak a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett konferencián.
- Április 12–13 között dr. Szabó Máté résztvett a közép-európai adatvédelmi biztosok 2. konferenciáján Prágában.
- Április 16-án dr. Zombor Ferenc „*Az adatbázisok jogi védelme*” címmel előadást tartott a Trainex által szervezett adatvédelmi képzésen.
- Április 24-én dr. Zombor Ferenc „*A társadalombiztosítási adatkezelés és adatvédelem speciális jogintézményei, gyakorlati tapasztalatok*” címmel az OEP adatvédelmi továbbképzésén előadást tartott.
- Április 25–26. között dr. Péterfalvi Attila résztvett az európai adatvédelmi biztosok konferenciáján Bonnban.
- Április 26-án Freidler Gábor „*Önszabályozás a neten*” címmel előadást tartott a III. Direkt Marketing Szeminárium és Workshop című rendezvényen Siófokon.
- Május 22-én Gulyás Csaba „*Az adatkezelés és a titokvédelem*” címmel előadást és konzultációt tartott a Határőrség Országos Parancsnoksága által a titokvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.
- Május 28–29. között Freidler Gábor résztvett a „*London térfigyelő és arcfelismerő rendszereinek, valamint az angol autópályákon üzemeltetett rendszámfelismerő rendszerek tanulmányozása*” című konferencián.
- Május 29–30. között dr. Péterfalvi Attila résztvett a személyes adatok védelmével foglalkozó EU munkacsoport ülésén Brüsszelben.
- Június 5-én Gulyás Csaba a Trend Hungary Kft. szervezésében az „*Adatvédelem, adatbiztonság jogi alapkérdései*” címmel megrendezett szakmai fórumon előadást és konzultációt tartott.
- Június 17-én dr. Péterfalvi Attila résztvett az Európai Adatvédelmi és Információs szabadság Akadémia megnyitóján Berlinben.
- Június 25-én dr. Trócsányi Sára és dr. Varga Ilona Jász-Nagykun-Szolnok megye államigazgatási kollégiumának ülésén az adatvédelem és információs szabadság aktuális kérdéseiről tartott konzultációt.
- Augusztus 23-án dr. Péterfalvi Attila a Márton Áron Szakkollégium hallgatóinak előadást tartott az adatvédelmi biztos feladatairól és az adatvédelemről.
- Szeptember 7-én dr. Péterfalvi Attila a Soros Alapítvány szervezésében „*Ügynökök és akták*” című konferencián előadást tartott „*Alkotmányossági követelmények*” címmel.
- Szeptember 12-én dr. Zombor Ferenc részt vett „*Az adatvédelem jogszabályrendszere, az EU csatlakozással járó adatvédelmi kihívások*” címmel az OEP országos jogász értekezletén.

- Szeptember 8–11. között dr. Péterfalvi Attila résztvett az adatvédelmi biztosok 24. nemzetközi konferenciáján Cardiffban.
- Szeptember 19-én Gulyás Csaba a Somogy és környező megyék büntető bírának továbbképzésén aktuális adatvédelmi kérdésekről előadást és konzultációt tartott.
- Szeptember 30. és október 1. között dr. Péterfalvi Attila résztvett „Az Európai Unió adatvédelmi irányelvének végrehajtásáról” című konferencián Brüsszelben.
- Október 2–3 között dr. Péterfalvi Attila résztvett a személyes adatok védelmével foglalkozó EU munkacsoport ülésén Brüsszelben.
- Október 7-én dr. Zombor Ferenc a Társaság a Szabadságjogokért által szervezett konferencián előadást tartott „Az adatvédelmi biztos drogbetegeket érintő esetjoga” címmel.
- Október 11-én dr. Kerekes Zsuzsa a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség által környezetvédelmi szakembereknek és civil szervezeteknek szervezett konferencián „A környezeti adatok nyilvánosságáról, az adatvédelmi biztos gyakorlatáról” címmel előadást tartott.
- Október 16-án dr. Péterfalvi Attila a Legfőbb Ügyészség szervezésében előadást és konzultációt tartott „Az adatvédelem érvényesülése és gondjai a közgazdaságban és az igazságszolgáltatásban” címmel.
- Október 21–22. között dr. Péterfalvi Attila résztvett a közép-európai adatvédelmi biztosok 3. konferenciáján Vilniusban, és ismertette a magyar adatvédelmi jogalkotás fő irányait, valamint előadást tartott „Az országgyűlési és helyi önkormányzati választások során felmerült adatvédelmi kérdések” címmel.
- Október 24-én dr. Péterfalvi Attila a CAF Consulting and Development és a Transparency International szervezésében „A lobbizás szabályozása Közép- és Kelet-Európában” című konferencián előadást tartott az adatvédelem aktuális kérdéseiről.
- Október 27. és november 1. között dr. Kerekes Zsuzsa részt vett az „Information and Governance: the role of public access” című, a British Council által Londonban szervezett szemináriumon.
- November 6-án dr. Péterfalvi Attila előadást tartott a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen „Adatvédelem és a média” címmel.
- November 7-én dr. Péterfalvi Attila előadást tartott az Eötvös Loránd Tudományegyetem polgári jogi tanszéke tudományos diákkörén „Adatvédelem és személyiségi jogok címmel”.
- November 11–12. között dr. Péterfalvi Attila résztvett az adatvédelmi biztosok telekommunikációval foglalkozó munkacsoportjának 32. ülésén Berlinben, és előadást tartott az elektronikus úton történő kereskedelem magyar szabályozásáról.
- November 13-án dr. Trócsányi Sára az ELTE BTK levéltár szakos hallgatóinak a levéltárak adatkezeléséről és a kutatás adatvédelmi kérdéseiről tartott előadást.
- November 22-én dr. Kerekes Zsuzsa az Európai Unió számára a korrupcióról készített jelentésről, az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ, valamint a Nyílt Társadalom Alapítvány által szervezett konferencián „Korrupció és információszabadság” címmel előadást tartott.
- November 27-én Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott a Határőrség Országos Parancsnoksága által az adatvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.
- November 29-én dr. Zombor Ferenc „A térfigyelő rendszerek működtetésének személyiségi jogi, adatvédelmi vetületei” címmel előadást tartott az „Élhető város” bűnmegelőzési konferencián.
- December 5–6-án dr. Péterfalvi Attila részt vett az adatvédelem újabb kihívásairól szóló konferencián Rómában, és előadást tartott „A direkt marketing célú adatkezelések szabályozása Magyarországon” címmel.
- December 11-én dr. Kerekes Zsuzsa a közigazgatási hivatalvezetők értekezletén „Az adatvédelem és a információszabadság helyzete. A kanadai – bács-kiskun megyei modell” címmel előadást tartott.
- December 12-én dr. Zombor Ferenc „Az adatvédelem Magyarországon és a nemzetközi szabályozás” címmel előadást tartott az ONYF továbbképzésén.
- December 16-án dr. Kerekes Zsuzsa A Demokráciakutatások Magyar Központja Alapítvány által a lobbizásról szervezett konferencián „Lobbizás és információszabadság” címmel előadást tartott.
- December 12–13. között dr. Péterfalvi Attila részt vett az európai adatvédelmi biztosok regionális konferenciáján Madridban, és „The functions of the data protection authorities and the need for independence in the exercise of these functions” címmel előadást tartott.

**Az Országgyűlés
69/2003. (VI. 19.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről
(2002. január 1.–december 31.) szülő beszámoló elfogadásáról***

Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szülő beszámolót elfogadja.

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

*Dr. Vidoven Árpád s. k.,
az Országgyűlés jegyzője*

*Dr. Világosi Gábor s. k.,
az Országgyűlés jegyzője*

* A határozatot az Országgyűlés a 2003. június 16-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
tevékenységéről**

2002. január 1.– december 31.

I.

A kisebbségi jogok időszerű kérdései

Bevezetés.

Néhány jellemző esemény itthon és külföldön

Beszámolóink – immár hagyományosan – a tárgyév legjelentősebb kisebbségi vonatkozású bel- és külföldi eseményeinek rövid leírásával kezdődnek. Ami az itthon történeteket illeti: a mellékelt statisztikára pillantva azt láthatjuk, hogy a hozzánk érkező beadványok számában kismértékű emelkedés mutatkozik. Ennek oka azonban legfőképpen az, hogy 2002 a kisebbségi önkormányzati választások éve volt. A beszámoló – nem először – nagy terjedelemben tárgyalja az e körül keletkezett visszasságokat.

1998-hoz képest (amikor részletesen elemeztük a felmerült anomáliák okát és azt mindenekelőtt a hibás jogi szabályozásban meglelve javaslatokat tettünk a változtatásokra) azonban újdonság a választójoggal való „nyílt visszaélés”, amit a továbbra is elégtelen jogi szabályozás quasi jogállami karikatúráként „legitimál”.

Ennek hatására szinte elemi erejűvé vált az igény a kisebbségi választójog alapvető reformja iránt, ami tovább nem halasztható! Indokolja ezt az Alkotmány legutóbbi, annak 70. § (1) bekezdését is érintő módosítása, mely törölte az alaptörvény választójogra vonatkozó korábbi, igen szerencsétlen rendelkezését.

A 2001. évi beszámolóinkban jeleztük, hogy a törvényelőkészítés súlyos adóssága a kisebbségi és az ún. antidiszkriminációs jogszabálytervezetek kidolgozásának elmaradása. Örömeinkre szolgál, hogy e téren némi elmozdulás tapasztalható. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az adminisztrációnak meg kell tennie a bejelentett szándékok következetes megvalósításához szükséges további lépéseket.

A mellékelt statisztikából az is kiderül, hogy ajánlásaink, kezdeményezéseink, jogalkotási javaslatunk elfogadottsági aránya tekintetében a múlt évben már jelzett kedvezőtlen tendencia tovább folytatódott. A teljes igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy az ezekre adott válaszok egy része a beszámolási időszak végéig nem érkezett meg, ezért a két adat közti különbség később csökkenhet, így az arány javulhat.

Meg kell azonban állapítanunk, hogy az érintett hatóságok némelyike, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) helytelen értelmezése következtében, nemegyszer feljogosítottnak érzi magát az országgyűlési biztosi jelentés „felülbírálatára”, holott egyet nem értése esetén kizárólag ahhoz volna joga, hogy az ügyet a felettes hatósághoz terjessze fel.

A jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban az egyik probléma, hogy egyes minisztériumok – egyébként egyáltalán nem kifogásolható módon – igyekeznek bevonni a biztost a jogszabály előkészítésbe az által, hogy kikérik a véleményét a jogszabály tervezetéről, ezzel mintegy megelőzve az alkotmányos visszasság kialakulását. Egyes esetekben azonban a minisztériumok a biztosi véleményt a közigazgatási egyeztetési folyamat részeként, vagyis „szabadon felhasználható kommentárként”, nem pedig az Obtv. 25. §-a alá tartozó intézkedésként kezelik.

A másik probléma, hogy egyes minisztériumok, anélkül hogy a biztosi javaslattal kapcsolatban érdemben állást foglalnának, vagy egy későbbi, bizonytalan idejű jogalkotási aktusra utalják a javaslat által érintett kérdés megválaszolását, vagy a politikai konszenzus hiányára hivatkozva (például kétharmados törvény) meg sem kísérik a visszasság jogalkotással való orvoslását.

Végül meg kell említenünk, hogy a 2002. év sem volt mentes a „hangos” esetektől. A legnagyobb nyilvánosságot kapott ügyekben készült jelentéseinket a függelékben teljes terjedelemben közöljük.

A kisebbségi relevanciájú európai történések közül messze kiemelkedik az ECRI (az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága) 7. számú általános politikai ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni harccal kapcsolatos nemzeti törvényhozásról.

Az Európa Tanács e független szakértőkből álló szakbizottsága 1994. évi megalakulása óta rendszeresen készít országjelentéseket a tagállamokról. Tevékenységének másik meghatározó területe az ún. általános politikai ajánlások megfogalmazása. A fent említett 7. számú ajánlás bizonyára az eddigi legjelentősebb. Szövegét, több mint másfél éves előkészítés, hosszas szakmai egyeztetés után a Bizottság 2002. decemberi ülésén fogadta el és a Miniszteri Bizottság ez év január 15-én hozta nyilvánosságra.

Az ajánlás azokat a követelményeket fogja csokorba, amelyeknek a tagállamok jogrendje meg kell hogy feleljen. E nemzetközi jogi szabályozás a legátfogóbb az összes eddig ismertté vált hasonló tárgyú dokumentumok közül, beleértve az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EC és 2000/78/EC Direktíváit is.

Az ajánlás – már elnevezéséből következően is – nem kötelező, de miután a hazai jogi szabályozás éppen előkészületi fázisban van, érdemes részletesebben kitérni rá.

A preambulumban a következőkkel zárul:

„(az ECRI) javasolja a tagállamok kormányainak:

- a) hozzanak törvényt a fajgyűlölet és a faji megkülönböztetés ellen, amennyiben még nincs ilyen törvényük, vagy a meglévő nem teljes;
- b) biztosítsák, hogy az alábbiakban felsorolt kulcsfontosságú elemek szerepeljenek az ilyen törvényben.”

Ezt követően az ajánlás, miután definiálja a rasszizmus, a közvetlen és a közvetett diszkrimináció fogalmát, részletesen felsorolja – és ez az igazi novum – az egész jogrendszerre vonatkozó általános, majd az alkotmányjogra, a közigazgatási jogra, a polgári jogra és a büntetőjogra vonatkozó követelményeket.

Különösen kivételes az alkotmánnyal kapcsolatban tett néhány megállapítás. Így az az elvárás, hogy az alkotmány ne csak az egyenlőség elvét rögzítse, hanem az egyenlőséghez való jogot mindenki alapjogaként és annak érvényre juttatását az állam céljaként határozza meg. A Bizottság az alkotmány által kimondhatónak tartja (és ez az aktuális hazai vita szempontjából jelentős), hogy a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési jog, a rasszizmus visszaszorítása érdekében, az Európai Emberi Jogi Egyezmény keretein belül korlátozható.

A közigazgatási és polgári jogi fejezet részletesen felsorolja a diszkrimináció megnyilvánulási formáit. Ezek: a szegregáció, a szövetségben elkövetett diszkrimináció, a diszkrimináció szándékának kinyilvánítása, mások utasítása diszkriminációra, mások felbujtása diszkriminációra, vagy a diszkrimináció segítése, támogatása. Az állam hatóságainak kötelezővé teszi az egyenlő bánásmód minden területen való alkalmazását, beleértve a velük bármilyen módon kapcsolatba kerülő (például: szerződéses) partnereik relációjában.

Megnevezi a diszkrimináció előfordulási területeit (tekintet nélkül a magán-, illetve a közszférára), nevezetesen: a foglalkoztatás, a szakmai szervezeti tagság, az oktatás és képzés, a lakhatás, a szociális és egészségügy, a közönségnek szánt áruk és szolgáltatások, a gazdasági tevékenység és az egyéb közszolgáltatások.

Ezenkívül ebben a részben esik szó azokról az eljárási (például bizonyítási teher megfordítása), intézményi, szankciórendszerrel érintő megoldásokról, amelyek máshonnan már ismertek.

Miután felfogásában szinte teljesen új a büntetőjogi rész és azért is, mert az itthoni vita itt is folyamatban van, indokoltnak látszik annak szó szerinti közlése.

„Büntetőjog

18. A törvénynek büntetni kell az alábbi cselekményeket, ha azokat szándékosan követték el:

- a) nyilvános felbujtás erőszakra, gyűlöletre, vagy diszkriminációra,
- b) nyilvános sértések és rágalmazások, vagy
- c) fenyegetések egy személy, vagy személyek csoportjával szemben azok faji, borszín, nyelvi, vallási, nemzetiségi, vagy nemzeti, vagy etnikai eredetük alapján,
- d) egy olyan ideológia nyilvános hangoztatása fajgyűlölet keltése céljából, amely a személyek egy csoportjának felsőbbrendűségét hirdeti, vagy a személyek egy csoportját rágalmazza faji, borszín, nyelvi, vallási, nemzetiségi, vagy nemzeti, vagy etnikai származásuk alapján,
- e) a népirtás, az emberiség elleni bűntetteknek, vagy a háborús bűnöknek nyilvános tagadása, kisebbitése, igazolása, vagy megbocsátása, fajgyűlölet keltése céljából,
- f) a 18/a), b), c), d) és e) pontokban felsoroltakat manifesztáló fajgyűlölő írásos, képes, vagy más anyagok nyilvános terjesztése, vagy azok előállítás és tárolása nyilvános terjesztés céljából,
- g) fajgyűlöletet támogató csoport létrehozása, vagy vezetése, az ilyen csoport támogatása és részvétel az ilyen csoport tevékenységében azzal a szándékkal, hogy hozzájáruljon a 18/a), b), c), d), e) és f) pontokban felsorolt bűncselekményekhez,
- h) köztisztviselői munkakörben elkövetett faji megkülönböztetés.

19. A törvénynek büntetni kell a népirtást.

20. A törvénynek elő kell írnia, hogy büntetendő, ha bárki szándékosan uszít, segít, felbújt, vagy kísérletet tesz a 18. és 19. paragrafusokban felsorolt bűntettek bármelyikének elkövetésére.

21. A törvénynek elő kell írnia, hogy minden más a 18. és 19. paragrafusokban nem részletezett bűncselekmény esetében a faji motiváció súlyosbító körülménynek számít.

22. A törvénynek elő kell írnia, hogy a jogi személyek büntetőjogi felelősséggel tartoznak a 18. 19. 20. és 21. paragrafusokban felsorolt bűntettek vonatkozásában.

23. A törvénynek gondoskodnia kell a 18. 19. 20. és 21. paragrafusokban felsorolt bűntettek vonatkozó hatékony, arányos és elrettentő szankciókról. A törvénynek gondoskodnia kell mellék, vagy alternatív szankciókról is.”

Az ajánlás, amelyhez részletekbe menő magyarázó fejezet kapcsolódik, néhány részben már ismert általános követelmény megfogalmazásával zárul, úm.: különleges jogvédő szervezet létrehozása, hatékony és arányos szankciórendszer kialakítása stb.

II.

A kisebbségek önazonosságához, önkormányzáshoz való joga

1.

2002: a helyi kisebbségi önkormányzati választások éve

1.1.

Az egyén és a közösség identitása, az önazonosság egyéni és kollektív vállalása és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos jogok

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának – a hivatalba lépése óta eltelt közel nyolc esztendő alatt – 2002-ben a második alkalommal nyílt lehetősége arra, hogy figyelemmel kísérje és értékelje az általános kisebbségi önkormányzati választásokat.¹

Az 1998. évi kisebbségi önkormányzati választások elemzése során számos olyan problémára hívtuk fel a figyelmet, amelyek megoldása csak konkrét jogalkotási munka elvégzése útján lehetséges: felmerült a teljes kisebbségi joganyag, és ezzel összefüggésben a választójogi törvények módosításának az igénye.

Valószínűleg széles körben ismertek, mégis szeretnénk összefoglalni, röviden bemutatni azokat a kérdéseket, amelyek az 1998–2002 közötti ciklus alatt megválaszolatlanok maradtak.

A megválaszolásra váró alapvető kérdések sorában első helyen érdemel említést az identitás vállalásának a joga, illetve tartalma. A felületes szemlélő számára fel sem tűnik, azonban különös jelentősége van annak, hogy az „identitás vállalásának” vagy az „identitás választásának” a szabadságáról beszélünk-e. A különbség ugyanis korántsem lényegtelen. Identitás-„választásnak” ugyanis csak akkor van értelme, ha ténylegesen meglévő nemzetiségi kötődések közül kell választani, amikor a választás arról szól, hogy az egyén melyiket részesíti előnyben. (Tipikusan ilyen lehet a vegyes házasságból származók döntése, amikor arról határoznak, hogy milyen nyelven folytatják tanulmányaikat, milyen nevelést választanak gyermekeiknek stb.)

A választás – szemben a meglévő identitás vállalásával – nem jelent tetszőleges döntést, tehát egy magyar állampolgár sem választhatja meg szabadon, hogy a jogi értelemben vett kisebbségi közösségek közül – esetleg pillanatnyi hangulata alapján – melyikhez óhajt tartozni, azonban alapvető joga tényleges önazonosságát vállalni és kinyilvánítani.

Ehhez kapcsolódó további fontos kérdés, hogy az önkormányzáshoz fűződő jog a kisebbségi közösséget vagy az egyént illeti-e meg, illetőleg, hogy a csoporthoz való tartozás kérdésében az egyén autonóm döntést hozhat-e, azaz a közösség tagjai kizárhatnak-e valakit maguk közül.

Végül, de nem utolsósorban el kell dönteni azt is, hogy a különböző kisebbségi identitások között létezhet-e valamilyen „átjárhatóság”, azaz az egyén felhagyhat-e a nemzeti-etnikai származásából fakadó hovartartozásával, s ha igen, választhat-e másikat.

A következőkben a feltett kérdésekre megpróbálunk a lehetőségekhez képest minél határozottabb választ adni, amellyel kapcsolatban hangsúlyozni szeretnénk, hogy fejtegetéseink során nem pusztán a jogszabályok vegytiszta elemzésére, hanem a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a gyakorlatából származó tapasztalatok feldolgozására is vállalkozunk.

¹ Kisebbségi önkormányzati választásokra Magyarországon első alkalommal 1994-ben került sor, akkor azonban az Országgyűlés még nem választotta meg az országgyűlési biztosokat. 1995-ben – a jogintézmény „újszerűségére” is figyelemmel, lehetőség nyílt kisebbségi önkormányzati „pótvalasztások” tartására. Értékelésünk tehát alapvetően az 1998-ban, majd 2002-ben megtartott általános („rendes”) önkormányzati választásokra terjed ki.

1.1.1.

Az identitás vállalásának szabadsága

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Nektv.) 7. § (1) bekezdése a következő deklarációt tartalmazza: „A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén alapvető, kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.”²

A Nektv. ugyan tartalmaz egy további hangzatos – látszólag megkérdőjelezhetetlen – megállapítást, miszerint „a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jog és ilyen kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését” sem, azonban a többes identitás tartalma korántsem tisztázott. Mi lehetett a jogalkotó célja?

Nyilvánvaló, hogy a mindenkori kisebbségi joganyagnak figyelembe kell vennie a többséghez és a kisebbséghez tartozó természetes személyek közötti kapcsolatokat, a vegyes házasságokból ugyanis kétségtelenül szülehetnek kettős identitású gyermekek.³ Ehhez képest nem zárható ki az sem, hogy különböző nemzeti kisebbségekhez tartozók házasságából is származnak kettős vagy akár még több identitással rendelkező állampolgárok.

A törvény azonban a nyelvi, kulturális autonómia – tehát a nemzetiségi önazonosság – biztosítását célozza azért, hogy az asszimiláció alternatívájaként az identitás megőrzése reális lehetőséggé váljon.

A nyelvi identitásnak mindaddig nincs jogi relevanciája, amíg az a magánszférában marad: jogi dimenziót a nyelvhasználat kérdése csak a közszolgáltatások igénybevétele során, illetőleg bizonyos közszereplések vállalása folytán nyer. A nemzetiségi nyelvű közoktatási intézmények igénybevételére való sajátos jog tipikusan választást feltételez, hiszen a szülőknek dönteniük kell arról, hogy milyen iskolába járjanak a gyermekek.

Az említett autonómia biztosítására létrehozott sajátos közjogi intézményegyüttes a kisebbségi önkormányzati rendszer, amelynek lényege, hogy a kisebbségi közösség tagjai, illetve e közösségek választott képviselői részt vehessenek a helyi közügyek őket is érintő intézésében. Értelemszerűen – és a törvényben is deklarált módon – egy nemzeti kisebbség egy településen csak egy önkormányzattal rendelkezhet, amelynek az a funkciója, hogy egy konkrét nemzetiség (egyetlen etnikai közösség) érdekeit juttassa kifejezésre.

A kisebbségi önkormányzatnak közhatalmi jogosítványai – szemben a települési önkormányzatokkal – ugyanakkor nincsenek: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) tiltó rendelkezései folytán nem láthatnak el hatósági ügyeket, és nem nyújthatnak közüzemi szolgáltatásokat sem. Létrehozásuk, működésük mégis nagyfokú hasonlóságot mutat a települési önkormányzatokéval: a települési képviselői választásokkal egy időben, azonos körülmények között a választópolgárok helyi közössége választja meg a helyi kisebbségi önkormányzat tagjait is.

Lényeges különbség azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati választás kitűzése nem automatikusan történik, azt őt, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló választópolgárnak kezdeményeznie kell, és több kisebbségi önkormányzati választás kitűzése esetén, a választójogosultak csak egy (ugyanazon) kisebbség jelöltjeire szavazhatnak érvényesen.

A kisebbségi közösségek önkormányzáshoz fűződő joga tehát bizonyos mértékben függ az identitás kinyilvánításától, de a tényleges közjogi szerepvállaláshoz – a képviselői mandátum elnyeréséhez – elegendő, hogy a jelölt kinyilvánítsa: vállalja egy adott kisebbség képviselőt.⁴

Minden választópolgárt – egyéni belátása szerint – megilleti annak a joga, hogy a kisebbségi önkormányzati választáson gyakorolja aktív vagy passzív választójogát, azaz eldöntheti, hogy leadja szavazatát a képviselő-jelöltekre, illetve vállalja a jelöltséget. Már az 1998-as választások során is megválaszolendő kérdésként merült fel, hogy egy településen élő nemzetiségi (etnikai) közösség, illetőleg az általa megválasztott képviselő-testületnek tagjai kétségbe vonhatják-e képviselőtársuk identitásának a valóságát. Erre a kérdésre a hatályos jogszabályok alapján sajnos nem adható válasz, pedig ez a gyakorlatban olyan legitimációs problémát jelent, amely a kisebbségi önkormányzati rendszer alapjait érinti.

² Az etnikai önazonossághoz való jog ilyen szempontból nagyfokú hasonlóságot mutat a vallással is, mely szó magában hordja a vallásszabadság lényegét, a hovatartozás kinyilvánítása vagy „megvallása” a szó szoros értelmében az egyént (a természetes személyt) illeti meg. A vallási identitásnak azonban sajátos kereteket adnak az egyházak, amelyek szuverén jogi személyek, sajátos szervezeti (kánonjogi) szabályokkal rendelkeznek és jogosultak meghatározni tagjaik körét.

³ Egy esetben fordult elő az országgyűlési biztos praxisában, hogy a szülők összekülönböztek azon, hogy a gyermek a nemzetiségi hovatartozása szerinti képzésben részesüljön, megtanulja-e a magyar mellett a nemzeti kisebbség nyelvét is.

⁴ Az 1994–95-ös választások alkalmával már volt példa arra, hogy nyilvánvalóan nem a kisebbségi közösséghez tartozó személy vállalt képviselőiséget, illetve arról is hallottunk, hogy egy település lelkésze volt a roma kisebbségi önkormányzat elnöke. Az ily módon közjogi szerepet vállaló lelképásztor nyilvánvalóan nem üzleti megfontolásból cselekedett, őt a csekély jogérvényesítési képességgel rendelkező közösség megszégyenítésének szándéka vezette.

A Jászladányban történt legutóbbi cigány kisebbségi önkormányzati választás óta tisztában kell lennünk azzal, hogy a jogi szabályozás hiányosságai miatt (is) elkerülhetetlen a kisebbségi joganyag átfogó felülvizsgálata, vagy ha úgy tetszik, a kisebbségi jogok terén „paradigmaváltásra” van szükség.⁵

1.1.2.

Az önkormányzathoz való jog érvényesülése

Az identitás vállalásához és megőrzéséhez fűződő alapjoghoz szervesen kapcsolódik a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzathoz való joga is. A két alapjog közötti lényeges különbség abban ragadható meg, hogy míg az *önazonossághoz fűződő jog megilleti az egyént és az egyének közösségét is, addig az önkormányzathoz fűződő jog tipikusan közösségi természetű.*

Állításunk igazolására célszerű felhívni az Ötv. preambuluma, illetve bevezető rendelkezésének néhány kitételét. Az Ötv. szerint „*a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetve a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeket*”. Ugyancsak e törvény 2. § (1) bekezdése deklarálja, hogy „*a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot*”.

Az önkormányzatiságnak tehát az a lényege, hogy a helyi közösségek önszervező módon – a törvény által meghatározott keretek között – saját maguk hozzák meg döntéseiket, e tekintetben nincs különbség a települési és a kisebbségi önkormányzatok között.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek – az Alkotmány deklaratív rendelkezése értelmében – „államalkotó tényezők”, amelyből következően konkrét alkotmányos joguk az is, hogy a településeken (ideértve a fővárosi kerületeket is) helyi kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Az Alkotmány 68. §-ában foglaltakból következően a speciális kisebbségi jogok – így a kisebbségi önkormányzatok megalakításához való jog – alanyai a kisebbségi közösségek, illetve azok tagjai. A többségi társadalomhoz tartozók nem gyakorolhatják a kisebbségi jogokat, még akkor sem, ha szimpátiájuk, segíteni akarásuk megkérdőjelezhetetlen, sőt – konkrét esetben – rendkívül „hasznosnak” minősíthető.

Az Alkotmány – jelenleg hatályos – 70. § (1) bekezdése ezzel szemben látszólag minden nagykorú állampolgár számára deklarálja azt a jogot, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon *választó és választható* legyen.

Az 1998-as kisebbségi önkormányzati választások elemzése kapcsán már több beszámolóban is írtunk arról, hogy az Alkotmány 68. §-ában, illetve a 70. §-ában foglalt rendelkezések között sajátos kollízió fedezhető fel. A 68. § (4) bekezdése ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbségek (ezek közösségei) részére biztosítja az önkormányzathoz való alapjogot, míg a választójog általánosságát és egyenlőségét deklaráló rendelkezés [70. § (1) bekezdés], az Alkotmány szövegének egyszerű, ám könnyen félrevezető nyelvtani értelmezéséből arra lehetett következtetni, hogy „*a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgár*” a kisebbségi önkormányzati választásokon (is) *választható és választó*, tehát passzív és aktív választójoggal rendelkező polgár.

Az *idézett alkotmányos szabályok logikai és rendszertani értelmezése* alapján ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga nem a magyar választópolgárokat általában megillető alapjog, hanem az a kisebbséghez tartozók speciális – az önkormányzathoz fűződő jog érvényesülését szolgáló – közjogi szerepvállalását teszi lehetővé.

Az alaptörvény rendelkezései közti ellentmondást az Országgyűlés a 2002. december 17-én elfogadott alkotmánymódosítással oldotta fel.⁶ Amennyiben az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel egyidejűleg hatályba lépnek ezek a rendelkezések, megszűnik tehát „az alkotmányos alapja” a választójog általánosságának a kisebbségi önkormányzati választásokon, illetve egy átláthatóbb, egyértelműbb jogi szabályozás lép érvénybe.

A jövőre nézve („de lege ferenda”) biztosított tehát a feltétele annak, hogy az Alkotmány végrehajtásáról rendelkező törvények eltérően szabályozzák a választójogosultság kérdését a helyi és a kisebbségi önkormányzatok esetében.

A választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek alkotmányos alapjogának érvényesülését, mert így nem biztosítható, hogy maga az érintett közösség válassza meg a

⁵ Jászladányban – mint az a sajtóból is valószínűleg közismert – az öt fős kisebbségi önkormányzat képviselő-testületében négy olyan személy szerzett mandátumot, akik általuk deklaráltak sem tartoztak a roma közösséghez.

⁶ Az Alkotmány – az Európai Unióhoz történő csatlakozás napján hatályba lépő – új 70. § (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza: „70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megilleti az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Mint látható az Alkotmány szövegéből kikerült a kisebbségi önkormányzati választásokra utaló – téves jogértelmezésre okot adó – rendelkezés.

képviselőt ellátó önkormányzat tagjait. Nem garantálható ugyanis, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak olyan jelöltek indulhassanak, akik ténylegesen ahhoz a közösséghez tartoznak, melynek képviselőtére vállalkoztak. A megoldást az jelentheti, ha az Országgyűlés a választójogi szabályozást összhangba hozza az Alkotmány új rendelkezéseivel, de ez a kisebbségi politika és joganyag terén koncepcióváltást igényel. Az új koncepció elfogadása érdekében szeretnénk felidézni az alábbiakat:

A Nektv. az Ötv.-hez igazodóan külön kiemeli, hogy „*az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti*”.

A jogalkotó tehát a Nektv. elfogadásával meghatározta azt a 13 jogi értelemben vett kisebbséget, amelyet a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoportnak tekintünk, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg. „*egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*”⁷.

A jogalkotó ugyanakkor kifejezetten kizárta a törvény hatálya alól a menekülteket, a bevándorlókat, a letelepedett külföldi állampolgárokat és a hontalanokat.⁸

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások alkalmával figyeltünk fel először arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásában nemcsak hogy nem a kisebbségi közösséghez tartozók, hanem nem magyar állampolgárok is részt vesznek.

A választójogi szabályok ugyanis lehetővé teszik a bevándoroltak – illetőleg újabb terminológiával élve a letelepedettek – részére az önkormányzati választásokon való részvételt. Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzati és a helyi kisebbségi önkormányzati választások megtartására térben és időben azonos alkalommal került sor, előfordulhatott az is, hogy a Magyarországon letelepedett, de a magyar állampolgárságot meg nem szerzett – kínai, vietnami, mongol, orosz stb. nemzetiségű – személyek részt vettek a kisebbségi önkormányzatok megalakításában is.⁹

A helyzet abszurditása nem szorul bővebb bizonyításra, hiszen az önkormányzatiság lényegét kérdőjelezi meg, ha nem az érintettek választhatják meg legális képviselőiket, ebben az esetben pedig olyanok, akik nemcsak hogy speciális kisebbségi, de még a magyar állampolgárságból fakadó („általános”) jogokkal sem rendelkeznek.

1.2.

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások értékelése

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatainak bemutatása érdekében szükségesnek tűnik a korábbi, 1998-ban lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat főbb megállapításainak felidézése is.

A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai a kisebbségi közösségek öngazgatásának szervei, és a kisebbségi jogok érvényesülésének intézményi garanciái. A kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi jellegének egyik fő eleme, hogy választás útján jön létre. A választás ugyanakkor nem csupán a kisebbségi önkormányzatok megalakításának törvényben rögzített módja, hanem a választói akarat kifejezésének eszközeként fontos legitimációs szerepe is van.

A kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az adott közösség hozza létre a képviselőt ellátó testületet. A kisebbségi önkormányzati választások legálisak, ha azok a jogszabályi előírásoknak megfelelően zajlanak. Ezek azonban csak akkor tekinthetők teljes mértékben legitimnek, ha megalakulásuk a választás folyamatán keresztül visszavezethető az általuk képviselt kisebbségi közösséghez.

Az 1998. évi választásokon tapasztalt visszásságok bizonyították, hogy a jogi szabályozás hiányosságai következtében olyan személyek is kisebbségi önkormányzati mandátumot szerezhettek, akiket az érintett közösség nem sorolt a tagjai közé.¹⁰

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az 1998. évi választásokat követően javaslatokat fogalmazott meg a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságok megelőzése érdekében. Megállapította, hogy a

⁷ Lásd: Nektv. 1. § (2) bekezdését.

⁸ E beszámoló keretei között nem bocsátkozhatunk annak részletes elemzésébe, hogy a törvény személyi hatályának a meghatározása igazságos-e vagy sem, illetőleg az nem tekinthető-e az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából bizonyos értelemben önkényesnek.

⁹ A probléma annál is inkább visszásnak minősíthető, mert a Nektv. 2. §-a kifejezetten kizárja a törvény hatálya alól – így a kisebbségi önkormányzathoz fűződő jog gyakorlásából is – a menekülteket, a bevándorlókat, a letelepedett külföldi állampolgárokat és a hontalanokat. Ettől függetlenül kétségtelen tapasztalati tény, hogy a hazánkban élő jelentős számúnak tekinthető kínai kolóniák külön törvényi garanciák nélkül is kiválóan megszervezték közösségi életüket, és a körükben megvalósuló „önszerveződés” hatékony védelmet nyújt az asszimiláció ellen.

¹⁰ A választójog általánosságá miatt nem biztosított, hogy a képviselők ténylegesen attól a közösségtől kapják megbízatásukat, melynek képviselőtére vállalkoznak.

jogszabályi rendelkezések nem garantálják a kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését, ezért törvénymódosítást tartott szükségesnek az alábbi „kívánalmak” figyelembevételével:

- a kisebbségi önkormányzati választáson lehetőleg csak az adott kisebbséghez tartozó állampolgárok gyakorolhassák választójogukat;
- a kisebbségi önkormányzat tagjai nagy valószínűséggel az adott kisebbséghez tartozó állampolgárok legyenek;
- az országos kisebbségi önkormányzatot választó elektori gyűlés megtartásának a szabályait meg kell változtatni.

Jogalkotási javaslatunk egy része megvalósult a Nektv., a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 1999. évi LXV. törvény megalkotásával.

A korábbi kisebbségi önkormányzati választások értékelése során tett megállapításaink figyelembevételével, illetőleg az általunk előterjesztett konkrét javaslatra az Országgyűlés eltörölte a „pótválasztás” intézményét, így azokon a településeken, ahol a választás évében nem alakul meg a kisebbségi önkormányzat, a testület létrehozására csak négy év elteltével nyílik mód.

A törvénymódosítás ugyanakkor lehetővé tette az időközi választás megtartását, ha a kisebbségi önkormányzatot a megalakulását követően feloszlatták, a testület kimondja feloszlását, illetőleg ha a képviselők száma a működőképességhez szükséges létszámot nem éri el.¹¹

A törvény az elektori gyűlések indokolatlanul magas határozatképességi küszöbét 75%-ról 50%-ra csökkentette.

Ez a törvénymódosítás azonban csak részben orvosolta a választójogi szabályozás visszasságait. A kisebbségi joganyag átfogó módosításának előkészítésére az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 1998 őszén eseti bizottságot hozott létre. Az eseti bizottságban valamennyi parlamenti párt helyet kapott és szakértőként közreműködtek az országos önkormányzatok képviselői, az érintett tárcák, valamint a kisebbségi biztos munkatársai is.

A bizottsági munka gyorsítása érdekében a kisebbségi biztos 1999. évi tevékenységéről szóló beszámolójában közzétettük (norma)szövegszerűen megfogalmazott javaslatunkat. Az eseti bizottság számos rendelkezéssel egyetértett, azonban végül nem az egységes szabályozás koncepcióját fogadta el, hanem a Nektv. módosítása és egy új, kizárólag a választójogi szabályokat tartalmazó törvény megalkotása mellett foglalt állást.

A kisebbségi választójogi törvényjavaslat alapvető célkitűzése volt annak biztosítása, hogy valóban olyan képviselők kerüljenek a testületekbe, akiknek személyes kötődése van az adott kisebbséghez. Ennek érdekében nem kívánta jogi eszközökkel korlátozni, hogy mindazok, akik a települési önkormányzati választáson részt vehetnek, szavazhassanak a kisebbségi önkormányzati választáson is. E két választást azonban eltérő helyszínen kellett volna tartani annak érdekében, hogy a szavazáson lehetőleg csak az érintett kisebbség tagjai vegyenek részt.

A választhatóság feltétele a kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat megtétele lett volna, amellyel a jelölt kizárja magát más kisebbség képviselőtének vállalásából. A visszaélések megakadályozása érdekében megszűnt volna a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége a helyi önkormányzatokban. A javaslat az országos kisebbségi önkormányzati választásokon bevezette volna a kisebbségi küldöttgyűlés intézményét.

Az országos önkormányzatok elnökei, illetve szakértői is részt vettek a kodifikációs munkálatokban, ennek ellenére e testületek egy része nem támogatta a normaszövegek elfogadását. A jelentős késéssel, 2001. november 12-én előterjesztett törvényjavaslatokat az Országgyűlés már nem is tárgyalta.

A 2002. évi választások megtartására olyan jogi garanciák hiányában került sor, amelyek megakadályozhatták volna az előző választásokon már tapasztalt visszaélések bekövetkezését.

A kisebbségi szervezetek folyamatosan jelezték, hogy a választási visszasságok 2002-ben várhatóan fokozott mértékben meg fognak ismétlődni, ezért hivatalból figyelemmel kísértük a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának folyamatát.

Vizsgálatunk céljaul tûztük ki a visszasságok felderítését, a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatos joganyag átfogó felülvizsgálatát, és a jogalkotó számára a kisebbségi joganyag továbbfejlesztésére alkalmas megállapítások megfogalmazását. Át kívántuk tekinteni mind a helyi, mind az országos kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítását annak kitérésétől, a jelöltállításon és az eredmény megállapításán keresztül, a mandátumok kiosztásáig.

¹¹ A „pótválasztás” jogintézménye helyett törvényi rendelkezés biztosította a kisebbségi önkormányzatok esetében is az időközi választások megtartásának lehetőségét, tehát a két típusú önkormányzat ezáltal is közelebb került egymáshoz.

1.2.1.

A választás kezdeményezése és kitűzése

A helyi kisebbségi önkormányzati választást a helyi választási bizottságnak ki kell tûznie, ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár a Nektv. mellékletében meghatározott iratminta kitöltésével kezdeményezi. Miután a köztársasági elnök kitűzte a helyi önkormányzati általános választásokat, 10 napon belül van lehetőség a kezdeményezés benyújtására.

A legtipikusabb választásokkal kapcsolatos panaszügynek azok tekinthetők, amelyekben kifogásolják, hogy olyan településeken is kérték a választás kitűzését, ahol nincs kisebbségi közösség.

A visszaélések veszélyére hívták fel a figyelmet a Központi Statisztikai Hivatal által a 2001. évi népszámlálásról közzétett adatok is. Ezekből kitűnt, hogy valóban voltak olyan települések, ahol annak ellenére kezdeményezték a kisebbségi választást, hogy az összeírásakor senki nem vallotta magát az adott nemzetiség tagjának, anyanyelvként nem jelölték meg a kisebbségi nyelvet, sőt olyan személy sem volt, aki vállalta volna nemzetiségi kulturális kötődését.

A hatályos jogszabályok értelmében ki kellett tûzni a választást, ha a törvényi előírásoknak formálisan megfelelő nyilatkozatokat benyújtották. Kijelenthető azonban, hogy a választásokat olyan településeken is kezdeményezték, ahol nincs kisebbségi közösség. Nehezen hihető ugyanis, hogy a választópolgárok a népszámlálás anonim adatfelvételekor nem vállalták identitásukat, ellenben a kisebbségi választások indítványozásához nevüket és címüket adták. (Nem gondoljuk, hogy a népszámlálás nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó adatai megkérdőjelezhetők lennének.)

Ezek az esetek megingatták a kisebbségi közösségek bizalmát a választások tisztaságában, és a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztették, ezért az Országos Választási Bizottság (OVB) állásfoglalását kértük az alábbi kérdésekben:

- a) a népszámlálás adatai és a kisebbségi választás kezdeményezése közti ellentmondás alapot adhat-e olyan következtetés levonására, hogy az adott településen a választás nem a kisebbségek alkotmányos jogának érvényesülését szolgálja;
- b) fel lehet-e jogi eszközökkel lépni annak megakadályozása érdekében, hogy azokon a településeken is választások legyenek, ahol a népszámlálás adatai szerint nincs kisebbségi közösség;
- c) a hatályos jogszabályok adnak-e védelmet a kisebbségi identitással nem rendelkező jelöltek kisebbségi választásokon való indulása ellen;
- d) fel lehet-e lépni azon személyek kisebbségi jelöltként való indulása ellen, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallva kedvezményes honosítással szereztek magyar állampolgárságot?

Az OVB válaszul 2002. augusztus 24-i ülésén az alábbi közleményt adta ki: „*a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok választását a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb feltételének tekinti. Az OVB kiemelkedően fontosnak tartja, hogy a kisebbségi jogok érvényesítését szolgáló kisebbségi képviselői intézmények létesítésére és működtetésére a vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályozás szellemében, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményére figyelemmel kerüljön sor. E kívánalommal összeegyeztethetetlen az a jelenség, amely szerint az adott településen nem élő nemzeti és etnikai kisebbségek nevében és jogainak érvényesítése céljából kisebbségi önkormányzati intézmények kerülnek megválasztásra. Az ilyen természetű visszasságok gyengítik a kisebbségi önkormányzat intézményének legitimitását is.*”

Az OVB sem tudott tehát olyan jogi garanciákat megnevezni, amelyek a visszaéléseket megakadályozhatták volna, így csak – egyébként teljes joggal – a jóhiszemű joggyakorlás kívánalmát fogalmazhatta meg.¹²

A jogi szabályozás hiányosságai is közrejátszhattak abban, hogy a benyújtott 1997 kisebbségi választási kezdeményezés közül 1973 esetben kitűzték a választást, ezek közül 103 esetben a választás a szükséges számú jelölt hiányában meghiúsult. Mindössze néhány olyan eset ismert, amikor a választási szervek elutasították a választás kitűzését azokon a településeken, ahol nem a kisebbséghez tartozók nyújtották be a kezdeményezést.

Az egyik fővárosi kerületben a helyi önkormányzat képviselői kérték a kisebbségi önkormányzati választás kitűzését. A választási bizottsághoz eljuttatott nyilatkozataikban azonban nem vallották magukat az adott kisebbség tagjának. Eljárásukat utóbb azzal indokolták, hogy segíteni szerették volna a kisebbségi közösség jogérvényesítését.

¹² A joggal való visszaélések tilalma ugyanis olyan általános elv, amelynek érvényesülése egy magára valamit is adó jogállamban alapkérdés.

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy csak a kisebbségi közösség tényleges tagjai kérhetik a választás kitűzését. Ebből az következik, hogy mindenki másnak érvénytelen a kezdeményezése, éppen úgy, mintha nem tüntetné fel a kért személyes adatait vagy nem az adott településen volna az állandó lakóhelye. A helyi választási bizottság egyetértett ezzel a jogértelmezéssel és a törvényi feltételek hiányára hivatkozva nem tűzte ki a választást.¹³

Ugyanebben a fővárosi kerületben egy másik kisebbségi önkormányzati választás kitűzését öten kezdeményezték. Közülük ketten utóbb a választási bizottsághoz intézett nyilatkozatukban kijelentették, hogy nem tartoznak az adott kisebbséghez, aláírásuk félreértésen alapult.

Álláspontunk szerint nem érvényes a kezdeményezés, ha a választópolgár nem tagja annak a kisebbségi közösségnek, amely az önkormányzáshoz való alkotmányos jog alanya. A választás kezdeményezőinek az a kijelentése, hogy nem tartoznak egyik kisebbséghez sem, nem értelmezhető a korábbi választási nyilatkozatuk visszavonásának, mert erre a jogszabályok nem adnak lehetőséget. A kezdeményezést azért kell érvénytelennek tekinteni, mert annak törvényi feltétele – az adott közösség törvényben meghatározott számú tagjának az önkormányzat létrehozására irányuló szándéka – hiányzik. A helyi választási bizottság ennek az érvelésnek az alapján elutasította a választás kitűzését.

Arra is volt azonban példa, hogy a kisebbségi közösség kifejezett akarata ellenére nem jöhetett létre önkormányzat. A kisebbségi önkormányzati választások kitűzését ugyanis az általános önkormányzati választások kitűzésének időpontjából számított irreálisan rövid, 10 napos jogvesztő határidőn belül lehet csak kezdeményezni. Könnyű belátni, hogy a 10 napba legalább két hétvége, tehát legalább 4 munkaszüneti nap esik, ugyanakkor a köztársasági elnök döntésére rendszerint, illetőleg „szokásosan” a nyár végén (július végén vagy augusztusban) kerül sor.

A helyzetet nehezítette, hogy 2002 nyarán az önkormányzati választások időpontját a köztársasági elnök – szokatlanul korán – olyan időpontban tűzte ki, amikor sokan nyári szabadságukat töltötték, esetleg külföldön voltak és így nem szerezhettek tudomást a kezdeményezés határidejéről. A kisebbségi önkormányzati választást legkésőbb 2002. július 22-én 16.00 óráig lehetett kezdeményezni. E jogvesztő határidő elmulasztása esetén a választásra nem kerülhetett sor. Ismerünk olyan települést, ahol a szükséges nyilatkozatokat késve nyújtották be, ezért a választás kitűzésére vonatkozó kezdeményezést elutasították.

Az egyik fővárosi kerületben azért nem tűzték ki a választást, mert a kezdeményezők közül ketten nem a személyazonosító jelüket, hanem a személyi igazolványszámukat adták meg.

A választás kezdeményezőjének meg kell neveznie a települést és a létrehozni kívánt kisebbségi önkormányzatot, fel kell tüntetnie nevét, állandó címét, személyazonosító jelét, valamint nyilatkoznia kell arról, hogy választójoggal rendelkezik és magát az adott kisebbséghez tartozónak vallja.

Ezek hiányában a választási szervek a kezdeményezést érvénytelennek tekintették. E gyakorlattal szemben felvethető, hogy a kisebbségi közösséget pusztán formai okból megfosztja az önkormányzáshoz való alkotmányos jog gyakorlásának lehetőségétől.

A kezdeményezőktől kért adatok két csoportba sorolhatóak: egy részüket a választási szervek nyilvántartásukból be tudják szerezni, más részük azonban csak a választópolgár nyilatkozatával juthat tudomásukra. Ez utóbbi körbe tartozik, hogy ki, milyen kisebbség tagjának vallja magát és mely választás kitűzését kéri. Az összes többi adat a kezdeményező azonosítását szolgálja, vagyis elsősorban azt, hogy a választási szervek megtevesztésével ne lehessen más nevében nyilatkozni.

A jogi szakkifejezésekben járatlan választópolgár gyakran nem tud különbséget tenni a személyi azonosító és a személyi igazolvány szám között. Ez utóbbi adat szintén alkalmas arra, hogy a választási szervek azonosítani tudják személyét. Erre figyelemmel – ha a kezdeményezés egyéb feltételei fennállnak – nem tartjuk indokoltnak a választás kitűzésének elutasítását.

A választási szervek álláspontja azért is nehezen érthető, mert az érvényesség más, szintén törvényben rögzített feltételeit nem kéri ilyen következetesen számon a választópolgároktól. Az OVB a 2/1998. (III. 14.) OVB állásfoglalásában megállapította: „a választópolgár akaratának érvényesítése érdekében (...) azokat az ajánlószelvényeket is érvényesnek kell elfogadni, amelyeken a jelölt neve nem az anyakönyvben szereplő formában, de egyébként egyértelműen azonosíthatóan (...) szerepel”.

¹³ A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a választás kitűzésének megtagadására alapvetően formai okokból került sor, ugyanis a kezdeményezők nem tettek eleget „kisebbségi identitásuk kinyilvánításának”. Egy formailag megfelelő nyilatkozat megléte esetén a választási kezdeményezés nem lett volna elutasítható, ugyanis a választási bizottságok a nyilatkozat valóság tartalmát, a kisebbséghez tartozás tényét nem vizsgálhatják.

A választás kitűzésével kapcsolatban a tudomásunkra jutott legsúlyosabb visszásság nem a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, hanem – bizonyítottság esetén – bűncselekmény megállapítására lehet alkalmas.

Az egyik panaszos előadta, hogy a kisebbségi közösség tagjai kérték a választás kitűzését. A nyilatkozatokat a polgármesteri hivatalban átadták. Több személy állítása szerint a község polgármestere különböző hátrányok kilátásba helyezésével rábírt néhány kezdeményezőt, hogy vonja vissza a választás kitűzésére vonatkozó kérelmét.

Az iratokból megállapítható volt, hogy a választási kezdeményezéseket valóban átadták a polgármesteri hivatal ügyintézőjének, azonban azok nem jutottak el a helyi választási bizottsághoz. A jegyző tájékoztatása szerint a választási iroda abban a téves hiszemben volt, hogy a kezdeményezők jogszerűen visszavonhatták a választás kitűzését kérő nyilatkozatukat.

Felkérésünkre a választási szervek soron kívül intézkedtek, és a törvényi határidő utolsó napján kitűzték a kisebbségi önkormányzati választást.

A vizsgálat során az ellentmondó nyilatkozatok miatt nem lehetett megállapítani, hogy a választási kezdeményezések – egyébként jogilag nem lehetséges – „visszavonása” a választópolgárok szabad akaratából történt vagy a polgármester fenyegetésének hatására álltak el eredeti szándékuktól.

A kisebbségi önkormányzati választás megakadályozására tett kísérlet bűncselekménynek (hivatali visszaélésnek, illetve a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekménynek)¹⁴ minősülhet, ezért a rendőrségtől kértük a történet tisztázását. (A nyomozó hatóságtól több hónap elteltével sem érkezett még válasz.)

A kisebbségi önkormányzati választás kezdeményezésének joga kizárólag a kisebbségi közösség tagjait illeti meg. Egy adott település demográfiai összetétele és a közügyek iránti „affinitása” is változhat, ezért indokolt hatályában tartani azt a rendelkezést, melynek értelmében a választás kitűzését azokon a településeken is kérni kell, ahol már működik kisebbségi önkormányzat. Kétségtelen tény, hogyha egy településen a kisebbségi képviselők – például teljes érdektelenség miatt – feloszlatták a testületet, a közösség önkormányzat-alakítási szándékának kifejezése hiányában felesleges (és nem utolsósorban költséges) lenne kisebbségi önkormányzati választásokat automatikusan kitűzni.

A jogi szabályozásnak lehetővé kell tennie, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgár a tévesen vagy hiányosan kitöltött (például nem sajátkezűleg aláírt) kezdeményezését – törvényben meghatározott határidőn belül, a választási szerv felhívására – kijavíthassa, illetve a hiányokat pótolhassa, feltéve, hogy a rendelkezésre álló adatokból a személyazonossága megállapítható.

A törvényt módosítás során meg kell vizsgálni, hogy a kezdeményezés benyújtására nyitva álló 10 napos (jogvesztő) határidő növelhető-e. A választás több hónapos folyamat, ezért – a fentiekben kifejtettek szerint – nem látjuk alkotmányos indokát és célját ezen irreálisan rövid határidő előírásának. Megfontolás tárgyát képezheti még az is, hogy bizonyos, mindenki által méltányolható vis maior okok esetén – természetesen szigorú feltételek mellett – lehessen helye a határidő meghosszabbításának is.

1.2.2.

A jelöltállítás folyamata

A helyi kisebbségi önkormányzati választáson független jelöltek vagy a kisebbségi szervezetek jelöltjei indulhatnak. A kisebbségi szervezet olyan társadalmi szervezet, amely a bírósági bejegyzés szerint valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséget képvisel. Képviselőjelölt az lehet, aki megfelel az általános feltételeknek (nagykorú magyar állampolgár, lakóhelye vagy tartózkodási helye Magyarországon van, cselekvőképes, a közügyek gyakorlásától nincs eltöltve), a választókerület választópolgárai közül legalább ötven kisebbségi jelöltnek ajánlják, valamint egy nyomtatvány kitöltésével nyilatkozik arról, hogy *a kisebbség képviselőjét vállalja*.

¹⁴ Alapvetően két bűncselekmény elkövetésének a gyanúja merült fel. Az egyik: a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntette, mely szerint „Az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A másik a Btk. 211. § szerinti, a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény, amely szerint:

„Aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás vagy népi kezdeményezés során

(...)

e) arra jogosultat a választásban, illetőleg a népszavazásban akadályoz, vagy erőszakkal, fenyegetéssel, megtévesztéssel, illetőleg anyagi juttatással befolyásolni törekszik,

(...)

büntetett követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Mind a 13 kisebbségtől érkezett hivatalunkhoz panasz vagy informális jelzés arról, hogy a választáson nem a kisebbségi közösség tagjai indultak jelöltként. Pontos adatok hiányában csak becsülni lehet, hogy legnagyobb számban a bolgár, a román és az örmény választásokra volt jellemző az „álkisebbségiek” megjelenése. Számos esetben a jelölt korábban más kisebbség színeiben próbált mandátumot szerezni. Volt példa arra is, hogy az országos vagy a helyi közéletből kiszorult politikusok kisebbségi jelöltként szerepeltek.

Kénytelenek voltunk arról tájékoztatni a panaszosokat, hogy nincsenek olyan jogi eszközök, amelyekkel fel lehetne lépni a visszaélések ellen. Nem lehet megakadályozni olyan jelöltek részvételét a választáson, akik nem tartoznak a kisebbségi közösséghez és valószínűsíthetően csak anyagi vagy más önös érdekek vezérlik őket.

A választójogi törvények semmilyen garanciát nem nyújtanak arra, hogy kizárólag a kisebbségi közösséghez kötődő jelöltek indulhassanak a választáson. A szabályozás hiányosságai miatt bárki tetszése szerinti kisebbség „színeiben” jelöltheti magát, akár ciklusonként változtatva a képviselni kívánt közösséget.¹⁵

A Nektv. azáltal, hogy meghatározza a nemzeti és etnikai kisebbség definícióját, egy szempontrendszerrel állít fel az adott közösség objektív kritériumainak meghatározásához. Ezek a követelmények nemcsak a közösség szintjén fogalmazhatóak meg, hanem azzal az egyénnel szemben is, aki magát a kisebbség tagjaként kívánja elismertetni. Az egyén szubjektív döntése alapján nem vallhatja magát a kisebbségi közösséghez tartozónak, legfeljebb arra van joga, hogy lemondjon a ténylegesen meglévő identitásának kinyilvánításáról.

A Nektv. azon előírása, mely szerint „*valamely nemzeti, etnikai csoporthoz... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga*” összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményével. A nemzetközi dokumentum – melyhez Magyarország is csatlakozott – így fogalmaz: „*minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátrány ne származzék*”¹⁶.

A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magában a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

Álláspontunk szerint a kisebbségek önkormányzathoz való alkotmányos jogának érvényesülése érdekében meg kell teremteni annak feltételeit, hogy a választásokon csak az adott közösséghez tartozó, azzal azonosságot érző kisebbségi jelöltek indulhassanak.

A választhatóság joga („passzív választójog”) elviekben az alábbi módon korlátozható:

1. Önbevalláson alapuló választási rendszer esetén a jelöltnek nyilatkoznia kellene az adott kisebbséghez tartozásáról. Ezt követően nem indulhatna más kisebbség jelöltként sem a helyi önkormányzati, sem a kisebbségi önkormányzati választáson. A passzív választójog gyakorlásakor nem volna lehetőség a többes identitás kifejezésére. (Az aktív választójog esetében már ma is így van, hiszen csak egy kisebbség jelöltjére lehet érvényesen szavazni. A választópolgár – függetlenül attól, hogy esetleg több kisebbséghez is kötődik – egy közösség önkormányzatának létrejöttét segítheti elő.)

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése más módon nem biztosítható. További feltétel, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással, és az alapjog tartalma „lényegesen ne csökkenjen”. Az identitás megvállására való kötelezés megfelelne ennek a két követelménynek, hiszen a törvény így biztosítaná az önkormányzathoz való alkotmányos jog érvényesülését és a visszaélésszerű joggyakorlás megakadályozását, vagyis a jogkorlátozás szükséges és arányos mértékű lenne.

A választási eredmények ismeretében azonban kijelenthető: az önbevallás nem tud védelmet nyújtani azokkal szemben, akik kifejezetten a kisebbségi közösség hatékony érdek- és jogvédelmének megakadályozása érdekében kívánnak bejutni az önkormányzatokba.

2. A jelölt kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételét az érintett közösség legitimálja. Tehát az lehetne jelölt, aki valamely kisebbségi szervezet tagja vagy bírja annak ajánlását. Ez a szabályozás megkérdőjelezi a független jelöltség intézményét, és csak akkor lehet eredményes, ha garantálható, hogy a szervezetet ténylegesen az adott közösség hozta létre.

¹⁵ Mint a fentiekben már kifejtettük: ellentmondás van a választójogi rendelkezések és a Nektv.-ben megfogalmazott alapelv között. A Nektv. nem a kisebbséghez tartozás szabad választásának, hanem vállalásának és kinyilvánításának jogát biztosítja. Az identitást nem lehet tetszőlegesen megváltoztatni, az egyén – feltéve, hogy ténylegesen tagja a kisebbségi közösségnek – arról dönthet, hogy kifejezi az azonosságtudatát vagy lemond erről a jogáról.

¹⁶ Lásd: az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény 3. cikkét.

3. A jelöltnek meg kellene felelnie a kisebbségi közösséghez tartozás törvényben rögzített objektív kritériumainak. E követelményeket csak az érintett közösséggel együttesen lehet kidolgozni. Általában egyetértés van abban, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselő-jelöltnek bizonyosságot kellene adnia az adott kisebbség kultúrájának, hagyományainak vagy nyelvének ismeretéről. Mindenféleképpen szabályozni kell azonban, hogy ki (milyen szervezet vagy közösség) és milyen eljárás keretében állapíthatja meg az objektív kritériumoknak való megfelelést.¹⁷

Utóbbi két megoldás esetén eldöntendő, hogy ha a jelölt sérelmezi kizárását a választhatóak köréből, van-e helye és milyen módon a jogorvoslatnak.¹⁸

A jelöltséghez szükséges öt ajánlás nem fejez ki tényleges támogatottságot az adott közösségen belül, ezért szükséges nagyobb számot meghatározni, lehetőleg differenciálva az egyes településtípusok között.

1.2.3.

A kisebbségi önkormányzati kampány és annak átpolizáltsága

A legtöbb településen a kisebbségi önkormányzati mandátumok megszerzéséért nem folyt olyan kampánytevékenység, mint a helyi önkormányzati képviselői helyekért. Sok esetben a megválasztható képviselőkkel azonos számú jelölt indult, így ennek nem is lett volna indoka. Kijelenthető azonban, hogy korábban nem tapasztalt mértékben igyekeztek külső erők befolyásolni a kisebbségi önkormányzati választások eredményét.

Több településen az előző kisebbségi önkormányzat tagjait sértő, gyalázó szórólapokat terjesztettek. Volt olyan helyi önkormányzati képviselő, aki a választópolgárokat a kisebbségi önkormányzat tagjai ellen folytatott kampánnyal igyekezett megnyerni. A kétségtelenül „negatív” kampány során elhangzott állítások alkalmasak lehetnek arra, hogy kedvezőtlen kép alakuljon ki a kisebbségi jelöltekről, a választási szervek ennek ellenére nem állapítottak meg jogsértést.

A választási panaszok, illetve kifogások elbírálása a választási bizottságok, valamint a bíróságok feladata, ezért ezekben az ügyekben nem vizsgálódhattunk. A panaszosokat arról tudtuk tájékoztatni, hogy milyen jogi eszközökkel léphetnek fel a szórólapok megfogalmazóival, illetve terjesztőivel szemben: személyiségi jogaik megsértése miatt polgári pert indíthatnak, súlyosabb jogsérelem esetén pedig feljelentést is tehetnek. Ezek az eljárások azonban már nem változtathatnak a választás végeredményén, nem orvosolhatják, ha a jelölt a negatív kampány miatt elesik a képviselői mandátumtól.

Több panasz is érkezett hozzánk arról, hogy politikai pártok helyi újságokban és szórólapokon a kisebbségi önkormányzatok egyes jelöltjeinek támogatására kérték fel a lakosságot.

A kampányra vonatkozó törvényi előírások nem tartalmazzak olyan szabályt, hogy párt kisebbségi képviselő mellett vagy érdekében nem fejthet ki tevékenységet. Egyedül az tiltott, hogy kisebbségi szervezet párttal, kedvezményes mandátumra jogosult közös jelöltet, listát állítson. Jelenleg tehát a kisebbségi jelölteket támogató pártok vagy más politikai szervezetek által közzétett felhívások nem törvénysértők. Az ilyen kampány azonban morális, sőt alkotmányos aggályokat vethet fel.

A helyi kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi autonómia intézményi garanciái. Alapvető feladatuk, hogy az adott település kisebbségi közösségét képviseljék. Az önkormányzathoz való jog érvényesülését veszélyezteti, ha a politikai erők befolyásolni kívánják a kisebbségi választások eredményét. A politikai pártok kétségtelenül nagyfokú szabadságot és autonómiát élveznek a véleményük kinyilvánításában és egy demokratikus jogállamban – ide értve hazánkat is – a közakarat kifejezésre juttatásának legfontosabb csatornáit. Megtiltani részükre tehát, hogy a kisebbségi önkormányzati választások eredményével kapcsolatban állást foglaljanak, esetleg részt vegyenek a kisebbségi szervezetek kampányaiban, nem lehet. Mégsem tartjuk szerencsésnek, sőt a kisebbségi törvényben vázolt célkitűzésekkel ellentétesnek is minősíthetjük, ha a kisebbségi preferenciák helyébe a politikai érdekek érvényesítése kerül. A kérdés feltétlenül jogi szabályozást igényel, de egy ilyen törvény megalkotásának alapvető feltétele az, hogy a politikai pártok konszenzusra jussanak („megállapodást kössenek”) abban a kérdésben, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat „érintetlenül hagyják”. Konszenzus hiányában viszont attól lehet tartani, hogy az egyes

¹⁷ A rendelkezésünkre álló információ szerint sokan adaptálhatónak tartják az ún. „kedvezménytörvény” azon megoldását, amelynek értelmében a magyar igazolványt csak valamilyen ajánló szervezet kezdeményezésére adják ki.

¹⁸ A jogorvoslatához fűződő jog az Alkotmány által garantált. A passzív választójog közösség általi korlátozása – még ha nem is hatósági döntésről van szó – igazságszolgáltatási döntéshozatali fórumot kíván.

kisebbségi szervezetek politikai szövetségeseket keresnek a pártokban, és fordítva, attól kezdve viszont a választás alapkérdése nem az lesz, hogy mely választási szervezet képes valamely kisebbség érdekeit leginkább képviselni, hanem a „jobboldali” és „baloldali” politikai erők mentén alakulnak önkormányzatok.

A bírói gyakorlat következetes abban a kérdésben, hogy választási ügyben a bizonyítékok nélkül előterjesztett kifogás érdemi vizsgálatra nem alkalmas. A jelölt ugyanakkor nem nyomozó hatóság, nem tudja felderíteni, hogy ténylegesen kik állnak az ellene irányuló kampánytevékenység mögött. A választójogi törvényben pontosítani kellene a választási kampány szabályozását, illetve szükséges volna hatékonyabb szankciókat bevezetni a választás tisztaságát sértő cselekményekkel, személyekkel szemben.¹⁹

1.2.4.

A szavazás és a választási eredmények

A helyi kisebbségi önkormányzati választásokon mindazok szavazhatnak, akik jogosultak a helyi önkormányzati képviselők megválasztására. Mindkét testület választóit a településenként vezetett közös névjegyzékben tartják nyilván. A két választás azonos napon és ugyanazokban a szavazóhelyiségekben zajlik. A választópolgárok – független attól, hogy a kisebbségi közösség tagjai vagy sem – kérés nélkül kézhez kapják a kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is.

A kisebbségi önkormányzatokat az ún. „kislistás rendszer” szabályai szerint választják. A választópolgárok legfeljebb annyi jelöltre szavazhatnak, ahány tagja a testületnek lehet. A jelöltek neve a szavazólapon alfabetikus sorrendben szerepel. A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát a törvény – a település lakosságszámától függően – 3 vagy 5 főben határozza meg. Érvényesen szavazni csak egy kisebbség jelöltjére lehet. Képviselők a legtöbb szavazatot kapott jelöltek lesznek. A választás érvényes, ha legalább 50, illetve a 10 000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott. Nem lehet képviselő az a jelölt, aki egy szavazatot sem kapott.

Már a szavazás napja előtt nyilvánvaló volt, hogy egyes jelöltek nem személyes kötődésük miatt indultak a kisebbségi önkormányzati választáson. Döntésüket az befolyásolhatta, hogy így nagyobb esélyt láttak a képviselői mandátum megszerzésére, mintha a helyi önkormányzatban vagy az identitásuknak megfelelő kisebbségi önkormányzatban próbálkoztak volna.

A választás előtti napokban a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) a tömegtájékoztatási eszközökön keresztül felkérte a kisebbségi közösséghez nem tartozó jelölteket, hogy önként lépjenek vissza. A választópolgárokat arra hívta fel, hogy csak azokra a jelöltekre szavazzanak, akik valóban a kisebbségi közösség tagjai, ha pedig ilyen személyt nem ismernek, inkább ne töltsék ki a szavazólapot.

Nem tudható, hogy ez a felhívás mennyiben járult hozzá az „álkisebbségi” jelöltekre leadott szavazatok számának csökkenéséhez, tény azonban, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon kiugróan magas volt az érvénytelen szavazatok aránya. Ennek egyrészt az lehetett az oka, hogy tömegesen szavaztak olyan választópolgárok, akik nem tudtak felelősen dönteni a számukra ismeretlen jelöltek közül, így inkább érvénytelen szavazatot adtak le. Szerepe lehetett azonban annak is, hogy sokan nem voltak tisztában a választás szabályaival és több kisebbség jelöltjére is szavaztak.

Az ország 1308 településén 1870 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. A közvetlenül megválasztott kisebbségi önkormányzatok száma 1998-ban 1309 volt, ez a szám 1773-ra nőtt. (Ez az adat nem tartalmazza a közvetett módon, és az átalakulással létrejött kisebbségi önkormányzatokat.) A legnagyobb arányú, több mint háromszoros növekedés a ruszin és az ukrán önkormányzatoknál figyelhető meg, de megduplázódott a bolgár és lengyel kisebbségi testületek száma is. A legjelentősebb mértékben a cigány kisebbségi önkormányzatok száma nőtt: a korábbi 764 testület helyett 1002 létrehozásáról döntöttek a választók.

A választási eredmények ismeretében kijelenthető, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések. Számos panasz érkezett hivatalunkhoz, amelyekben azt sérelmezték, hogy a település választópolgárai nem a kisebbség tagjait juttatták mandátumhoz. Sok esetben az érintett közösség által nem támogatott, illetve kifejezetten ellenzett jelölteket választották meg. Az „álkisebbségi” képviselők főként a fővárosi kerületekben és a nagyobb településeken szerepeltek eredményesen, de volt erre példa kisközségekben is.

Ismert olyan település, ahol az öttagú testületnek csak egyetlen kisebbségi identitású képviselője van. A testületből azért szorították ki a közösség tényleges tagjait, hogy az „álkisebbségi” önkormányzat egyetértésével létrejöhhessen egy alapítványi iskola. Egy másik községben ismételen kisebbségi képviselővé választották azt a

¹⁹ A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a bíróság sem képes tényleges nyomozási tevékenység kifejtésére, ezért döntését nagymértékben meghatározza, hogy milyen tényeket, körülményeket és mennyire meggyőző formában terjesztenek elé.

polgármestert, aki az előző ciklusban úgy próbálta működésképtelenné tenni a háromtagú testületet, hogy nem vett részt egyetlen képviselő-testületi ülésen sem.

Ezekben az esetekben nem tudunk segítséget nyújtani a panaszosoknak, hiszen a választások a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően zajlottak.

Az előző ciklushoz képest nőtt azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek mögött nincs valós kisebbségi közösség, illetve egy vagy több képviselőjük a jogszabályi hiányosságok kijátszásával szerzett mandátumot.

A korábbi választás alkalmával még csak azt lehetett tapasztalni, hogy az „álkisebbségi” jelöltek a rájuk leadott „szimpátia-szavazatokkal” jutottak a testületekbe. Kihasnálták, hogy a választásokon azok is szavazhattak, akik nem ismerték őket, így nem voltak tisztában identitásukkal. Többen vélhetően csak azért szerezhettek mandátumot, mert a betűrendes felsorolás miatt a szavazólapon a jelöltlista elején szerepelt a nevük.

Új jelenség, hogy egyes településeken a többségi közösség kiszavazta az önkormányzatból a tényleges kisebbségi jelölteket. Ezáltal olyan testület jött létre, mely nem a kisebbségi közösség érdekében, hanem a többséghez tartozók elvárásának megfelelően tevékenykedik. Ezek az önkormányzatok „visszaélésszerű joggyakorlás” eredményeképpen jöttek létre, ezért nem tekinthetők a kisebbségi autonómia valós intézményeinek.

Az előzőekben ismertetett megoldások biztosíthatják, hogy a választásokon csak az adott közösséghez tartozó kisebbségi jelöltek indulhassanak. Pusztán a választhatóság jogának feltételhez kötése azonban nem garantálja, hogy ténylegesen az a jelölt szerez mandátumot, akit a kisebbségi közösség támogat. A hatályos választójogi szabályok értelmében a település valamennyi választójoggal rendelkező polgára részt vehet a kisebbségi önkormányzati szavazáson. Nem maguk az érintettek, hanem a mindenkori többség határozhatja meg tehát, hogy kik fogják képviselni a kisebbségi közösséget.

A kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését biztosíthatja az alábbi – általunk feltétlenül szükségesnek és időszerűnek minősített – választójogi reform. A megoldás – amely az eddigi gyakorlathoz képest két egymáshoz kapcsolódó „újítást” jelentene – a következő:

1. A kisebbségi önkormányzati választásokon egy külön névjegyzékben szereplő választói kör vehetne csak részt. Alapvető alkotmányos követelmény ugyanis, hogy a kisebbségi közösségek maguk választhassák meg – természetesen a közösség tagjai közül – képviselőiket. Ugyancsak alkotmányos követelmény, hogy a névjegyzékbe való felvételnek önkéntesnek kell lennie. Eldöntendő kérdés, hogy a bejelentkezés feltétele a kisebbségi közösséghez tartozás kinyilvánítása legyen vagy a választópolgárnak meg kell felelnie valamilyen objektív kritériumnak is. Ez utóbbi esetben szabályozni kell, hogy a névjegyzékbe való felvételtől ki és milyen eljárás keretében határoz, valamint a sérelmezett döntéssel szemben milyen jogorvoslati fórum áll rendelkezésre. A hatályos jogszabályok értelmében a választójogi névjegyzéket a helyi választási iroda vezetője, vagyis a jegyző állítja össze. Az elmúlt évtizedek történelmi tapasztalatai miatt egyes kisebbségek körében félelem él az állami nyilvántartásokkal kapcsolatban. Az ellenérzések csökkentése és a nagyobb elfogadottság érdekében felvethető, hogy az érintett kisebbség ne csak közreműködjön a kisebbségi választójogi névjegyzék összeállításában, hanem jogilag szabályozott eljárás keretében maga vezesse azt.

2. A helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokat eltérő időpontban vagy különböző szavazóhelyiségekben tartanák.²⁰ Ez a szabályozás elviekben alkalmas lehetne arra, hogy kiszűrje a – a fentiekben már említették szerint alkotmányellenesnek tekinthető – „szimpátia-szavatok” egy részét, azonban önmagában nem nyújtana teljes körű jogi védelmet a tudatos („szervezett”) visszaélésekkel szemben. Nem helyettesítené a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, viszont – mint sajátos technikai megoldás – további garanciákat jelentene arra, hogy a választásokat a többség nem manipulálhatja, és elősegítené, hogy a képviselt közösség tagjai vegyenek nagyobb számban részt a kisebbségi választáson.

1.2.5.

A jogorvoslati eljárás

A választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölő szervezet, az érintett választópolgár és jogi személy *panaszt* nyújthat be. A választási bizottság döntése ellen kifogás terjeszthető elő.

Többen arról adtak tájékoztatást, hogy az „álkisebbségi” képviselők mandátumszerzése miatt megtámadták a választás eredményét. A választási szervek, illetve a bíróságok a kifogásoknak nem adtak helyt, mert a jelöltek a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján jogszerűen indultak a választásokon.

²⁰ Erre a szabályozásra tett kísérletet az előző ciklusban benyújtott, de végül nem tárgyalt, a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló T/5499. számú törvényjavaslat.

Egy panaszos előadta, hogy a helyi választási bizottság érvénytelennek nyilvánította az ajánlásait, mert a feltüntetett szervezet nem volt jogosult kisebbségi jelöltet támogatni. A benyújtott kifogást a területi választási bizottság elutasította, majd határozatát faxon megküldte egy telefontársaságnak és távirati kézbesítést kért. A panaszos jelentős késéssel értesült a döntésről, ezért egyetlen nap állt rendelkezésére a jogi képviselő megbízására, a kifogás megfogalmazására és annak eljuttatására a lakóhelyétől viszonylag távoli megyeszékhelyen lévő választási bizottsághoz.

A választási eljárásban nagyon szoros, jogvesztő határidők vannak. A panasznak és a kifogásnak a sérelmezett tevékenységtől, illetve döntéstől számított három napon belül meg kell érkeznie a választási bizottsághoz. Ennek az az indoka, hogy a lehető legrövidebb ideig álljon fenn a bizonytalan, függő jogi helyzet. A jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérül azonban, ha a jogosult a kifogást önhibának nem minősülő okból nem tudja határidőn belül benyújtani (például késve kapja kézhez a sérelmezett határozatot vagy egészségügyi állapota miatt erre nem képes).

A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának egyik alapvető feltétele, hogy a jogorvoslat benyújtására megfelelő idő álljon rendelkezésre. A kifogás benyújtására nyitva álló határidőt a jogalkotónak úgy kell meghatároznia, hogy az egyrészt biztosítsa a jogorvoslathoz való jogot, másrészt ne akadályozza meg a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását, valamint ne késleltesse indokolatlanul a választás eredményének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogorvoslati határidő alkotmányossága önmagában az időtartam alapján nem ítéltető meg, hanem más tényezőket is figyelembe kell venni, így elsősorban azt, hogy garantált-e a megtámadható döntésről való tudomásszerzés²¹. A választási eljárásban a jogorvoslathoz való jog alanya nem kizárólag a jelölt és a jelölő szervezet, hanem valamennyi érintett választópolgár és jogi személy. Ennek ellenére a jogszabályok nem írják elő, hogy a választási bizottságok kötelesek közzétenni a kisebbségi önkormányzati és a helyi önkormányzati választásokkal összefüggő panaszok és kifogások alapján hozott határozataikat. Nem biztosított tehát, hogy a jogorvoslatra jogosultak a sérelmes döntésről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek, ami kétségtelenül alkotmányos visszasságot okozhat.

A jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében javasoljuk annak előírását a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben, hogy a választási bizottságok határozatait a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. Indokolt volna az is, hogy a jogorvoslati határidő kezdetét ne a választási bizottság döntésének meghozatalától, hanem a határozat közzétételétől számítsák.

Azokban az esetekben, amikor a választási kifogás benyújtására nyitva álló határidőt a jogosult önhibáján kívüli okból lépi át, célszerű lenne lehetőséget biztosítani az igazolási kérelem előterjesztésére. Az igazolási kérelem nem jogorvoslati eszköz, mert nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára irányul, hanem egy fel nem róható mulasztás következményeinek az elhárítására szolgál. Az igazolási kérelem azért volna beilleszthető a választási eljárás rendszerébe, mert nem tekinthető a határidő automatikus meghosszabbításának, hiszen mindig a jogalkalmazó mérlegelési körébe tartozik, hogy a felhozott indokot elégségesnek tartja-e a mulasztó vétlenségének megállapítására. Önmagában a mulasztás igazolásának lehetősége miatt nem hosszabbodhat meg indokolatlanul a jogorvoslati eljárás. Kialakítható lenne azonban egy olyan eljárási gyakorlat, hogy a választási bizottságok és a bíróságok csak akkor fogadják el a *mulasztás igazolását*, ha különös méltánylást érdemlő oka volt a határidő túllépésének, így például a jogosult egészségügyi állapota (vagy egyéb vis maiornak tekinthető körülmény) miatt nem tudott jogorvoslati jogával élni.

Az igazolási kérelem csak kivételesen alkalmazandó intézmény lehet a választási rendszerben, hiszen itt alapvető érdek a választási eredmények mielőbbi megszületése. Előírható volna ezért, hogy egy törvényi határidő letelte után akkor se lehessen előterjeszteni, ha a mulasztás oka csak ezt követően szűnik meg. Elképzelhető az a megoldás is, hogy az igazolási kérelmet csak akkor lehet eredményesen előterjeszteni, ha a jogosult nemcsak azt bizonyítja, hogy a mulasztás nem volt felróható, hanem olyan, addig nem vizsgált bizonyítékot is csatol, mely valószínűsíti a választási törvény megsértését, illetve azt, hogy a korábbi határozat megváltoztatása szükséges.

1.2.6.

Az alakuló ülés

A helyi kisebbségi önkormányzat testületének alakuló ülését a települési önkormányzat alakuló ülését követő tizenöt napon belül össze kell hívni.

²¹ Azt a követelményt az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban fogalmazta meg.

Számos kisebbségi önkormányzati képviselő kért tájékoztatást arról, hogy vonatkoznak-e rá a választás napján hatályba lépett, a helyi önkormányzati képviselőkre megállapított összeférhetlenségi szabályok. Egyes településeken ezeket nem vették figyelembe, máshol felhívták a kisebbségi képviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére.

A jobbizonytalanság megszüntetése érdekében – a Belügyminisztérium és a NEKH vezetőivel való egyeztetést követően – állásfoglalást tettünk közzé, melyben kifejtettük, hogy a jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai nem alkalmazhatóak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre.²²

A jogállási törvény részletes indokolása, illetőleg preambuluma alapján egyértelmű, hogy az összeférhetlenségi szabályok megalkotásával a jogalkotó „a demokratikus közélet tisztaságát” kívánta biztosítani, ezért kizárta annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzati képviselők meghatározott köztisztviselői állásokat, gazdasági pozíciókat és egyéb megbízásokat betölthessenek és így mandátumukat jogtalan előnyök szerzésére használhassák fel.

A helyi önkormányzat a település egész működéséért politikailag és közjogilag egyaránt felelős választott testület, amely széles körű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, és amely kötelező közszolgáltatásokat nyújt a lakosság teljes körének.

A kisebbségi önkormányzatok jogállása alapvetően eltér a helyi önkormányzatokétól. Ez a testület a kisebbségi kulturális autonómia védelmének intézménye. A jogszabályok nem adnak lehetőséget arra, hogy *hatósági és közüzemi* szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket lássanak el.

Kijelenthető ezért, hogy a jogállási törvény összeférhetlenségi szabályainak a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében történő alkalmazása méltányolható indok nélkül (tehát alkotmány ellenesen) korlátozná a kisebbségi közösség tagjainak passzív választójogát.

A választások eredményeként ismételen sok olyan kisebbségi önkormányzat alakult, amelyekben egyes képviselők közeli hozzátartozói egymásnak. A panaszosok szerint fennáll annak a veszélye, hogy ezek a képviselők a kisebbségi önkormányzatok anyagi forrásait nem a testületek feladatainak ellátására, hanem saját céljaikra használják fel.

A hatályos jogszabályok értelmében nem áll fenn összeférhetlenség, ha egy család több tagját – akár mint közeli hozzátartozókat – egyaránt megválasztják a kisebbségi önkormányzat képviselőjének. A testületnek azonban a helyi kisebbségi közösség egészének az érdekeit kell képviselnie, amit megnehezíthet, ha személyi összetételéből adódóan megkérdőjelezhetővé válik az elfogulatlansága, pártatlansága. Természetesen nem állítható az, hogy egy kisebbségi önkormányzatot kizárólag a tagok rokon kapcsolata következtében részrehajlónak lehet tekinteni. Ha azonban a testületről ez a vélekedés alakul ki – akár ok nélkül is – egy közösségen belül, sokkal nehezebben tudja ellátni a feladatait.

A választás folyamata az eredmény megállapításáig, illetve az esetleges jogorvoslati eljárás lezárásáig tart. A beérkezett panaszok azonban indokolttá tették, hogy jelezzük azokat a visszásságokat is, amelyek a kisebbségi önkormányzatok megalakulásakor jelentkeztek.

Az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzése érdekében a Nektv. módosításakor meg kell alkotni a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat. A helyi önkormányzati képviselőkre szabott szigorú összeférhetlenségi szabályok átvétele azonban nem volna indokolt, mert túlságosan leszűkítené azt a személyi kört, melynek tagjai a kisebbségi testületekbe választhatók.

1.3.

A kisebbségek részvétele a helyi önkormányzati választásokon: alaki és anyagi jogi kérdések

A kisebbségi közösségek tagjai jogosultak arra, hogy függetlenül vagy kisebbségi szervezet jelöltjeként induljanak a helyi önkormányzati képviselők választásán. Az általános követelmények teljesítése mellett ehhez csak annyit kell tenniük, hogy egy formanyomtatvány kitöltésével nyilatkoznak az adott kisebbség képviselésének vállalásáról.

A helyi önkormányzati képviselőket a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken a kislistás rendszer – az előzőekben már ismertetett – szabályai szerint választják. A fővárosi kerületekben és a 10 000-nél több lakosú településeken a vegyes választási rendszer érvényesül, vagyis a képviselők egy része egyéni választókerületben szerez mandátumot, más része pedig kompenzációs listáról jut a testületbe.

²² Az állásfoglalás eredeti szövegét – teljes terjedelemben – közzétesszük a függelékben.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jelöltekre a kislistás és a vegyes választási rendszerben egyaránt speciális szabályok vonatkoznak. A kislistás választáson kedvezményes mandátumot kaphat minden képviselőnek nem jutott kisebbség egy-egy jelöltje. Ennek feltétele, hogy több szavazatot érjen el az általános szabályok szerint való mandátumszerzéshez szükséges szavazatok felénél. A vegyes választási rendszerben a kisebbségi kompenzációs listáról kisebbségenként egy jelölt kedvezményes mandátumra jogosult, ha ennek hiányában nem jutna az adott közösség képviselője a testületbe. Ehhez több szavazatot kell elérni, mint a listáról való mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám egyegyede.

A helyi önkormányzati képviselők választásán a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt – függetlenül attól, hogy képviselőként bekerül-e a testületbe – szószólóvá válik, ha a településen nincs kisebbségi önkormányzat.

A hivatalunkhoz érkezett panaszok azt bizonyítják, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége miatt a közösséghez nem tartozók közül sokan kisebbségi jelöltként regisztrálták magukat. Számos olyan eset ismert, amikor a jelöltek pártok vagy egyéb szervezetek támogatásával próbálták indulni, majd újabb ajánlószelvényeket gyűjtöttek és a választáson már kisebbségi jelöltként szerepeltek.

Az 1998. évi választások tapasztalatai alapján megállapítottuk, hogy a kisebbségi kedvezmény lehetőséget ad a visszaélésszerű joggyakorlásra, ezért a szabályozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot eredményez. A legutóbbi választás kapcsán ismételt erre a következtetésre lehetett jutni, ennek ellenére szükséges említést tenni azokról az érvekről is, amelyek a kisebbségi kedvezmény esetleges fenntartása mellett szólnak.²³

A kisebbségi kedvezmény intézményéről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem alkotmányellenes, nem sérti a választójog egyenlőségének elvét. A törvény, mely lehetővé teszi a kisebbségi jelölt kedvezményes mandátumszerzését „pozitív diszkriminációs tartalmú szabályt rögzít”²⁴

Az esélyegyenlőség megszüntetését vagy csökkentését célzó szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A fenti adatok ismeretében azonban kérdéses, hogy a kedvezményes mandátum lehetősége nélkül biztosítható lenne-e a kisebbségi közösség tényleges képviselője a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatokban. 2002–2003-ban vizsgálatot folytatottunk a kisebbségi jogok érvényesülésének tapasztalatairól.²⁵ Ennek egyik megállapítása, hogy a kisebbségek több jogosultságot szeretnének maguknak a közösséget és a települést érintő döntéshozatalban. Ezt az igényt nem elégíti ki maradéktalanul, hogy képviselőik – a kisebbségi önkormányzat elnöke vagy a szószóló – „tanácskozási joggal részt vehetnek” a képviselő-testület ülésein.

A kisebbségi kedvezmény – megfelelő jogi garanciák mellett – alkalmas lehet a kislistás választásra jellemző, „a győztes mindent visz” elv korrekciójára. Ebben a rendszerben az szerezhethet mandátumot, aki maga mögött tudhatja a többség támogatását. Az akár egyetlen szavazóval kisebb választói kör képviselője nélkül marad a helyi önkormányzatban. A kisebbségi jelöltek tehát eleve hátrányban vannak, hiszen pusztán a saját közösségükre támaszkodva nincs esélyük a mandátumszerzésre.

A helyi önkormányzatok jelentős részében a kialakult erőviszonyok miatt egyetlen képviselő szavazatán is múlhat egy döntés meghozatala. Vélhetően ez áll a háttérben annak, hogy egyes településeken a választási szervek megpróbálták megakadályozni a kedvezményes mandátumszerzést.

Több megyéből is panasz érkezett hozzánk, amelyben a jelöltek azt sérelmezték, hogy bár elérték a kedvezményes mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot, mégsem lettek képviselők. A nyomtatványokat a polgármesteri hivatalban töltötték ki, így azt a nyilatkozatot is, amelyben a kisebbség képviselőjét vállalták a kisebbségi önkormányzatban. Állításuk szerint a választási iroda munkatársai nem hívták fel a figyelmüket arra, hogy a kisebbségi jelöltséghez hasonló tartalmú nyilatkozatot kellett volna tenniük a helyi önkormányzati választáson is. A jegyzők elismerték, hogy munkatársaik személyesen nyújtottak segítséget a nyomtatványok kitöltéséhez, ám szerintük a panaszosok nem jelentették be, hogy a helyi önkormányzati választáson kisebbségi jelöltként kívánnak indulni.

A vizsgálatok során megállapítható volt, hogy a jelöltek a szükséges nyilatkozat hiányában nem voltak jogosultak a kedvezményes mandátumra. Az ellentmondó állítások miatt nem tudtuk felderíteni, hogy a nyomtatvány kitöltésére

²³ 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség (cigány, német, szlovák) kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőnek jutni.

²⁴ Lásd: 809/B/1998. AB határozat

²⁵ A vizsgálati anyag a „Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján” címet viseli. A vizsgálat első szakaszában kérdőíves felmérés folyt Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebbségi önkormányzatai körében. Az adatgyűjtés azokra a települési önkormányzatokra is kiterjedt, ahol kisebbségi önkormányzatok működtek.

miért nem került sor. Nem valószínű azonban, hogy az a jelölt, aki a kisebbségi önkormányzati választáson indult, a helyi önkormányzati választáson tudatosan nem vállalta identitását és szándékosan lemondott a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéről. Okkal feltételezhető ezért, hogy a választási iroda munkatársa nem tett eleget tájékoztatási kötelezettségének.

A helyi önkormányzati választást több törvény és számos belügyminiszteri rendelet szabályozza, amelyek alkalmazása során figyelembe kell venni az Országos Választási Bizottság állásfoglalásait is. Ez olyan tetemes joganyag, amelynek ismerete nem várható el a választópolgároktól, illetve a jelöltektől, ezért jogos igény a részükről, hogy a választásokkal kapcsolatban szakszerű felvilágosítást kapjanak. Ennek érdekében a választási irodák tájékoztatási kötelezettségét több törvényi rendelkezés is deklarálja.

A választási iroda munkatársai nem befolyásolhatják a jelöltet abban, hogy felvállalja-e a helyi önkormányzati választásokon valamely kisebbség képviselőt. Tájékoztatási kötelezettségükbe azonban beleértendő, hogy fel kell hívniuk a kisebbségi önkormányzati választásokon is induló jelölt figyelmét a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségére, hogy ennek ismeretében hozhassa meg döntését.

Ezek a panaszok a választást követően már nem voltak orvosolhatók, ezért arra hívhattuk fel a jegyzőket, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak a kisebbségi önkormányzat jogai érvényesülésének az elősegítésére, mert így legalább tanácskozási joggal biztosított lehet a közösség képviselője a helyi önkormányzatban.

A kisebbségi kedvezménnyel való mandátumszerzés a jogi szabályozás hiányosságai miatt az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot eredményez. Fennáll annak a veszélye, hogy a kisebbségi közösséghez nem tartozó azon jelöltek, akik kellő támogatottság hiányában más módon nem tudnának a képviselő-testületbe jutni, visszaélnek a kisebbség kezdeménnyel.

A jogalkotó két megoldás közül választhat:

1. Eltörli a kisebbségek kezdeményes mandátumszerzésének lehetőségét a helyi önkormányzati választásokon. Ez az intézmény a kisebbségek esélyegyenlőségét hivatott elősegíteni, így a kedvezményes szabályok alkalmazása nem tekinthető alkotmányos „alanyi” jognak. E megoldás hátránya, hogy azokat a kisebbségeket is megfosztja a helyi közügyek intézésére jogosult testületben való részvételtől, amely közösségek az általános szabályok szerint nem tudnak döntési joggal felruházott képviselőhöz jutni.

2. Megteremti annak jogszabályi garanciáit, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségével csak a kisebbségi közösség élhessen. Az aktív választójog korlátozására ebben az esetben nincs lehetőség, így egyetlen megoldás marad: biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzati választásokon csak az adott kisebbség tagjai indulhassanak kisebbségi jelöltként. Ennek érdekében ki kell dolgozni azokat az objektív kritériumokat, amelyeknek a kisebbségi jelölteknek meg kell felelniük. (Ezekről a feltételekről a kisebbségi önkormányzati jelöltek kapcsán már részletesen szóltunk.)

A kislistas rendszert a politikailag nem tagolt kisközösségekben való alkalmazásra dolgozták ki, ahol a jelöltekre elsősorban nem szervezethez tartozásuk miatt, hanem személyes ismertségük alapján szavaznak. A jogalkotónak és a jogalkalmazó szervezetnek törvényi kötelezettsége, hogy figyelemmel kísérik a jogszabályok hatályosulását. Az eddigi négy általános választás tapasztalatainak felhasználásával szükséges volna annak vizsgálata, hogy indokolt-e a tízezer fős településeknél megvonni a kislistas rendszer határát vagy felvethető a küszöb leszállítása.

A képviselők jogállásáról szóló törvény hatályba lépése sajátos problémát vetett fel a helyi önkormányzatok esetében. A jogszabály előírja, hogy az eskü letételéig a képviselő nem gyakorolhatja jogait. Az eskü szövegét egy módosítás során – kodifikációs hiba miatt – kivették az Ötv.-ből. A helyi önkormányzati képviselők ezért kénytelenek voltak egy már nem hatályos szöveg alapján elmondani az esküt. A jogi szabályozás hiányosságát haladéktalanul pótolni kell.

2.

Az országos kisebbségi önkormányzatok mint a közjog speciális alanyai

2.1.

Az országos (és a fővárosi) kisebbségi önkormányzatok jellemzése

Az országos és a fővárosi kisebbségi önkormányzatok intézményeiről a Nektv. 21. §-ában akként rendelkezett, hogy „*az egyes kisebbségek... a községben, városban és a főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat..., valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre. A fővárosban közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható.*” A jogalkotó az idézett rendelkezés elfogadásával tulajdonképpen

az Alkotmány 68. § (4) bekezdésében foglalt deklarációt váltotta „aprópénzre”, azaz megpróbálta kialakítani a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának pozitív jogi kereteit.

A rendszert számos kritika érte, amelyek alapvetően két csoportba sorolhatók.

Az egyik vélemény megengedhetetlen diszkriminációnak minősíti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek a fővárosban alakíthatnak önkormányzatokat és a megyékben nem. A másik csoportba tartozó vélekedés szerint a fővárosi kisebbségi önkormányzatok is feleslegesek, hiszen – szemben a „rendes fővárosi önkormányzattal” – érdemi intézmény-fenntartói és egyéb feladatokat nem látnak el, ugyanakkor az országos kisebbségi önkormányzatok székhelyei is (a Román Országos Önkormányzat és a Szlovén Országos Önkormányzat kivételével) Budapesten találhatóak.

Érvek természetesen pro és kontra is felhozhatók, a nagy létszámú kisebbségi közösségek által lakott megyékben (Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg) kifogásolják, hogy nincs megyei vagy legalább regionális érdek-képviseleti szerv, ezért minden érdemi ügyintézés végett Budapestre kell utazniuk.

Anélkül, hogy a kisebbségi önkormányzatok érdek-képviseleti funkciójának a jelentőségét megkérdőjeleznénk, el kell mondanunk, hogy a területi önkormányzati szint létrehozásának csak akkor van értelme, ha a rendszer érdemi feladatokkal kitölthető. Ezek az érdemi feladatok pedig – a megyei közgyűlések analógiáját alkalmazva – olyan kisebbségi intézmények fenntartását jelenthetnék, mint például a több településre kiterjedő vonzáskörzettel rendelkező iskola, múzeum és egyéb kulturális létesítmény.

Természetesen érdemes gondolkodni „regionális” szintekben is, hisz közsímet, hogy az Európai Unió területszervezési elveinek Magyarország hat régióra történő felosztása felelne meg. Erre figyelemmel, széles körű közvélemény-kutatáson, illetőleg hatástanulmányokon alapuló politikai döntés szükséges ahhoz, hogy a megyerendszer majdani átalakításával párhuzamosan, a kisebbségi önkormányzati rendszer is a területi önkormányzati szintekhez (régiókhoz) igazodóan épüljön ki.

Az elmúlt két ciklus tapasztalatai azonban bebizonyították, hogy sem az országos, sem a fővárosi kisebbségi önkormányzatok megalakítására nem alkalmasak a jelenlegi választási szabályok. Az elektori választási rendszer ugyanis teljesen idegen a magyar közjogi berendezkedéstől és – mint a Legfelsőbb Bíróságnak a 2003. év elején megtartott Országos Cigány Önkormányzati választások kapcsán hozott határozata is bebizonyította – alkalmas arra, hogy az eltérő érdekeket megjelenítő elektori csoportok meghiúsítsák az országos önkormányzat megválasztását.²⁶

A hazai roma kisebbség esetében az elektori gyűlések megtartása technikailag is nehezen kivitelezhető feladat, hiszen mintegy négy és fél ezer elektor számára kell biztosítani a választógyűlésen történő részvételt.

Az előttünk álló időszak egyik fő jogalkotási feladata tehát megteremteni azokat a választójogi szabályokat, amelyek lehetővé teszik a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztásával egyidejűleg a területi – tehát nem csak budapesti – és az országos önkormányzatok tagjainak megválasztását is.

Ez természetesen csak jelölő szervezetek listái alapján történhet, amelyek esetében viszont különös gonddal kell kimunkálni a visszaélések megelőzésének garanciáit: el kell érni azt, hogy a választási sikerek reményében csak ténylegesen kisebbséginek minősülő és ilyenként elismert szervezetek (kvázi politikai pártok) jelölhessenek.

2.2.

Az országos kisebbségi önkormányzati választások elsődleges tapasztalatai

Már az 1999. évi választásokat követően felhívtuk a jogalkotó figyelmét arra, hogy elkerülhetetlen a választójogi rendelkezések módosítása, mert az országos önkormányzatok megalakítására vonatkozó szabályozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz. A legutóbbi választások tapasztalatai igazolták, hogy ez a megállapítás helytálló volt. A joganyag hiányosságait mindennél jobban érzékelteti, hogy a beszámoló írásakor még az is kérdéses volt: a legnagyobb magyarországi kisebbség meg tudja-e alakítani országos önkormányzatát.

E beszámolóban tehát nem vállalkozhatunk a folyamatban lévő országos kisebbségi önkormányzati választások átfogó értékelésére, azonban egyes megállapítások már most is megfogalmazhatóak:

Az országos önkormányzatok megválasztásának alapvető szabályait a Nektv. tartalmazza. A választás eljárási rendjét egy olyan belügyminiszteri rendelet állapítja meg, mely törvényben nem rendezett lényegi (tartalmi, anyagi jogi) kérdéseket is szabályoz, így például a fővárosi választói gyűlés határozatképességét. Az önkormányzati képviselők – valamint a Nektv. utaló szabálya értelmében az országos kisebbségi önkormányzati tagok – választásáról törvényben

²⁶ A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a jelenség nem újkeletű és nem váratlan, ugyanis 1998-ban hasonló módon hiúsult meg az Országos Román, illetőleg a fővárosi cigány és örmény kisebbségi önkormányzat létrehozása.

kell rendelkezni, így a szabályozás szintje sérti a jogalkotási törvény előírásait. Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a jogszabály felhatalmazó rendelkezései között tévesen jelölték meg a Ve. 153. § (1) bekezdését, az valójában nem jogosított fel a miniszteri rendeletben történő szabályozásra.²⁷

Az országos kisebbségi önkormányzatok választásának szabályozása nem felel meg annak az alkotmányos követelménynek, hogy a jogi normáknak világosnak, egyértelműnek, működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a címzettjeik számára. Ezt bizonyítja az a jogértelmezési vita, amely azt követően bontakozott ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság (LB) határozatképtelenség miatt megsemmisítette a 2003. január 11-i elektori gyűlés választási eredményét és az országos cigány önkormányzati választás megismétlését rendelte el.²⁸ Egyes vélemények szerint az LB nem volt következetes, mert 1995-ben a hasonló körülmények között tartott országos cigány önkormányzati választást érvényesnek minősítette. Az LB végzése kötelező erővel bír, így nincs lehetőségünk arra, hogy állást foglaljunk a cigány elektori gyűlés határozatképességének kérdésében. Megállapítható azonban, hogy az országos önkormányzati választásról szóló törvényi rendelkezések egymásnak ellentmondó jogértelmezésekre adnak alapot.

Az országos önkormányzatok és az általuk képviselt kisebbségek közötti kapcsolatot az elektorok biztosítják. Ez a szabályozás csak akkor alkotmányos, ha az egyes kisebbségi közösségek – az általuk választott elektorok útján – maguk dönthetnek az önkormányzat feladat- és hatásköreit gyakorló közgyűlés személyi összetételéről. Jelenleg ez a követelmény nem garantált, hiszen az elektorokat nem kizárólag a kisebbségek választhatják saját tagjaik köréből.

A helyi kisebbségi önkormányzati és a helyi önkormányzati választások szabályozásának hiányosságai miatt az elektori rendszer nem biztosítja a kisebbségek országos önkormányzat létrehozásához való jogának érvényesülését.

A választhatóság joga minden magyar állampolgárt megillető alapvető jog, amelyet csak alkotmányos cél érdekében és a szükséges mértékben lehet korlátozni. Az országos önkormányzatok választásakor ez a követelmény nem érvényesül, mert aki bármilyen okból – akár egészségügyi állapota miatt – nem tud személyesen megjelenni az elektorok gyűlésén, nem gyakorolhatja passzív választójogát. Ez a jogkorlátozás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot idéz elő.

Az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a kislistas rendszer szabályai szerint választják, így egyetlen közgyűlési helyhez sem jut az az elektori kör, amelynek jelöltjei a mandátumszerzéshez szükséges szavazatok legalább 50 százalékát nem érik el. A jogi szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy az országos önkormányzatokban a tényleges támogatottságuk arányában jussanak képviselőkhöz a különböző elektori csoportok.²⁹ A választási eredmények aránytalanságát fokozza, hogy minden elektornak egy szavazata van, függetlenül az általa képviselt kisebbségi csoport létszámától. Miután egy 1300 fő alatti községben csak háromtagú kisebbségi önkormányzat alakítható, előállhat az a helyzet, hogy az itt élő népesebb közösséget kevesebb elektor képviseli, mint egy nagyobb település kisebb létszámú közösségét. Az arányos képviselet hiányában a kisebbségben lévő elektori csoport nem feltétlenül érdekelt abban, hogy közreműködjen az országos önkormányzat megalakításában.³⁰ A választási szabályok már a levezető elnök megválasztásakor, illetve a jelöltlista összeállításakor lehetővé teszik annak felmérését, hogy mely szervezetek jelöltjeinek van reális esélyük a közgyűlési tagságra. Az „ellentáborhoz” tartozó elektorok távozásukkal meghívhatják az országos önkormányzat létrehozását.

A fenti megállapítások alapján kijelenthető, hogy a hatályos szabályozás nem alkalmas az országos kisebbségi önkormányzatok tagjainak megválasztására. A jogalkotó több, a kisebbségek önkormányzathoz való jogát biztosító megoldás közül választhat:

²⁷ 153. § (1) Felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendeletben állapítsa meg:

a) a névjegyzék és választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása, valamint a választókerületek és a szavazókörök kialakítása előkészítésének rendjét,

b) a választási eljárás határidőit és határmappait,

c) a választási irodák feladatait és tagjainak képzését; az országos, területi, helyi választási irodák közötti hatáskörmegosztást,

d) a választásokkal összefüggő állami feladatok számítástechnikai, szavazatoszársítási rendjének megszervezését, technikai lebonyolítását,

e) az értesítő, az ajánlószelvény, az aláírásgyűjtő ív mintáját, a választási jegyzőkönyvek, adatlapok és egyéb nyomtatványok mintáit, példányszámát és továbbításának rendjét,

f) a választási eredmény országosan összesített adatainak körét.

²⁸ A végzés indoklása szerint: „választás esetén a választásra jogosult testület (gyűlés) határozatképességét a szavazás megkezdésekor, vagyis a határozathozatal előtt is meg kell állapítani”.

²⁹ A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata úgy próbálta korrigálni a választási rendszer visszasságait, hogy az elektorok gyűlése előtt a kisebbségi önkormányzatok számának figyelembevételével a megyei szövetségek „felosztották” maguk között a közgyűlési helyeket. Az egyes szövetségek jelöltjei felkerültek a közös listára, így a választás lényegében ennek a megállapodásnak a „jóváhagyása” volt. Ezt az eljárási gyakorlatot más kisebbségek is átvették.

³⁰ Így például az Örmény Országos Önkormányzat tagjának többségét adó Arménia Népe Kulturális Egyesület – miután az általa „alkisebbséginek” tekintett, más szervezethez tartozó elektorok többségbe kerültek – nem vett részt az elektorok gyűlésén.

1. Az országos kisebbségi önkormányzatok tagjait a listákra közvetlenül leadott szavazataikkal a településenként és kisebbségenként vezetett névjegyzékekbe felvett választópolgárok választanák meg.³¹ Jelöltek azok lehetnének, akik a helyi kisebbségi önkormányzati választáson is választhatóak. Listát a bíróságon kisebbségi szervezetként bejegyzett szervezetek állíthatnának. A mandátumok kiosztásának arányosan kellene történnie. Ez a szabályozás alkalmazható volna az esetlegesen létrehozandó területi önkormányzatok megválasztására is.

E választási rendszer előnye volna, hogy közvetlenebb kapcsolatot teremtené az országos önkormányzatok és az általuk képviselt közösségek között. Egyértelműbbé válna, hogy az egyes szervezetek milyen mértékű támogatottságot tudhatnak maguk mögött. A választási eljárás egyszerűbbé és vélhetően olcsóbbá válna, mert a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok tagjairól egyszerre lehetne szavazni.

E szabályozásnak a „gyenge pontja”, hogy a listát állító szervezetek között megjelenhetnek olyanok, amelyek mögött nincs tényleges kisebbségi közösség. A hatályos jogszabályok értelmében már tíz fő alakíthat társadalmi szervezetet, melynek alapszabályában szabadon felvállalható a kisebbségek képviselete. A visszaélések kiküszöbölése érdekében szükséges lenne, hogy a kisebbségi szervezetnek meghatározott idejű, akár többéves tevékenységet kelljen igazolnia.

A lista bevezetése és az egyéni jelöltek kizárása mellett praktikus szempontok is szólnak. Az egyéni választókerületi rendszer kiépítése indokolatlan és megvalósíthatatlan volna, figyelemmel arra, hogy a kisebbségek nem tömbszerűen, hanem szórványokban élnek hazánkban. Szükségszerű lenne ezért, hogy az ország egész területe egy választási kerületnek minősüljön. Emiatt óhatatlanul nagyobb szerephez jutna a kampány, a programok vetélkedése, mert olyan választók szavazatáért kellene megküzdeni, akik a földrajzi távolságok miatt csak a jelöltek egy részét ismerhetik személyesen. Ebben a rendszerben az egyéni jelöltek behozhatatlan hátránnyal indulnának, hiszen szinte semmi esélyük nem volna arra, hogy elképzeléseiket, céljaikat a választók szélesebb körének tudomására hozzák.

2. Az országos önkormányzati helyeket arányosan (például a képviselők, testületek, a leadott szavazatok vagy a kisebbségi névjegyzékbe felvettek száma alapján) felosztanák a megyék vagy a régiók között.³² A közgyűlés tagjainak választását minden megyében külön tartanák. Az aktív és a passzív választójog a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjait, a helyi önkormányzati kisebbségi képviselőket, valamint a szószólókat illetné meg.

Miután a megszerezhető mandátumok elosztása arányosan történné, így biztosított volna, hogy az ország különböző területein élő közösségek mindegyike képviselethez jusson a közgyűlésben. Elviekben kiküszöbölhetők lennének azok a feszültségek, amelyek azért jelentkeznek, mert egyes megyék nem tartják megfelelőnek reprezentációjukat az országos önkormányzatban.³³

3.

Egy be nem váltott ígéret: a kisebbségi önkormányzati autonómia

3.1.

A kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálata az önkormányzatiság tükrében

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elmúlt években a kisebbségi önkormányzatokkal, a kisebbségi közösségek közjogi alanyisággal felruházott szerveivel mindig kiemelten foglalkozott. 2002-ben a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével és működési nehézségeivel kapcsolatban érkezett panaszügyek vizsgálata mellett a kisebbségi jogok érvényesüléséről – a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatai alapján – átfogó vizsgálatot indítottunk.

Ennek szükségességét és aktualitását a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választás adta, illetőleg az a cél vezérelt bennünket, hogy feltárjuk: a nyolc éve megalakult kisebbségi önkormányzatok mennyiben alkalmasak a kisebbségi közösségek érdekeinek érvényesítésére, megfelelő hatékonysággal gyakorolhatják-e a kisebbségi önkormányzatsból fakadó jogait. Az új helyi és országos kisebbségi önkormányzatok megalakulásával egyidejűleg

³¹ A kisebbségi névjegyzék kérdéseivel a helyi kisebbségi önkormányzati választásokat értékelő alfejezet foglalkozik.

³² Ezt a jól működő rendszert a gyakorlatban több kisebbség (német, horvát, szlovák) jogszabályi felhatalmazás nélkül is eredményesen alkalmazza.

³³ Erre a legszemléletesebb példa, hogy az Országos Horvát Önkormányzat megválasztása után a baranyai electorok tiltakozásul elhagyták az ülést, mert tizenhét helyett csak tizenhatot választottak a közgyűlés tagjává.

szerettünk volna objektív értékelést adni a kisebbségi önkormányzatok működésének legfontosabb problémáiról, hiányosságairól.

A szociológiai kutatáson alapuló vizsgálatunkban tehát azt kívántuk elemezni, hogy a kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtése céljából létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésükkel, tevékenységükkel mennyire tudják elősegíteni a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülését.

Meggyőződésünk, hogy a feltárt nehézségek és konfliktusok elősegíthetik a jogi szabályozásban lévő hiányok, ellentmondások felismerését. Észrevételeinkkel és javaslatainkkal a felmerült problémák megoldásához és a kisebbségi önkormányzatok hatékonyabb működéséhez kívántunk hozzájárulni.

A vizsgálat, amelynek lebonyolításában a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Térségfejlesztési Kutatások Osztálya (a továbbiakban: MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya) kutatói vettek részt, három szakaszból állt.

A vizsgálat első, legfontosabb része egy kérdőíves felmérés volt. A korlátozott anyagi feltételek és a szoros időbeli keretek nem tették lehetővé, hogy az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot bevonjuk a vizsgálatba, ezért Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét választottuk terepként. Baranya megyére sokszínű nemzetiségi múltja és jelene okán esett a választás; Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére viszont azért, mert az akkor működő kisebbségi önkormányzatokat, hat kivétellel, a cigány kisebbség alakította.

Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kiválasztása mellett tehát az a meggyőződésünk szól, hogy e két megye kisebbségi összetételére figyelemmel a vizsgálat fel tudja tártani a magyarországi kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő főbb problémaköröket és tendenciákat, amelyek tipikusnak nevezhetők.

A kérdőív a Nektv.-ben rögzített jogok megvalósulására, mindennapi alkalmazásának problémáira, a kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésre kérdezett rá. A kisebbségi önkormányzatok mellett azon települési önkormányzatok is kézhez kapták a kérdőívet, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzat működött.

Így mód nyílt arra, hogy mindkét fél szemszögéből megismerjük a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos eredményeket, kudarcokat, problémákat.

Összességében a megkeresett kisebbségi önkormányzatok 38, a települési önkormányzatok 59 százaléka töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívek adatai képezték a kutatási eredmények bázisát.

A vizsgálat második részében, június első felében, a két megyeközpontban, Pécsen és Nyíregyházán a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa fórumot szervezett. E fórumokra meghívást kaptak a kisebbségi önkormányzatok elnökei, a polgármesterek, a megyék országgyűlési képviselői, valamint a közigazgatási hivatalok vezetői és kisebbségi referensei. A fórumon a megyék kisebbségi és települési politikusai tájékozódhattak a kutatásról és egyúttal észrevételeiket, javaslataikat, panaszait is megfogalmazhatták.

2002 júliusában, a vizsgálat harmadik szakaszában, az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya munkatársai strukturált interjúkat készítettek Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kisebbségi elnökökkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi referensekkel. Baranya megyében 20 településen 51, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 22 településen 49 interjú készült el.

A jelentés, amely a beszámoló függelékében³⁴ teljes terjedelmében olvasható, a MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya zárótanulmányára épült.

A jelentés 10 fejezetben mutatja be a kutatás tapasztalatait. Az egyes részekhez fűzött összegző észrevételeink, javaslataink a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítéséhez nyújthatnak segítséget, ezért a jelentést eljuttattuk a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez.

A kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben vizsgáltuk a kisebbségi önkormányzatok:

- megalakulását, a képviselőik választásával összefüggő problémákat;
- működési feltételeit;
- gazdálkodását, azok finanszírozási rendszerét, hátterét;
- együttműködését a települési önkormányzatokkal, az ezzel kapcsolatos nehézségeket, ellentmondásokat;
- megkeresési, kezdeményezési és az egyetértési jogainak az érvényesülését; vizsgáltuk továbbá:
- a kisebbségi oktatással összefüggő problémákat;
- az anyanyelv használatát;
- a hátrányos megkülönböztetés előfordulásával kapcsolatos kisebbségi önkormányzati tapasztalatokat;
- a kisebbségi és települési önkormányzati képviselők képzését.

³⁴ Lásd a Függelék 1. számú mellékletét.

A vizsgálat alapján összességében az állapítható meg, hogy egyetlen olyan terület sincs, ahol a kisebbségi jogok érvényesülése maradéktalanul megvalósulna.

A kutatás a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeivel kapcsolatban több olyan problémára is rámutatott, amelyek a kisebbségeket érintő jogszabályok folyamatos megsértését, alkotmányos visszasságok fennállását jelzik.³⁵

Néhányat ezek közül példaként bemutatunk:

- A kutatási adatok szerint az önkormányzati rendszer működésének nyolcadik évében a kisebbségi önkormányzatok legfontosabb működési feltételét jelentő helyiséghasználat még közel 14%-ban megoldatlan.
- A válaszadó kisebbségi önkormányzatok közel 10% még mindig panaszkodott arra, hogy a törvényi kötelezettség ellenére a jegyző és a polgármesteri hivatal nem nyújtott megfelelő szakmai támogatást részükre.
- A kisebbségi önkormányzatoknak csak 68%-a válaszolt úgy, hogy a két önkormányzat a költségvetés tervezése során mindig egyeztetet, és az egyeztetés alapján egyetértésre is jutnak. A többi esetben a települési önkormányzatok, az előírt együttműködési megállapodás hiányában, törvénysértő módon fogadták el a költségvetést.
- A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 22–22% jelezte, hogy a rendeletalkotás során a települési önkormányzat nem minden esetben, illetve egyszerűen sem tette lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzat éljen egyetértési jogával.
- A kisebbségi oktatás kiegészítő normatíváját a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 20%-a szerint nem a kisebbségi oktatásra fordítják. A kisebbségi önkormányzatok – a felhasználási köztötség megszűnése miatt – nem tudják ellenőrizni, hogy a normatívát a kisebbségi oktatás, nevelés céljaira használják-e fel.

A másik típusú probléma, amely a kisebbségi jogok érvényesülését gátolja, amikor a kisebbségek a jogszabályokban biztosított lehetőségeikkel nem tudnak élni, és/vagy megfelelő jogosítványok, fontos hatáskörök és feladatok hiányát jelzik.

Példaként két témát emelnénk ki:

- A vizsgálat megerősítette azt a tapasztalatunkat, hogy bár a Nektv. szerint a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben – a rendelkezésre álló keretek között – intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn, ezekkel a jogokkal többnyire nem tudnak élni. A törvényben megállapított jogok ugyanis csak elviekben biztosítanak lehetőséget intézménylétesítésre és -átvételre, az intézményfenntartás és -működtetés finanszírozási háttere mind ez ideig nem megoldott. A vizsgálatunkból az is egyértelműen kiderült, hogy a települési önkormányzatok sem túlzottan nyitottak az intézményátadásra, mindössze hárman nyilatkoztak úgy, hogy hajlandók lennének erre. A jogszabályi háttér és az anyagi garanciák hiánya mellett megkérdőjelezzük az átadás szükségességét és a kisebbségi lakosság ilyen irányú igényét is.
- A Nektv. fontos nyelvhasználatra vonatkozó jogokat deklarál, ezek azonban a kutatás adatai szerint a gyakorlatban alig érvényesülnek, például a hivatalos eljárás során csak a kisebbségi önkormányzatok 23%-a válaszolt úgy, hogy van lehetőség és igény az anyanyelv használatára, a települési önkormányzatoknak pedig 13%-a nyilatkozott hasonlóképpen. A kisebbségi nyelv használatának többnyire jelentősebb szerepe van az informális, személyes kapcsolatokban, mint a formális, hivatalos helyzetekben. A több évtizedes asszimilációs folyamat eredményeként azonban a nyelvvesztés jelei a helyi közösségekben is egyre erőteljesebben mutatkoznak.

A felvetett problémák a kisebbségi közösségek jelene és jövője szempontjából kiemelkedő fontosságúak. Az intézményfenntartás a kisebbségi autonómia megteremtésének leglényegesebb feltétele, az anyanyelv használata pedig a kisebbségi kultúra megőrzéséhez, az asszimilációs folyamat megakadályozásához elengedhetetlenül szükséges.

Meggyőződésünk szerint a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése során meg kell teremteni a konkrét jogszabályi feltételeit, illetve finanszírozási formáit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok – különösen a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás és a közművelődés területén – intézmények tényleges fenntartóivá válhassanak. Az államnak a nyelvhasználat jogszabályi lehetőségeinek biztosítása mellett a kisebbségi nyelvek megőrzését és átörökítését a kisebbségi oktatás továbbfejlesztésével, és más célzott támogatási formák megteremtésével is segítenie kell.

³⁵ Ezekkel a problémákkal az elmúlt években szinte kivétel nélkül találkoztunk és foglalkoztunk már. Még azt is elmondhatjuk, hogy az ilyen típusú egyedi panaszügyekben a kisebbségi biztos kezdeményezéseivel, ajánlásaival többnyire elérte a sérelmek orvoslását. A kutatás megállapításai alapján azonban azt is látnunk kell, hogy még mindig előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzatok – félelemből, a helyi konfliktusok kiéleződésétől tartva, vagy megfelelő információ hiányában – nem lépnek fel, illetve nem fordulnak külső szervhez az őket ért jogsértések megszüntetése érdekében. Ezen csak a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok garanciákat, jogsérelem esetén megfelelő eszközöket és szankciókat is biztosító módosítása segíthet.

A vizsgálatunk egyik sajátos tanulsága, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszernek és a kisebbségi jogok érvényesülésének problémáit a települési és a kisebbségi önkormányzatok eltérően ítélik meg.

A települési önkormányzatok szinte minden tekintetben jóval kedvezőbb színben tüntették fel magukat, mint ahogyan róluk a kisebbségi önkormányzatok nyilatkoztak. Másrészt, amíg a települési önkormányzatok többsége kifejezetten elégedett a kisebbségi önkormányzati rendszer jelenlegi szabályozásával, addig a kérdésben nyilatkozó kisebbségi önkormányzatok mindössze 40 százaléka volt elégedett a törvény adta lehetőségekkel, 48 százalékuk szerint szükség van a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővítésére, az autonómiájuk és a települési önkormányzattól való függetlenségük erősítésére.

A kisebbségi törvénnyel és a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a „kis” lélekszámú kisebbségek mutatkoznak a legelégedettebbnek, a törvény nyújtotta kereteknél és jogosítványoknál nem is kívánnak többet maguknak. Közöttük találkoztunk a legkevésbé azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi érdekek hatékony képviselőt a települési önkormányzatban való teljes jogú tagsággal biztosítsák. Politikamentesnek maradni és a kisebbség számára biztosított jelenlegi lehetőségekkel élni, ez a fő stratégiájuk.

A „nagy” nemzeti kisebbségek – elsősorban a németek és mellettük a horvátok – önkormányzatai (s ez vonatkozhat a szlovákságra is, amely azonban vizsgálatunkba csupán egy nagyvárosi közösség önkormányzatával került be) számára ma már szűkösek a kisebbségi érdekképviselő keretei. Több feladatot, a települési képviselőkkel azonos státust, olyan valódi, megfelelő feltételekkel és garanciákkal alátámasztott, nem pusztán feltételes módon megfogalmazott jogokat kívánnak maguknak, elsősorban az intézményfenntartás területén, amelyek a kulturális autonómia megteremtése felé mutatnak.

Vizsgálatunk megerősítette azt a közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára.

A kutatás adatai szerint szinte minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti, illetve a cigány kisebbségek és kisebbségi politikusok lehetőségei között. A roma kisebbségi politikusok kisebb eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba, a települési önkormányzatok sem tekintik egyenrangú partnernek őket, a cigány kisebbségi önkormányzatok gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott, és velük szemben olyan elvárások fogalmazódnak meg a roma lakosság körében, amelyek teljesítéséhez sem jogi, sem anyagi eszközökkel nem rendelkeznek. Tevékenységüket nehezíti, hogy rendszeresen kénytelenek szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival.

Probléma továbbá, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében az etnikai kisebbségi helyzetből fakadó jogok és a szegénységből eredő elosztási jogosultságok nem válnak szét egymástól. Ezért gyakran hangzik el az a megállapítás, hogy a szegénységben és kirekesztettségben élő romák súlyos problémáinak kezelésére nem alkalmas a kisebbségi önkormányzati rendszer.

Megítélésünk szerint, a kisebbségi önkormányzati rendszer a romák társadalmi integrációjának csak az egyik, ráadásul ellentmondásokkal teli, felemás eszköze.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez eljuttatott jogalkotási javaslatunkban azt is kértük, hogy kisebbségi joganyag módosítása során az előkészítés terjedjen ki többek között annak a koncepcionális alapkérdésnek a megvitatására is, hogy a szabályozás a tizenhárom kisebbségre azonos módon vonatkozzon-e vagy az ismertett súlyos problémák miatt, a cigány kisebbség társadalmi integrációjának elősegítése érdekében a kisebbségi törvény egyes rendelkezéseinek hatálya csak a roma közösségre terjedjen ki.

Azt egyértelműen le kell szögezni, hogy a szociális és foglalkoztatási problémák megoldása túllép a kisebbségi törvény keretein. A romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés ma olyan súlyú társadalmi gond, amelynek orvoslására – a jogalkotás oldaláról – csak egy önálló antidiszkriminációs törvény jelenthet megoldást.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatban közreműködő kisebbségi képviselők részéről a jelenlegi szabályozást számos kritika érte, egyöntetűen az a véleményük, hogy a felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével lehet megoldani és nem annak felszámolásával.

A vizsgálat megerősítette azt a meggyőződésünket, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alkalmassá tehető a hazai kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésére. A Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása, továbbfejlesztése.³⁶

³⁶ A működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti azonban a jelenlegi választójogi szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vehetnek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akiknek nincs személyes kötődésük az adott kisebbség kultúrájához. Sokkal nagyobb esély nyílna a kulturális autonómia erősítése érdekében igényelt feladat- és hatáskörök bővítésére, a finanszírozási rendszer szükség szerű átalakítására, ha meg lehetne határozni az érintett kisebbség arányát. Az alkotmányos követelményekkel összhangban, önkéntes bejelentkezés alapján kialakított kisebbségi névjegyzék a kisebbségek önkormányzathoz való jogának hatékonyabb érvényesülését segítné elő.

3.2.

A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek hiányosságai, megoldási javaslatok

A korábbi évekhez hasonlóan ezúttal sem maradhat el azoknak az ügyeknek a bemutatása, amelyek a kisebbségi önkormányzat működésével, szorosabb értelemben véve a működéséhez szükséges feltételek biztosításával függnek össze.

Az írásban benyújtott panaszok mellett megnövekedett a személyesen vagy telefonon tájékoztatást, útmutatást kérők száma. Ez egyrészt betudható annak, hogy az újonnan alakult kisebbségi önkormányzatok és sok esetben a kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni hivatott jegyzők még nem rendelkeznek elegendő ismerettel, információval. Másrészt azonban ez a probléma a már az előző ciklusban is működő kisebbségi önkormányzatok tevékenységéhez szükséges feltételek biztosításával kapcsolatban is felmerült.

Mindenekelőtt tekintsük át a jogszabályi hátteret, amely a kérdéskört rendezi.

A Nektv. 28. §-a kimondja, hogy a „*polgármesteri hivatal köteles – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni*”.

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonyjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Korm. rendelet határozta meg első ízben részletesen a polgármesteri hivatal kötelezettségeit. Ezt úgy deklarálta, hogy: „*Az önkormányzati hivatal a Nektv. 28. §-ának értelmében – kérésére – biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit, és ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket, így különösen a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.*”

Ez utóbbi rendelkezést vette át változatlan tartalommal – az eredeti hatályon kívül helyezésével – az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (Áht.) 57. § (6) bekezdése, amely a Nektv. 28. §-ával együttesen értelmezve határozza meg azokat a feladatokat, amelyeket a települési önkormányzatnak jelenleg is el kell látnia a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatosan.

Abban egyértelmű tehát a joganyag, hogy a feladatellátás tárgyi és technikai feltételrendszeréről a települési önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Jogértelmezési problémát jelent azonban a települési önkormányzat vezetői számára, hogy a kisebbségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételeket milyen mértékben kötelesek biztosítani.

Vizsgáljuk meg ezt a kérdést a kisebbségi biztoshoz érkezett panaszok tükrében.

A városi önkormányzat jegyzője fordult az országgyűlési biztoshoz annak a kérdésnek megválaszolására érdekében, hogy milyen helyiséget, mely időponttól köteles a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátani?

Az Áht. 57. § (6) bekezdése a kisebbségi önkormányzat testületi működésének rendjéhez igazodó helyiséghasználat biztosítását írja elő. Egyértelműen meghatározható tehát, hogy a települési önkormányzatot e kötelezettségek a kisebbségi önkormányzatok alakuló ülésétől kezdve terhelik.

A választásokat követően érezhetően megnövekedett azoknak az elsősorban személyes megkereséseknek a száma, amelyekben kisebbségi önkormányzatok elnökei, képviselői a kisebbségi biztos állásfoglalását kérték arra vonatkozóan, hogy milyen helyiséget igényelhetnek az önkormányzattól.³⁷

A helyiség méretének és számának meghatározása (az igény mértékének megállapítása) nincs pontosan szabályozva, ezért nem egyszerű feladat döntést hozni arról, hogy a településen az adott kisebbségi önkormányzatnak milyen helyiséget kell a rendelkezésére bocsátani.³⁸

A kistépelülések, körjegyzőségek önkormányzatai sok esetben maguk is szűkös elhelyezési körülmények között működnek. Ezért ezekben a konkrét esetekben azt tanácsoljuk, hogy a települési önkormányzat – ha teheti – minimálisan azt a helyiséget bocsássa rendelkezésre a kisebbségi önkormányzat üléseinek megtartására, amelyben maga is tartja az üléseit. A kisebbségi önkormányzat dokumentumainak, eszközeinek tárolása céljára azonban mindenképp szükséges egy saját zárható iratszekrény.

A kisebbségi önkormányzat részéről jogos igényként merülhet fel külön irodahelyiség biztosítása, ahol a kisebbségi önkormányzat az üléseit is megtarthatja, és egyébként az ügyfeleit is fogadhatja. Nagyobb településeken,

³⁷ Ezt a kérdést előrelátóan még a települési önkormányzattal folytatandó egyeztetést megelőzően próbálták tisztázni, az ombudsmani állásfoglalással pedig általában az önkormányzathoz intézett kérést kívánták alátámasztani, mintegy megerősíteni.

³⁸ Ez függhet a település nagyságától, a települési önkormányzat infrastrukturális lehetőségeitől, a működő és helyiséget igénylő helyi kisebbségi önkormányzatok számától, és nem utolsósorban a helyi önkormányzat szándékától, jóindulatától.

tagoltabb önkormányzati hivataloknál ez az igény akceptálható. Már okozott vitát a megosztott helyiséghasználat, ám más lehetőség hiányában elfogadható az is, hogy több helyi kisebbségi önkormányzat működése esetén – ha nem lehetséges minden egyes kisebbségi önkormányzat számára külön helyiséget rendelkezésre bocsátani – közös megegyezéssel megosztják a helyiségek használatát.

Amennyiben a települési önkormányzat szabad helyiséggel egyáltalán nem rendelkezik, elképzelhető olyan megoldás is, hogy a kisebbségi önkormányzat számára bérel egy helyiséget.

A kisebbségi önkormányzat kérheti, hogy alkalmanként nagyobb rendezvények megtartására alkalmas helyiséget (tanácskozó terem, művelődési ház stb.) is bocsásson rendelkezésére a helyi önkormányzat.

A postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása a gyakorlatban két módon történhet:

- a) a települési önkormányzat látja el az ezzel kapcsolatos teendőket (gépirás, fénymásolás stb.) saját adminisztrációja útján és infrastruktúrájának használatával, a kisebbségi önkormányzat kérésének megfelelően,
- b) maga a kisebbségi önkormányzat végzi el ezeket a feladatokat, ám ez esetben a települési önkormányzat biztosítja számára az irodatechnikai háttérrel (írógép, fénymásoló, számológép stb.).

Visszatérő probléma a telefon, illetve a fax használata. Ezzel kapcsolatosan általánosan elfogadott megoldás az, hogy a települési önkormányzat biztosítja a telefonvonalat a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségében, amelynek költségeit a működésére biztosított állami támogatás keretéből a kisebbségi önkormányzat fizeti. Amennyiben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álló források azt nem teszik lehetővé, a postai feladatok ellátása keretében a települési önkormányzat biztosítja a kisebbségi önkormányzat működésével összefüggő ügyekben a fax használatát is.³⁹

Külön ki kell térni a számítógép és az internet használatára. Nem vitatható, hogy napjainkban ez kiemelten fontos eszközzé vált az anyaországgal való kapcsolattartásnak és más, a kisebbségi önkormányzatok által képviselt kisebbségek érdekeinek érvényesítésével összefüggő feladatok ellátásának. Ma már számos olyan weboldal működik, ahol a szolgáltatók olyan speciális információkat – adott szempontoknak megfelelően összegyűjtött jogszabályokat, ismertető anyagokat, pályázatokat stb. – tesznek elérhetővé, amelyek támaszt nyújtanak a kisebbségi önkormányzatok számára egy-egy projekt sikeres megvalósításában. Nem szorul tehát külön indoklásra az, hogy amennyiben a települési önkormányzat rendelkezik internet-hozzáféréssel, munkavégzés céljából tegye lehetővé a kisebbségi önkormányzat tagjai számára is annak használatát.

Közismert, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési kiadásaira az állam forrást biztosít, de saját hivatallal nem rendelkeznek. Ezért van szükségük arra, hogy a gazdálkodásukkal összefüggő, megállapodás alapján kötelezően ellátandó feladataik mellett valamely szerv az ügyvitelükkel kapcsolatos teendőket is ellássa. Mivel a kisebbségi önkormányzat külön hivatalt fenntartani nem képes, kézenfekvő és jelenleg egyetlen lehetséges megoldás, hogy e tevékenységében a helyi önkormányzat hivatala, a polgármesteri hivatal támogassa.⁴⁰

A működési feltételek – helyiség, irodatechnika és irodaszerek, ügyviteli teendők – biztosításával összefüggő együttműködési megállapodás megkötésére jogszabály nem kötelezi az önkormányzatokat, emiatt a kisebbségi önkormányzatok egy része kiszolgáltatottá válik. Ha ugyanis a települési önkormányzat, illetve annak vezetése elzárkózik a kisebbségi önkormányzat kérésének teljesítésétől, hosszabb időre ellehetetlenítheti a kisebbségi önkormányzat működését.

Szemléltesse mindezt egy olyan panasz, amelynek gyökerei az előző választási ciklusra nyúlnak vissza.

A helyi önkormányzat és a cigány kisebbségi önkormányzat alapvetően a helyiséghasználat és az ügyvitel kérdésében nem tudott megegyezésre jutni, ezért mediálás keretében kíséreltük meg a felek álláspontját közelíteni egymáshoz. E hosszasan folytatott egyeztető tárgyalás eredményként az önkormányzat vezetői ígéretet tettek arra, hogy lehetővé teszik a kisebbségi önkormányzat számára, hogy üléseit a helyi önkormányzat képviselő-testületéhez hasonlóan a polgármesteri hivatalban, illetve szükség szerint a művelődési ház termében tarthassa meg. Vállalták továbbá, hogy gondoskodnak a kisebbségi önkormányzat irodai adminisztrációs munkáinak elvégzéséhez szükséges feltételekről (gépelés, telefonhasználat), valamint a kisebbségi önkormányzat iratainak elhelyezésére szolgáló zárható iratszekrényről.

³⁹ A kisebbségi önkormányzatok egy része mobilszolgáltatást vesz igénybe, és költségvetése terhére feltöltő kártyát vásárol a kisebbségi önkormányzat tagjainak.

⁴⁰ Mivel a kisebbségi önkormányzatoknak a pénzügyi-számviteli feladatokat ellátó saját apparátus sem áll rendelkezésükre, a jogalkotó a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos adminisztráció ellátásáról Áht. 66. §-ában külön rendelkezett. Eszerint a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzat megállapodása alapján a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala. A költségvetési terv elkészítésének részletes szabályait és a követendő eljárási rendet, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidőket az együttműködő önkormányzatoknak megállapodásban kell rögzíteniük. A költségvetési gazdálkodás és tervezés lebonyolításával kapcsolatosan az Áht. 57. § (5) bekezdése együttműködési kötelezettséget ír elő, amelynek megkötését ennek alapján egyik fél sem tagadhatja meg.

A kisebbségi önkormányzat elnöke a múlt évben azonban újabb panaszban jelezte, hogy a megbeszélés eredményeként létrejött megegyezés meghiúsult és változatlanul problémát okoz a kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítása, a polgármesteri hivatal továbbra sem hajlandó velük együttműködni.

Hogy a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat munkáját konkrétan milyen módon segíti és a felsorolt feltételeket milyen módon biztosítja – a helyi sajátosságokat figyelembe véve – szervezeti és működési szabályzatában kell rögzítenie. Ebben kell felsorolni mindazokat a feladatokat, amelyeket a kisebbségi önkormányzat testületi működésével összefüggésben a polgármesteri hivatalnak kell végeznie. E rendelet azonban nem tartalmaz – nem is tartalmazhat – részletes szabályokat, így ezeket célszerű az együttműködési megállapodásban, azt kiegészítve tovább részletezni.

A konkrét ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy a települési és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat között nem jött létre az éves költségvetés (zárszámadás) összeállítására és a gazdálkodás végrehajtására vonatkozó, a törvényben kötelezően előírt együttműködési megállapodás. Ezért a jegyzőnél kezdeményeztük, hogy a mulasztás pótlására tegye meg a szükséges intézkedéseket, ennek keretében a megállapodás tartalmának egyeztetése céljából a megállapodás tervezetének összeállítását megelőzően vegye fel a kapcsolatot a kisebbségi önkormányzat elnökével.

Tekintettel arra, hogy a kisebbségi önkormányzat helyiséghasználata az évek során nem rendeződött, és működése egyéb feltételeinek biztosítása is gondot okoz – figyelemmel arra, hogy az együttműködés szabályainak kialakítása és rögzítése nem történt meg –, megállapítottuk, hogy az így kialakult helyzet veszélyezteti a kisebbségi önkormányzat önkormányzathoz való jogát. Ezért a települési önkormányzatnál kezdeményeztük, mérje fel, hogy a kisebbségi önkormányzat konkrétan mely feltételek biztosítását kéri a polgármesteri hivataltól. A kisebbségi önkormányzattal történt egyeztetést követően pedig rögzítse szervezeti és működési szabályzatában mindazokat a feladatokat, amelyeket a kisebbségi önkormányzat számára ellát, majd az ezzel összefüggő részletes szabályokkal és eljárási renddel a megegyezésük alapján egészítsék ki az együttműködési megállapodást.

Szerencsés esetben tehát a működési feltételek biztosítására kötelezett önkormányzatok hivatalát vezető jegyző, vagy a kisebbségi önkormányzat tagja az egyeztetés során – akár más szerv állásfoglalásának megkérése mellett is – tisztázni tudja, hogy a helyiség használatára, illetve a működés egyéb feltételeinek kielégítésére milyen lehetőségek vannak. A működés feltételeinek, de leginkább a helyiség biztosításával összefüggő problémák állandó feszültségek forrásává válhatnak.

Összefoglalóan a következőket állíthatjuk:

- Ma nem nyújtanak egyértelmű támpontot a jogszabályok annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy a települési önkormányzatok milyen minőségű és számú helyiséget kötelesek a kisebbségi önkormányzataik rendelkezésére bocsátani.*
- Kétségek merülnek fel a használatbaadás és a tulajdonba adással kapcsolatban is.⁴¹*
- Ha a működési feltételek biztosítása tekintetében a két szervezet között nem jön létre megállapodás, vagy a települési önkormányzat nem tartja be a megállapodást, közjogi értelemben nincs „kényszerítő” eszköz a kisebbségi önkormányzat kezében, így a működés könnyen ellehetetlenülhet.*
- A Nektv., illetve az Ötv. módosítására volna szükség abban a tekintetben, hogy*
 - a) legyen kötelező együttműködési megállapodás kötni a működés feltételeiről,*
 - b) a jogszabály határozzon meg minden kisebbségi önkormányzat számára kötelezően biztosítandó minimumfeltételeket, de városi, megyei jogú városi szinten, illetve a nagy lélekszámú kisebbségek – például romák, németek, horvátok, szlovákok – önkormányzatainál legyen biztosítva a folyamatos hivatali működés összes infrastrukturális feltétele,*
 - c) érvényt kellene szerezni annak az elvnek is, hogy a települési önkormányzatok – az általuk ellátott – kisebbségi feladatok arányában részesüljenek megfelelő központi költségvetési támogatásban.*

⁴¹ Ez utóbbi dilemma viszonylag könnyen tisztázható: a Korm. rendelet szerint ugyanis helyiség használatát köteles biztosítani a települési önkormányzat, pontosabban megfogalmazva a kisebbségi önkormányzat testületi működésével összefüggő helyiséghasználatot, tehát azt a teret, ahol a kisebbségi önkormányzat tagjai ülésezhetnek, közmeghallgatást tarthatnak.

3.3.

**A kisebbségi önkormányzatok részvétele
a helyi döntéshozatalban**

Munkánk során még mindig gyakran találkozunk azzal a problémával, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a települési önkormányzat nem biztosítja, vagy egyet nem értését (vétőjét) figyelmen kívül hagyja. Így ebben az évben is külön alfejezetet kell szentelnünk ennek a témának.

A helyi kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatokkal szorosan együttműködve élhetnek jogaikkal, és hatásköreikkel. A kisebbségi önkormányzatok az igazgatási jogaikat elsősorban az állami, és az önkormányzati szervekkel való együttdöntési hatásköreik révén gyakorolhatják, amelyek két formája van: az egyetértési, valamint a véleményezési jog.

A kisebbségi önkormányzatnak arra van tehát lehetősége, hogy a mások által hozott döntéseket a törvényben biztosított véleményezési vagy egyetértési joguk révén befolyásolja.

A kisebbségi önkormányzat természetesen minden kérdésben alkothat véleményt – amelyek közül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) és a Nektv. jó néhányat nevesít –, azt azonban az érintett szerv nem köteles figyelembe venni. Így a döntést valóban befolyásoló eszközként a kisebbségi önkormányzatok számára csupán az egyetértési jog marad.

A Nektv. 29. § (1) bekezdése – a kulturális autonómia különböző területein – biztosítja, hogy a helyi közoktatás, a helyi média, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.

Az egyetértési jog garanciális elem, a kisebbségi önkormányzat tehát akkor jár el jogszerűen, ha valóban csak abban az esetben adja az egyetértését, ha ezzel a település kisebbségi közösségének érdekei nem sérülnek.

Két nagy csoportra oszthatjuk az egyetértési jog témakörének tárgyalását. Az első csoportban a közoktatással kapcsolatos, a másodikban pedig a kulturális autonómia más területén gyakorolható egyetértési joggal kapcsolatos esetet mutatunk be.

A kisebbségi jogok között kiemelkedő jelentősége van az oktatásnak. Közismert tény, hogy mára csökkent a család szerepe az anyanyelv átörökítésében, így sajnos a kisebbségi kultúra ápolása, a nyelv megtanítása alapvetően a kisebbségi oktatás feladatává vált.

Közoktatási intézmény vezetőjének (iskola igazgatójának és óvoda vezetőjének) a kinevezésével kapcsolatban ebben az évben is több panasz érkezett hozzánk, hiszen nemcsak a települési, hanem a kisebbségi önkormányzat számára kiemelkedő jelentősége van az intézményvezető személyének.

Az alábbiakban egy tipikus panaszt szeretnék bemutatni:

Miután az önkormányzat nem tudott megegyezni a kisebbségi önkormányzattal az iskolaigazgató személyében, ezért egyéves megbízás keretében olyan közalkalmazottat nevezett ki az igazgatóválasztás második fordulójában, akinek személyéhez már nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Tette mindezt úgy, hogy a jegyző is elismerte: az általános iskola kisebbségi oktatási intézménynek minősül.

A Kotv. 102. § (10) bekezdése kimondja, hogy ha a fenntartó helyi önkormányzat, akkor kisebbségi oktatási intézmény esetében be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését mind a vezető megbízása, mind a megbízásának megszüntetése előtt.

Megállapítottuk, hogy az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával elfogadott határozat törvénysértő. Mint megtudtuk, a települési önkormányzat a döntését a Nektv. 29. § (2) bekezdésének, és a közalkalmazottokról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a közoktatási intézményekben való végrehajtásáról szóló 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet hibás értelmezésére alapozta. A helyi önkormányzat a vonatkozó kormányrendelet 5. § (1) bekezdésének, és a Nektv. 29. § (2) bekezdésének nyelvtani (s kizárólag nyelvtani) értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy ha az igazgatói feladatokat „megbízott intézményvezető” látja el, ez nem minősül magasabb beosztású vezetői kinevezésnek, mivel nem szerepel a hivatkozott rendelkezés felsorolásában. Így megbízás esetében nem kell alkalmazni a kinevezési eljárásnál kötelező egyeztetési mechanizmust, ezért a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát figyelmen kívül lehet hagyni.

Álláspontunk szerint az igazgatóválasztás „második fordulójában” is ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését, hiszen a jogszabály minden más értelmezése az egyetértési jog automatikus megkerülését tenné lehetővé. Az érintett kisebbségi önkormányzat egyet nem értésére hivatkozva ugyanis az intézményvezetői megbízást évente meg lehetne ismételni, s ezzel a jogi garancia kijátszhatóvá válna, tartalma kiüresedne.

A hivatkozott nyelvtani értelmezéssel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy míg a megbízott intézményvezető még vezető beosztásának sem minősülne, addig számos, az ő munkáltatói jogköre alá tartozó beosztottja igen (például az igazgatóhelyettes vezető, míg a megbízott igazgató, tehát az ő felettese, nem volna az).

Mivel a jogsérelmet utólag már nem tudtuk orvosolni – és maga a panasz sem tartalmazott ilyen irányú kérést –, így kezdeményezéssel nem éltünk. A felek ugyanakkor a tanácsunkat kérték az ilyen helyzetek jövőbeni elkerülése érdekében.

A tételes jog az egyetértési jog gyakorlásának részletszabályait nem tartalmazza, nincs például kidolgozott egyetértési eljárás a felek egyet nem értése esetére. Ennek hiányában a következőket javasoltuk:

- hozzanak létre önként egyeztető bizottságot az álláspontok megismerésére;
- mindkét fél számára elfogadható kompromisszum megszületését segítheti a közös testületi ülés összehívása is, illetve ha személyes egyeztetést folytat a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke;
- az álláspontok, érvek megismerésére és a megegyezés létrehozására megfelelő intézmény a kisebbségi bizottság alakítása is.

Az egyeztetési eljárás kereteinek megteremtésére irányuló javaslat elfogadása természetesen csak eseti megoldást jelent. A törvényi szabályozás teremthetné meg a valódi jobbiztonságot.

A konkrét ügyben azt is meg kellett állapítanunk, hogy a megyei közigazgatási hivatal mulasztást követett el, amikor nem észlelte hivatalból, hogy az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértési jogosítványának a figyelmen kívül hagyásával született döntés az igazgató személyéről.

Egy helyi kisebbségi önkormányzat elnöke az állásfoglalásunkat kérte a településükön az 1921. december 14-én tartott népszavazás, az ún. Hűség Napjának emlékére a községben felállítandó emlékművel kapcsolatban.

Az ügy történéseit az alábbiakban lehet összefoglalni. A Magyar Kormány soproni kihelyezett ülésén a népszavazás 80. évfordulója alkalmából megalkotta a 244/2001. (XII. 14.) Korm. rendeletet, amelyben december 14-ét a Hűség Napjává nyilvánította, valamint felhívta az állami szerveket, az önkormányzatokat, az egyházakat, az iskolákat és a civil szervezeteket, hogy méltó módon emlékezzenek meg Sopron népének helytállásáról. A rendelet arra is kitért, hogy a Kormány Sopronnak szökőkutat adományoz, a népszavazáson részt vett községekben pedig méltó emlék állításáról gondoskodik.

Az egyik település német kisebbségi önkormányzata már egy hónapon belül úgy határozott, hogy „nem támogatja a tervezett népszavazási emlékmű felállítását”⁴².

A képviselő-testület hónapokkal később két alkalommal is foglalkozott a kérdéssel, döntés azonban akkor nem született. Végül a tavaly nyár közepén tartott testületi ülésen elvetette az önkormányzat a polgármester javaslatát az emlékmű felállításáról. Ennek ellenére a polgármester – élve az Ötv. 35. § (3) bekezdésében biztosított jogával – rendkívüli testületi ülést hívott össze a kérdés újratárgyalására, amely csak hosszas várakozást követően lett határozatképes. Akkor a „csonka” testület végül öt igen szavazattal és egy tartózkodással határozatban úgy döntött, hogy megbíznak egy művészt a népszavazás 80. évfordulójára felállítandó emlékmű kivitelezésével.

Az nem volt tisztázható, hogy mennyiben befolyásolta a polgármestert és a jegyzőt, hogy a határozati formában való döntés esetén kijátszható a kisebbségi önkormányzatnak a Nektv. 29. § (1) és 38. § (3) bekezdéseiben garantált egyetértési joga. Véleményünk szerint jogsértő volt ebben a kérdésben határozattal dönteni.⁴³

Megítélésünk szerint az emlékmű felállításáról két okból is rendeletben kellett volna dönteni. Az egyik ok, hogy ez esetben nem egyedi aktusról, hanem a helyi életviszonyokat érintő, azokat szabályozó rendelkezésről van szó. A másik ok, hogy a község lakosságának nagy része komoly figyelmet fordított a kérdésre, és ezért kiemelt jelentősége van a településen a társadalmi konszenzusnak.

A rendelet tárgya – emlékmű állítása – álláspontunk szerint vitathatatlannul érinti a helyi német kisebbségi közösséget, hagyományuk ápolását, hiszen ez olyan történelmi eseményről való megemlékezés, amely alapvető módon befolyásolta a németiség további sorsát. Ezért a kisebbség álláspontjának figyelembevétele nélkül az emlékmű állításáról jogszerűen dönteni nem lehetett.

⁴² Az adott település a népszavazáskor hagyományosan németek lakta falu volt, és a lakosok 81%-a az Ausztriához való csatlakozás mellett voksolt. A német kisebbségi önkormányzat véleménye szerint épp ezért „nem engedhetjük meg, hogy a mi történelmünkéről, a mi őseink történelmi döntéséről a mi megkerülésünkkel születhessen döntés. Egy őseink döntésének emléket állító emlékmű üzenetét mi a történelmi hitelesség durva megsértésének, őseink szelleme kicsúfolásának érezzük.”

⁴³ Nektv. 38. § (3) bekezdése: „A kisebbség történelmi településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabályalkotás során az országos önkormányzatnak, ilyen tárgyú önkormányzati rendelet alkotása esetében pedig a helyi kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van.”

A fentiekben túl az is megállapítható volt, hogy az önkormányzat nem biztosította a kisebbségi önkormányzat számára az egyetértési, sőt még a véleményezési jog gyakorlásának lehetőségét sem, hiszen véleményt alkotni, dönteni csak olyan kérdésben lehet, amelynek konkrét szövegét a döntéshozó ismeri.

A rendkívüli testületi ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint a település jegyzője úgy tájékoztatta az önkormányzati képviselőket, hogy a településnek kötelező végrehajtania a Hűség Napjáról szóló kormányrendeletet, mivel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdése szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Úgy tűnik viszont, hogy figyelmen kívül hagyta az Ötv. 1. § (5) bekezdését, valamint a 6. § (1) bekezdés *b*) pontját, amelyek szerint kötelező feladat- és hatáskört a települési önkormányzatok számára kizárólag törvény állapíthat meg. A Jat. 7. §-a szerint a Kormány törvényben kapott felhatalmazás alapján adhat ki rendeletet. Kormányrendelet csak a törvényben megállapított önkormányzati feladat végrehajtását szabályozhatja, tehát megállapítható, hogy a fenti kormányrendelet nem rótt, nem róhatott semmilyen kötelezettséget a települési önkormányzatra sem. (Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára elismerte, hogy a hivatkozott kormányrendelet a szokványos közigazgatási egyeztetési mechanizmus körén kívül született meg. Ez a kérdés azonban már az országos kisebbségi önkormányzatok véleményezési érinti, amellyel külön fejezet foglalkozik.)

Megállapítottuk, hogy a képviselő-testülete jogellenesen döntött a népszavazás 80. évfordulójára felállítandó emlékműről rendeleti forma helyett határozatban, továbbá nem kérte ki a Német Kisebbségi Önkormányzat egyetértését a helyi hagyományápolás és kultúra terén a német kisebbség e történelmi településén. Kezdeményeztük ezért a határozatának visszavonását, a felállítandó emlékmű témájának újratárgyalását és annak rendeletben történő szabályozását; e rendelet megalkotása előtt a Német Kisebbségi Önkormányzat egyetértésének beszerezését; a képviselő-testület döntéséig az emlékmű már megkezdett kivitelezési munkálatainak leállítását.

A képviselő-testület határozata nyomán a polgármester rendkívül gyorsan intézkedett, az emlékmű két hónapon belül elkészült, így kezdeményezésünk időszerűtlenné vált. Felhívtuk a helyi önkormányzat figyelmét, hogy a jövőben keressék a közös hangot a település német kisebbségi önkormányzatával.

Ez az eset is jól bizonyítja, hogy pontatlan a Nektv. 29. § (1), valamint a 38. § (3) bekezdésében a máshol alkalmazott „döntés” szó helyett a „rendelet” kifejezés használata, mert ezzel könnyen kijátszhatóvá válik a kisebbségi önkormányzat egyetértési joga.⁴⁴

III.

A szociális biztonsághoz való jog hatályosulása

a hivatalunkhoz benyújtott

panaszok tükrében

1.

A szociális jogok törvényi garanciá

Az állam által biztosított szociális jogok az általános emberi jogok részét képezik. A szociális jogok az alapvető polgári és politikai jogokkal szorosan összefüggnek, és oszthatatlanok. Az azonban, hogy egy adott országban belül a szociális jogok, illetve a hozzájuk kapcsolódó ellátások milyen mértékben kerülnek biztosításra, jelentősen függ az ország gazdasági mutatóitól, fejlettségétől. A különböző „generációs” emberi jogok egyenrangúvá válása egyenértékű védelme még sem a nemzetközi jogban, sem a klasszikus jóléti államokban és – természetesen – Magyarországon sem biztosított.

A magyar állam kötelezettségét az Alkotmány 17. §-a tágra határozza meg, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. E rendelkezést alapokmányunk 70/E. §-ának (1) bekezdése szűkíti, amikor felsorolja azokat az élethelyzeteket – így az öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség –, amelyek esetén a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van alanyi jogon meghatározott ellátásokat igénybe venni. A felsorolás azonban nem taxatív, hiszen az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből levezethetők további rászorultsági állapotok is, melyek szintén megalapoznak bizonyos szociális ellátásokra való jogosultságot.

⁴⁴ A „döntés” szó, mint összefoglaló elnevezés a határozatot és a rendeletet egyaránt jelentheti, márpedig a kisebbségi önkormányzat egyetértésének kikérése mindkét döntési forma alkalmazása esetén indokolt lehet.

Az alapokmány az állam kötelességévé teszi egy olyan szociális ellátórendszer kiépítését és működtetését, amely más ellátórendszerekkel együtt garantálja a polgárok megélhetéséhez szükséges mértékű ellátást.

Az állam által garantált, alanyi jogon járó szociális támogatásokat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. (a továbbiakban: Szocvtv.) foglalja rendszerbe. Ezt egészíti ki az Ötv., amely a szociális alapellátást a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolja. E feladat teljesítésének érdekében az önkormányzatok az elmúlt években megalkották rendeleteiket. Ezekben szabályozták azokat a feltételeket, amelyek a helyi sajtóságok figyelembevételével biztosítják a támogatásra szorulókat ellátását. A feladathoz szükséges forrásokat elsősorban – normatív formában – az állami költségvetés biztosítja, de a lakosságot leginkább érintő, a megélhetési gondokat csökkentő átmeneti segélyezés továbbra is az önkormányzati költségvetés kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ugyanez a helyzet a lakásfenntartási támogatással és az építkezni, felújítani szándékozóknak juttatott kamatmentes kölcsönökkel vagy vissza nem térítendő támogatással is.

A roma családok különösen nehéz helyzetben vannak azokon a településeken, ahol az önkormányzatok forráshiányosak és leginkább csak az állam által alanyi jogon járó juttatásokat képesek garantálni.

A korábbi években olyan tartalmú beadványok érkeztek a kisebbségi biztoshoz, amelyekben roma családok sérelmezték a számukra kedvező és szociális biztonságot jelentő törvények, önkormányzati rendeletek diszkriminatív végrehajtását. Vizsgálataink és kezdeményezéseink hatására a helyzet mára változott.

A 2002 folyamán benyújtott panaszok megfogalmazói továbbra is életkörülményeik javítását szeretnék elérni, de nem csupán nagyobb összegű segélyre tartanak igényt, hanem munkát és megfelelő lakhatási körülményeket is elvárnak az önkormányzatoktól.

A beszámolási időszak ügyeinek közel 1/5 része foglalkozik szociális problémával. Ezek három témakör köré csoportosíthatók:

- szociális segélyezéssel;
- munkalehetőséggel, közmunkával kapcsolatosak;
- lakással, lakhatással.

2.

Szociális segélyezéssel kapcsolatos problémák

Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a szociális ellátások a rászorultság jellegétől függően természetük szerint különbözőek lehetnek, de alkalmasnak kell lenniük arra, hogy biztosítsák az állampolgárok szociális ellátáshoz való jogának érvényesülését.

2002-ben új tendenciaként jelentkezett, hogy a szociális segély valamilyen formáját hiányoló panaszosok átmenetileg nehéz helyzetbe kerülve az országgyűlési biztoshoz fordultak segélykérelmet tartalmazó beadványaikkal.

Hatáskör hiányában anyagi támogatást természetesen nem adhatunk, de minden esetben felhívjuk az önkormányzat figyelmét a panaszos problémájára. Ilyenkor általában kiderül, hogy a család részesül többféle támogatásban, azonban a segélyek alkalmanként kifizetett összege évek óta változatlan és mára olyan jelentéktelenné vált (előfordul 2000 Ft is), hogy nem éri el célját, nem jelent a család számára igazi segítséget.

A szociális támogatás helyi szinten emiatt konfliktusokkal terhelt, mert a roma családok nem tudják elfogadni az elégtelen pénzeszközök miatt kialakult helyzetet. Életkörülményeik az évek során egyre rosszabbak lettek és azt tapasztalják, hogy senkitől sem számíthatnak hatékony támogatásra. Még a rendszeres szociális segélyben vagy rokkantsági nyugdíjban részesülők sem képesek megélhetést biztosítani családjuknak, ezért jelentős önkormányzati támogatás hiányában különösen a kisebb településeken szinte állandósult a feszültség a település roma lakossága és az önkormányzat között. Pedig a jól kialakított, jól működő szociálpolitika kiemelkedő jelentőségű lehetne, záloga nemcsak a társadalmi integráció megőrzésének, hanem megszilárdításának is.

A kistelepülési önkormányzatok többsége nehéz körülmények között sokszor forráshiánnyal küszködve gazdálkodik, képtelen megfelelni az egyre jobban elszegényedő, egyre reménytelenebb körülmények között élő roma lakosság elvárásainak. A költségvetés engedte kereteken belül igyekeznek az alanyi jogon járó juttatásokon felül egyéb módon is támogatni a rászorulókat.

Sajnos találkozunk olyan esettel is, amikor az önkormányzat törvénytörő módon – vélhetően a kérelmező roma származása miatt – nemcsak a kért támogatás megadásától zárkózott el, de megsértve az eljárási szabályokat, a kérelmet át sem vette, hanem az igénylőt szóban egyszerűen elutasította.

A Pest megyei kisvárosban élő panaszos azt kifogásolja, hogy kérelmére sem határidőben, sem azon túl nem kap választ, hogy sorozatosan félretájékoztatják, de különösképpen azt, hogy az önkormányzat nem vesz tudomást reménytelenül nehéz helyzetéről: rokkant nyugdíjasként két kiskorú gyermeket nevel és csak abban kért segítséget, hogy gyermekei iskolai étkeztetéséhez járuljanak hozzá. A panasz benyújtásakor a tanév régen elkezdődött, de az önkormányzat semmit sem tett a család megsegítése érdekében.

Ezzel az eljárással az önkormányzat figyelmen kívül hagyta a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben rögzített előírást, azt, hogy a helyi önkormányzatoknak meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget kell nyújtani a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez. Az eljárási szabályok megsértésével az önkormányzat nem biztosította a panaszos jogbiztonsághoz való jogának érvényesülését sem.

A vizsgálat megállapításai alapján kezdeményeztük a jogsérelem saját hatáskörben történő orvoslását és a helytelen eljárási gyakorlat megszüntetését.

A kezdeményezést a képviselő-testület nem fogadta el, ezért a Pest Megyei Főügyészséghez fordultunk, kérve azt, hogy a jogalkalmazás törvényes mederbe terelése és a jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Tapasztalatunk szerint a fenti eset nem tipikus, az önkormányzatok általában igyekeznek minden rászoruló gyermek étkeztetését biztosítani még akkor is, ha emiatt csökkenteni kénytelenek az egyéb támogatási formára jutó összegeket.

3.

A munkalehetőség megteremtése, mint a szociális gondoskodás fontos eleme

A roma lakosság számára a megoldást nem a segélyek összegének növelése, hanem a családok rendszeres jövedelemhez juttatása és állandó munkalehetőség megteremtése jelentené. Ez a nagyobb városokban is gondot jelent, a kisebb településeken azonban kezelhetetlen probléma, mert nem tudnak saját erőből munkahelyet teremteni. Ezekben a falvakban egyedüli megoldást a közhasznú munka megszervezése jelenti. Ennek feltételeit törvény szabályozza, csak azok vehetnek részt benne, akik vállalják a rendszeres együttműködést a területi munkaügyi központtal. Ez az oka annak, hogy nem mindenkit tudnak a közmunkaprogramban foglalkoztatni és ez magyarázza azokat a hozzánk érkezett beadványokat is, amelyekben a közmunka hiányára vagy elégtelen voltára panaszkodnak. Az önkormányzat csak annyi személyt foglalkoztathat, ahányra keretet kap a munkaügyi központtól, de a panaszosok csak azt látják, hogy kevés a munkalehetőség és miután nem ismerik a rendszer működését, konfliktusba kerülnek az önkormányzattal, amely nem tud annyi embert alkalmazni, amennyire igény van, képtelen a szükségletek kielégítésére. Bár a beadványok nyomán indított vizsgálataink azt igazolták, hogy a közhasznú munkások döntő többségét a roma lakosok adják, mégis úgy érzik, hogy diszkriminatív módon bánnak velük az önkormányzatok és a munkaügyi központok egyaránt.

A roma lakosság közötti elégedetlenség csillapítására több önkormányzat bevonja a közmunka elosztásába, a szaktanfolyamok megszervezésébe a kisebbségi önkormányzatokat, sőt arra is van példánk, hogy az egész rendszer működtetését olyan köztisztviselőnek örvendő roma lakosra bízzák, aki személyes tekintélyével képes elsimítani a munkák elosztása során keletkező ellentéteket.

A „közmunka”-program még összes hibájával együtt is jelentős segítség azoknak, akik enélkül egyáltalán nem jutnának munkalehetőséghez és családjukat kizárólag segélyekből kellene eltartani. A hozzánk küldött panaszok arról tanúskodnak, hogy a roma lakosság jelentős része dolgozni akar és remélhetőleg – nem a távoli jövőben – erre lesz is lehetőségük.

4.

Lakással, lakhatással kapcsolatos problémák

A szociális gondoskodással kapcsolatban érkezett ügyek mintegy 50%-a valamilyen formában a lakással, a lakhatással foglalkozik.

A szociális biztonságnak, a szociális gondoskodásnak alapvető eleme lenne a lakhatás biztosítása. 1997-ben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az

Alkotmánybírósághoz fordult. Előterjesztésünkben annak értelmezését indítványoztuk, hogy a szociális biztonsághoz való jognak részét képezi-e a hajlékhoz való jog, vagyis van-e a magyar állampolgároknak Alkotmányban biztosított joguk a lakhatáshoz. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondja, hogy a szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le az állampolgárok hajlékhoz való joga.

Azonban e határozat rögzíti azt is, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetekben kiterjed a szállás biztosítására is.

Azok a roma családok, amelyek ez ügyben hozzánk fordultak szűkösen vagy emberhez méltatlannak tartják azokat a körülményeket, amelyek között élni kényszerülnek. A sajtó és a politikusi nyilatkozatok lakásprogramokról, állami szerepvállalásról, hitelhetőségről, önkormányzati segítségről szólnak, ok pedig azt tapasztalják, hogy lakásproblémájuk évek (évtizedek) óta megoldatlan, a bankok hitelfolyósítás ügyében szóba sem állnak velük, az önkormányzatok jobb esetben hitegetik őket, de gyakorlatilag semmi sem történik annak érdekében, hogy emberibb körülmények között éljenek.

A probléma megoldását a roma családok elsősorban települési önkormányzatoktól várják, amelyek az esetek többségében nemcsak elegendő pénzzel, de koncepcióval sem rendelkeznek. Anyagiak hiányában tünetet kezelnek, például elhelyezik az éppen életveszélyben lévő családot egy másik, hamarosan életveszélyessé váló komfort nélküli szükséglakásban és nem értik, miért fogalmazódnak meg további kritikák velük szemben, miért nem csitul az elégedetlenség.

A beadványok egy részében arra panaszkodnak, hogy évek óta hiába kérnek önkormányzati bérlakást, még ígéretet sem kapnak az illetékesektől. Vizsgálataink azt mutatják, hogy az ilyen családok szinte reménytelen helyzetben vannak. Az önkormányzatok alig vagy egyáltalán nem építenek bérlakásokat. Ha mégis megteszik, a lakások nagyobb részét olyan családok kapják meghatározott időre, akik vállalják a havi rendszeres előtakarékosságot és ennek eredményeként azt, hogy öt év múlva kedvezményes lakásvásárlási kölcsönrel önerővel oldják meg lakásproblémájukat. Akinek nincs munkahelye és segélyekből él – a roma családok többsége ilyen –, az nem számíthat előtakarékosságot igénylő bérlakásra.

A szociális alapon elosztható lakás még az ilyen helyeken is nagyon kevés és esetenként több százan vannak az igényjogosultak; ami azt jelenti, hogy szinte csodaszámba megy, ha valakinek sikerül ilyen lakást kapnia.

A roma családok esélyét tovább csökkenti az a gyakorlat, amelyben két, azonos körülmények között élő – a kérelem elbírálása során azonos pontszámot elért – család közül az kapja meg a lakást, amelyeknek anyagi körülményei biztosítják a lakbér és a közüzemi díjak rendszeres megfizetését. Egy segélyekből élő, munka nélküli roma családnak ez a gyakorlat esélyt sem ad az önálló otthonhoz jutásra.

Ugyanez a helyzet a megüresedett bérlakásokra kiírt pályázatok elbírálásánál is. A lakhatással kapcsolatban, a beadványokban megfogalmazott másik probléma a lakásfenntartás költségeinek emelkedése. Panaszosaink lakásainak bére – éppen a komfort hiánya miatt – általában alacsony, de a lakbér mellett egyéb közüzemi költségeket is fizetni kell és így együtt már jelentős anyagi teher hárul a családra.

Rendszeres jövedelemmel nem rendelkező, segélyekből messze a létminimum alatt élő, esetenként több gyermeket nevelő családok több százezer forintos hátralékot is felhalmozhatnak, és ha a szolgáltató vagy az önkormányzat emiatt bírósághoz fordul, elkerülhetetlen a kilakoltatás.

Átmeneti szállás azonban általában csak a nagyvárosokban (ott sem mindenhol) van és bár utcára – különösen gyermekkel – nem tesznek senkit, a család számára biztosított elhelyezés miatt akár országos botrány is keletkezhet. Jó példa erre a paksi romák esete, akik végül csak a kisebbségi biztos vizsgálatának hatására kerültek elfogadható körülmények közé.

A beadványokban megfogalmazott panaszok és a lehetőségek ismerete nyilvánvalóvá teszi, hogy a romák lakhatási gondjaira állami szinten mielőbb megoldást kell találni. Ezzel a problémával az önkormányzatok egyedül nem tudnak megbirkózni.

Az elmúlt évben is szociális problémaként jelentkezett a korábban épült ingatlanok OTP-kölcsönének törlesztése. A megemelt kamatok miatt a megnövekedett összegek fizetése a munkanélküli roma családok számára megoldhatatlan. Több olyan beadvány is érkezett, amelyben segítséget kérnek, anyagi támogatást, a részletek csökkentését, a fizetés felfüggesztését remélve.

A lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról szóló 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet lehetőséget biztosított arra, hogy a lakáscélú hitelhátralék felhalmozása miatt eladósodott és ennek következtében a lakhatás biztonságának elvesztésével fenyegetett adósok fizetőképességük javítása, helyreállítása, lakástulajdonuk megőrzésének elősegítése érdekében költségvetési támogatásban részesülhessenek.

A támogatás szigorú feltételek mellett, részben önerőt, ennek hiányában az adósság kamatmentes hiteltörlesztésének lehetőségét feltételezi. Az igénybejelentést jogvesztő határidőhöz (2001. május 31., illetve július 15.) kötötte a rendelet.

Kevesen tudtak élni a rendelet adta lehetőséggel, azonban a többség még a kedvező feltételek teljesítését sem vállalhatta anyagi helyzete miatt. Márpedig az ilyen családok segítség nélkül maradtak és reménytelen helyzetükben, félve ingatlanuk elvesztésétől, a kisebbségi biztoshoz fordultak.

Konkrét támogatást esetükben nem adhattunk, a bankok üzletpolitikájának vizsgálatára nincs hatáskörünk, de megkerestük az illetékes önkormányzatot és felhívtuk a figyelmet a panaszos gondjaira és segítséget kértünk. Emellett minden esetben tájékoztattuk a kérelmezőt arról, hogy fel kell vennie a kölcsönt folyósító bankkal a kapcsolatot és módosíttatni a korábbi szerződést.

Több ügyfelünk panaszkodott arról, hogy már megfizette az OTP felé fennálló tartozását, jövedelméből mégis minden hónapban vonnak bizonyos összeget. Vizsgálatunk kiderítette, hogy az OTP eljárása nem törvénysértő, mert a panaszosok csak a kamat nélküli összeget fizették vissza – esetenként többéves késéssel –, és nem gondoltak arra, hogy jelentős kamattartozást is felhalmoztak, amit szintén törleszteniük kell.

Összegezve a szociális tárgyú beadványokban megfogalmazott problémákat, nyilvánvaló, hogy a panaszosok nem az önkormányzatok vagy más állami szervek jogsértő eljárásainak áldozatai, hanem a foglalkoztatás és szociálpolitika hiányosságainak szenvedő alanyai. Beszámolóinkban igyekeztünk jelezni a legfontosabb problémákat annak reményében, hogy eljut az illetékesekhez és találnak megoldást legalább a gondok enyhítésére.

IV.

Az emberi méltósághoz

és az egyenlő bánásmódhoz fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1.

Személyiségi jogok – közösségi jogsérelmek

E fejezet célja annak bemutatása, hogy az egyes személyiségi jogot sértő állítások – tipikusan idetartoznak az írott és az elektronikus sajtóban közzétett közlemények – nemcsak konkrét, egyedi jogsérelmet okozhatnak, hanem alkalmasak arra is, hogy megbélyegezzenek egy egész közösséget, a szó szoros értelmében lejáratják emberek meghatározható csoportjait.

Hivatalunk alapvetően két okból kénytelen foglalkozni ilyen ügyekkel:

- egyrészt viszonylag sok olyan panasz és egyéb beadvány érkezik hozzánk, amelyben – valamely közösség, csoport nevében – azt kérik a kisebbségi jogok parlamenti biztosától, hogy indítson vizsgálatot, állapítsa meg a jogsértés tényét és kezdeményezze a sérelmek lehetőség szerinti orvoslását;
- a kisebbségi biztos hatásköréből adódóan rendszeresen vizsgálnunk kell a diszkrimináció jelenségét, az előítéletesség kialakulásához vezető okokat, tehát hivatalból is figyelemmel kísérjük a nemzeti és etnikai kisebbségek társadalmi helyzetét befolyásoló körülményeket.

Célunk tehát a „közösségek méltóságának” – vagy közkeletű kifejezéssel élve a „közmeéltóságnak” – a vizsgálata, pontosabban annak a bemutatása, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet alapján található-e eszközök ezek védelmére. Konkrét esetek kapcsán azt is szeretnénk bizonyítani, hogy a közösségek – csakúgy, mint az ahhoz tartozó természetes személyek – olyan önálló méltósággal rendelkeznek, amelynek megsértése konkrét társadalomra veszélyességgel bírhat, és veszélyezteti az egyén szabadságát és végső soron a társadalmi békét is.⁴⁵

A hatályos pozitív jog („a törvény betűje”) alapján, egyetlen esetet sem láthatunk el a kisebbségi közösség méltóságát sértő „címkével”, de ennek a jogi szabályozás hiányossága az oka, ugyanis szociológiai és szociálpszichológiai tény, hogy a kisebbségi identitás alapján meghatározott csoportok igenis rendelkeznek saját önérzettel és olyan képviselőkkel, akik a csoport védelmében hajlandók hivatalos eljárásokat is kezdeményezni, ha úgy érzik, a méltóságukon esett csorba. Az alábbiakban néhány esetet szeretnénk bemutatni a tipikusnak is nevezhető panaszügyeink közül annak érdekében, hogy érzékeltessük: reális és megoldandó problémáról van szó.

⁴⁵ A Nektv. preambulumban foglalt rendelkezés szerint „a kisebbségi jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján, a másság joga”.

2.

A média társadalomra gyakorolt tudatformáló hatása

Egyes sajtóközlemények a hazai cigány közösség méltóságát sértették azzal, hogy súlyos bűncselekmények bemutatása során az elkövető származására indokolatlanul hívták fel a közönség figyelmét: azzal, hogy egy „fajtat” kapcsoltak össze a társadalom egésze által elítélt és a jog által is büntetni rendelt cselekményekkel, tovább erősítették a magyar társadalomban egyébként is létező azon sommás, általánosító, jellegénél fogva alaptalan álláspontot, hogy „a cigányok bűnözők”.

Az egyik napilapban például 2002. október 25-én hír jelent meg arról, hogy több emberen elkövetett emberölési kísérlet büntette miatt folytat nyomozást a rendőrség két roma férfi, apa és fia ellen. Egy másik, október 29-én megjelent, még megrázóbb híradás a teljes magyar társadalmat feszültségben tartó politikai-jogalkotói kérdés, a családon belüli erőszak aktualitásának példaként citálja, hogy egy roma férfi a nyolcéves fiát mellkason szúrta. Ugyanaz az írás kiemelte azt is, hogy ebben a családban rendszeresek voltak a veszekedések már korábban is, illetve sejteti, hogy a helyi hatóságok felelőssége is felvethető az ügyben.

Az egyik közszolgálati tévécsatorna szerkesztője nemcsak elismerte, de kifejezetten büszke is volt arra, hogy a hiteles tájékoztatást az elkövetők származására utalással rendszeresen elősegíti az általa vezetett szerkesztőség. Erre kioktatólag, gúnyosan fel is hívta a figyelmünket, mondván: „Az ügyvéd úr⁴⁶ az kifogásolta, hogy miért mondtuk egy békési bűntény kapcsán, hogy roma elkövetők. Igen tisztelt Kaltenbach úr, csak azért, mert a gyanúsítottak romák, ha jól esik, ha nem. Ezek a tények... Szoktuk egyébként azt is mondani, hogy albánok, arabok, jugoszlávok, szerbek, ukránok, oroszok.”

Egy másik, kereskedelmi televízió főműsoridőben lejátszott, majd ugyanolyan időpontban megismételt rajzfilmjében az egyik szereplő határesetű nyilvánította a cigányt és a vámpírt, a szituáció egészéből pedig az tűnt ki, hogy a cigányok általában véve nem képesek megfelelni a társadalmi elvárásoknak, szokásoknak.

A felhozott példák sértőek, megalázóak a cigány közösségre nézve, sőt, az azonosulás–elkülönülés–effektus miatt, negatív érzelmek kiváltására („gyűlöletkeltésre”) is alkalmasak ugyan, de – a jelenlegi ügyészi, bírói gyakorlat szerint – nem érik el a büntetőjogi védelemhez szükséges társadalomra veszélyességi szintet, az „uszítás”, azaz az „aktív, tevékeny gyűlöletre biztatás” szintjét. A polgári jogi jogvédelem pedig csak a személyükben érintettek előtt áll nyitva.

Ugyanakkor a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 75. § (3) bekezdése szerint „A személyhez fűződő jogokat nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet.” S mivel a Ptk. 85. § (1) bekezdése alapján a személyhez fűződő jogokat – főszabályként – csak személyesen lehet érvényesíteni, a sértett fél hallgatása úgy értelmezhető, hogy szerinte nem is történt jogsértés.

Mivel a Ptk. természetes és jogi személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza, a polgári jog semmilyen módon nem védi a személyek körén kívül eső, nem jogalany személyösszességek méltóságát.⁴⁷

Az idézett példáink szerint, csekély jogi és társadalmi ismerettel is jól felmérhető az a személyi kör, amelynek jóhírnevét, becsületét, személyes adataihoz való és egyéb személyiségi jogait kockázat nélkül meg lehet sérteni. Olyan személyek sérthetőek per, elégtételadás veszélye nélkül, akik helyzetüknél fogva nem képesek a jogérvényesítésre, illetve a jogalanyisággal nem rendelkező közösségek gyalázhatóak így. Különösen biztos lehet a dolgában az, aki a két előző kört egyesítve, olyan személyek közösségét sérti meg, amelynek tagjai jogi és egyéb ismereteik, egy perrel együtt járó pénz, s legfőképpen a jogérvényesítő képesség hiánya miatt nem tudnak fellépni a jogsértővel szemben. Majd’

⁴⁶ Lásd: az egyik cigány kisebbségi önkormányzat jogi képviselője.

⁴⁷ Az ombudsmannak az új Ptk. koncepciójára tett észrevételeire válaszul az Igazságügy Minisztérium a következőket fejtette ki:

1. A kormány második féléves jogalkotási programjában szerepel a személyiségvédelemre vonatkozó polgári jogi szabályozás módosítása, ennek keretében kell döntenet arról, hogy a közösségek méltóságának védelme megoldható-e a személyiségi jogvédelem segítségével.

2. Az antidiszkriminációs törvény tervezete kísérletet tesz a közösség tagjaként elszenvedett sérelmek orvoslására közérdekű igényérvényesítéssel.

3. Az Európai Unió Bizottsága előtt előkészítés alatt áll egy kerethatározat a rasszizmussal és idegengyűlölettel szembeni hatékonyabb európai fellépés érdekében. E kerethatározat elfogadása estén ismét büntetőjogi szankció beiktatása válhat szükségessé a magyar jogrendszerbe.

4. Szintén büntetőjogi relevanciával bír az Európa Tanács Számítástechnikai rendszerek útján megvalósított rasszista és idegengyűlölő cselekmények büntetendővé nyilvánításáról szóló Kiegészítő jegyzőkönyve, amely a kerethatározat-tervezettel közel azonosan határozza meg a büntetőjogi fellépés igényét.

valamennyi, hozzánk benyújtott személyiségi jogi panasz ilyen volt tehát, ami – meggyőződésünk szerint – korántsem véletlen: *ezek a jogsértések tudatosak, racionális, előnyöket és hátrányokat mérlegelő döntés eredményeként születtek.*

Ilyen esetekben, amikor büntető feljelentés nem tehető, polgári jogi közérdekű kereset pedig nincs a közösség méltóságának védelmére, az országgyűlési biztos figyelemfelhívó-tájékoztató funkciója lép előtérbe. Immár rutinszerűen figyelmezteti a sajtót arra, hogy az etnikai származásra vonatkozó információ, ha az adott bűncselekményeknek nem tényállási eleme, nem szolgálja semmilyen módon a „hiteles tájékoztatást”, sőt, kifejezetten jogellenes.

Jogellenes, hiszen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (2) a) pontja különleges adatnak minősíti a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adatokat.⁴⁸

Nincs olyan törvényi rendelkezés, amelynek alapján az állampolgárok (akár bűncselekmények gyanúsítottjainak) nemzetiségi és etnikai hovatartozására utaló adatait – az Avtv.-ben foglalt érintettől származó írásbeli hozzájárulást nem számítva – nyilvánosságra lehetne hozni.

Az országgyűlési biztos „figyelemfelhívó funkciója” látszólag nagyon sikeres: az érintett sajtószervek észrevételeinket elfogadták, a vonatkozó adatvédelmi, személyiségi jogi szabályok betartását megígérték, a rajzfilmsorozat említett epizódját levették a műsorról.

Látszólag, hisz rengeteg napilap, hetilap, tévéműsor stb. van Magyarországon, s így valamely közösség méltóságát sértő közlemény mindaddig meg fog jelenni az írott sajtóban, az elektronikus médiában, míg a „hírcsináló köztudatba” be nem épül, hogy a sajtószabadság gyakorolása nem járhat mások jogainak a sérelmével.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. (RTVtv.) § (2) bekezdése ugyan előírja, hogy „*a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére*”, sőt ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „*A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére*”⁴⁹, a jogi szabályozottság ellenére a gyakorlatban korántsem minden rendben.

Látszólagos a siker azért is, mert fellépésünkre ugyan a cigány mivoltukra tett megjegyzések elmaradtak, mégis a romák rendre a bűnügyi rendőrségi hírovtatban, hírműsorokban „szerepelnek”. A hírrel szemben pedig, a műfajba vetett általános hit miatt, miszerint „a hír tényyszerű és objektív”, az emberek feladják a fenntartásaikat: igaznak hiszik azt el, illetve megerősítve látják előítéleteiket. Holott az, hogy mi, és ki kerül reflektorfénybe, mi lesz hír, mi nem, már önmagában értékrendet kifejező választás eredménye. A műfajválasztás is tudatos része ugyanis a hatáskeltésnek: a véleményt hírek álcázva elementárisabb a hatás. További manipulációra ad alkalmat a tények csoportosítása, a sejtetés, az elhallgatás, az ábrázolás tudatosan egyoldalú módja.

Bár a bűnügyi híradások döntő része jellegükénél fogva rendőrségi hírforrásból való, ugyanakkor az eddig lefolytatott számos eljárás egyike sem mutathatta ki a rendőrség illetékes sajtóügyeletesének a felelősségét a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 177/ B. §-ában szabályozott visszaélés különleges személyes adatokkal tényállásának a megsértése miatt. Az ombudsman kérésére a rendőrség által megvizsgált esetek mind arról tanúskodnak, hogy a sajtóban megjelent, a rendőrségre hivatkozó, az etnikai hovatartozást indokolatlanul feltüntető, személyiségi jogot sértő tények nem rendőrségi forrásból származnak. Válaszként azt kaptuk legutóbb is, hogy az érintett napilap munkatársai a bűncselekménnyel kapcsolatban a hírben megjelölt sajtóügyeleteset „*sem szóban, sem írásban nem keresték meg, így a vizsgálat alapját képező újságcikkekben, az újságíró által a terheltek etnikai hovatartozására vonatkozó kijelentések miatt nem terheli felelősség*”.

Ha csak a sajtó manipulációjáról van szó annak érdekében, hogy a hivatalos információ látszatát keltse az általa megjelentetett hír, okkal vethető fel, hogy ilyen esetekben miért nem kér sajtó-helyreigazítást az érintett sajtóügyeletes, vagy a rendőrség nevében a belügyminiszter. [A polgári perrendtartásról szóló törvény 342. § (1) bekezdés második fordulata ugyanis – a közérdek sérelme esetén – lehetőséget biztosít az érintett személyen kívül az illetékes miniszter – országos hatáskörű szerv vezetője – számára is helyreigazítás kérésére.]

A Budapesti Rendőr-főkapitányság például nyomon követi a tőle származó információ útját, de legfeljebb „jelzéssel él”, ha eltérést tapasztal a közölt és a megjelent információ között. Vagyis a párbeszéd csak a rendőrség és a

⁴⁸ Különleges adat – az Avtv. értelmében – akkor kezelhető (ideértve a továbbítást is), ha

„a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy

b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli;

c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”

⁴⁹ A törvény 23. § (1) bekezdés a) közműsor-szolgáltató kiemelt kötelezettségeként írja elő, hogy különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”

sajtó között folyik. Így viszont a közönség nem szerezhethet tudomást arról, hogy a jogsértést megvalósító adatközlés nem a rendőrségtől való.

Ha a rendőrségre mint hírforrásra való utalás igaz (az idézett esetekben az érintett sajtószervek határozottan ezt állították), úgy megállapítható, hogy a bűnüldöző szerv részese a társadalmi előítéletek gerjesztésének.

Milyen megoldási lehetőségek vannak a hatályos jog szerint? Egyedül az egyéni jogérvényesítés útja biztosított, bár a teljes közösséget érte sérelem. A Ptk. 84. § (2) bekezdése ugyan a társadalom rosszallását kifejező bíróság kiszabására is lehetőséget ad a bíróságnak, ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, de ez a jogintézmény – a büntető-represszív jellege miatt – oly mértékben idegen a polgári jogi, reparációs gondolkodástól, hogy a bírói gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazzák.

3.

A „közméltóság” problematikájáról, illetve a jogi szabályozás lehetőségeiről

Ma Magyarországon a nagy nyilvánosság előtti, az etnikai, vallási vagy más kisebbségeket „csak úgy általában” gyalázó kijelentések nem számítanak jogellenesnek. Elsősorban azért nem, mert a köznyugalom elvont veszélyeztetését annak idején az Alkotmánybíróság nem tartotta – a véleményszabadság alkotmányos alapjogával összemérve – elégséges veszélynek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokául szolgálhasson.

A közösség méltóságának a védelmét ma csak akkor biztosítja a magyar jogrendszer, ha a sérelem konkrétan meghatározható egyéni érdeksérelemet is okozott, továbbá ennek megbüntetését magánindítvánnyal, illetve reparálását polgári perrel érvényesíti is a személyében érintett fél.

Más szavakkal: a magyar társadalomban számos kisebbségi helyzetű társadalmi csoport, közösség jelenleg védtelen a nyilvánosság előtt történő, a konkrét címzettre nem irányuló (cigányozás, zsidózás stb.) megnyilvánulásokkal szemben.

Hogy ezen az áldatlan helyzeten a jogalkotás eszközeivel is változtatni lehet, azt többek közt bizonyítja a 30/1992. (V. 26.) AB határozatának indokolása, amely szerint

„...a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. (Eszerint a gyűlöletre uszítás tényállásánál szélesebb körben, de a gyalázkodásnál mégis szűkebben, alkotmányosan büntetőjogi korlátozás alá vonható a közösségek méltóságát sértő, köznyugalom veszélyeztető magatartás is.) A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.”

A gyűlöletbeszéd szélsőséges megnyilvánulásai által érintett közösségeknek a jelenleginél jóval hatékonyabb jogi védelme azért is elsőrendű kötelessége lenne a jogalkotónak, mert ez segítheti

- a) a nyelvi, kulturális identitásuk zavartalanságát,
- b) másrészt a többségi társadalom irányába történő integrációs esélyeiket.

Azt is tekintetbe kell venni, hogy a magyar társadalom – legalábbis az előítéletek szintjén – a mai napig nem békült meg teljesen a vallási, etnikai és kulturális sokféleséggel – ideértve a nem hagyományos vallási közösségeket, a homoszexuálisokat stb. –, miközben ezek a csoportok egyre nagyobb nyilvánosságot kapnak és érdekvédelmük is erősödik. Ebben a közegben tehát a pusztán „másság” nagy nyilvánosság előtti kíméletlen ostromozása, létének megkérdőjelezése, identitáselemeinek gyalázása stb. alkalmas lehet arra, hogy felerősítse, „legitimálja” a közgondolkodásban egyébként is jelen levő ellenszenvet, ellenséges indulatot.

Ha tehát jogi ellenszert keresünk e verbális „mérgekkel” szemben, akkor a legkevésbé sem törekszünk a véleményszabadság korlátozására. Plurális demokráciában nyilvánvalóan nem korlátozható a bírálat, a kritika, a kifogásolás, de a sértő tartalmú nyilatkozat sem, ha az nem merül ki pusztán öncélú szidalmazásban, gyalázkodásban, megvetésben, a kirekesztés vagy a megsemmisítés szándékában, illetve ennek sugalmazásában.

Álláspontunk szerint egyszerre több jogág is „harcba indulhat” a közméltóság védelmében. A jogalkotó számára megfontolásra ajánlott kodifikációs szándékainkat – ideértve a közérdekű kereset újraszabályozását is, mint a

közméltóság polgári jogi védelmének eljárásjogi feltételét – a közméltóságról szóló önálló tanulmányban tesszük közé a beszámoló Függelékében.⁵⁰

4.

A kisebbségi közösséget és az ahhoz tartozó természetes személyt érő hátrányos megkülönböztetés legkirívóbb esetei

A hátrányos megkülönböztetés különböző megjelentési formáival foglalkozó jogi szakirodalom, illetve az ún. „antidiszkriminációs” jogi szóhasználat megkülönbözteti a közvetlen (direkt) és a közvetett (indirekt) hátrányos megkülönböztetés formáit. A magyar jogrendszer néhány, a foglalkoztatással kapcsolatos eset kivételével tulajdonképpen csak a hátrányos megkülönböztetés könnyebben felismerhető direkt formáját ismeri. Erre a legkézenfekvőbb példa az „etnikai alapú”, illetve ezzel összefüggésben a borszín alapján történő hátrányos megkülönböztetés.

Sajnálatos módon előfordul, hogy egyes személyeket az etnikai kisebbséghez való – tényleges vagy vélt – tartozásuk miatt, „appartheidszerű” módszerekkel kizárnak bizonyos közszolgáltatásokból. Tipikusan ilyen a vendéglátó-ipari diszkrimináció, amelyet – mondjuk ki őszintén – szinte kizárólag roma származású emberek sérelmére követnek el.⁵¹

Az 1998. évi beszámolóban már szóltunk a szolgáltatás indokolatlan megtagadása ügyében folytatott vizsgálatainkról. A 2002. évi panaszok azonban szükségessé teszik, hogy ismét foglalkozzunk ezzel a kérdéssel.

Az alábbiakban eseteink közül egy tipikus és tanulságos ügyünk ismertetésén keresztül szeretnénk bemutatni, hogy az országgyűlési biztosoknak – ideértve természetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosát is – milyen vizsgálati lehetőségei vannak a szolgáltatást nyújtó, de hatóságnak nem minősülő gazdasági társaságokkal, egyéni vállalkozásokkal szemben, illetőleg a hátrányos megkülönböztetés e – kirívóan súlyos – formája ellen milyen fellépési lehetőségei vannak a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szerveinek.

Előljáróban emlékeztetni szeretnénk rá, hogy fogyasztóvédelmi ügyekben – az Obtv. 18. § (3) bekezdése értelmében – a kisebbségi biztosnak arra van lehetősége, hogy a hatáskörrel rendelkező szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervét, valamint a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérje fel. Jelen esetben tehát a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségnek és a település jegyzőjének van hatásköre és illetékessége az eljárásra.

Éppen ezért értékeltük rendkívül szokatlanak azt a levelet, amelyben az egyik megyei fogyasztóvédelmi felügyelőség illetékességének hiányára hivatkozva hozzánk tett át egy jogvédő iroda által benyújtott panaszt.

A panaszosokat egy biztonsági őr – elmondásuk szerint cigány származásuk miatt – nem engedte be a szórakozóhelyre. Az érintettek képviselőjében egy jogvédő iroda panasszal fordult a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező területi fogyasztóvédelmi felügyelőséghez – az Alkotmány és más jogszabályok mellett –, a belkereskedelemlről szóló 1978. évi I. törvényre, és a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényre (Fgytv.) hivatkozva.

A megyei felügyelőség mindezek ellenére – illetékességének(!) hiányára hivatkozva – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 6. és 7. §-a alapján a panaszt megküldte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára részére, kérve intézkedés megtételét.

Álláspontunk szerint a területi felügyelőség eljárása jogszabálysértő volt, valamint az áttételre sem volt jogi lehetősége.

Elsőként le kell szögezni, hogy az országgyűlési biztos eljárására nem vonatkozik az Áe., így hozzá nem lehet e törvény 7. §-ára hivatkozva⁵² beadványt áttenni. Az országgyűlési biztos az általa szükségesnek tartott intézkedéseket nagyfokú önállósággal maga választhatja meg, ezt a jogát az az Obtv. 17. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés biztosítja.

⁵⁰ A tanulmány – a tudományosság igényével készült – olyan önálló munka, amelynek közlése szétfeszítené e beszámoló kereteit. A Függelékben 2. számú mellékletben történő közreadásával az a célunk, hogy a jogalkotó figyelmét felhívjuk a jogi szabályozás lehetőségeinek sokféleségeire, illetőleg „muníciót” adjuk a témával foglalkozó kodifikátorok kezébe is (a Szerk.).

⁵¹ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda az évente közzétett „Fehér Füzet” c. kiadványában rendszeresen beszámol ilyen esetekről. L. Fehér Füzet 2002. 95-101. oldalait.

⁵² Az Áe. hivatkozott paragrafusa a következő rendelkezéseket tartalmazza: „7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.”

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos kizárólag valamely hatóság, vagy közszolgáltatást végző szerv eljárása, határozata, intézkedése, valamint mulasztása miatt bekövetkezett alkotmányos visszaállást vizsgálhat, vagyis a szórakozóhelyek működését csak „áttételesen” ellenőrizheti. Az Obtv. 18. § (3) bekezdése szerint ugyanakkor lehetősége van arra, hogy a jogszabály által feljogosított szervet – vagy felügyeleti szervének vezetőjét – vizsgálat lefolytatására kérje fel.

Érthetetlen tehát, hogy a felügyelőség még a beadványban megjelölt, hatáskörét és eljárását megállapító törvényi helyekre sem volt figyelemmel.

Egyértelmű, hogy a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek kell felügyelni és ellenőrizni a szolgáltatás esetleges jogosulatlan megtagadását. Megállapítható tehát, hogy az adott fogyasztóvédelmi felügyelőség megszegte az Áe. 4. § (1) bekezdésének a rendelkezését, amely szerint a közigazgatási szerv az illetékességi területén köteles eljárni a hatáskörébe tartozó ügyekben. Ezen felül – a késedelmes postázással és a törvényszegő áttétellel – megsértette ügyfelek, az Áe. 2. § (7) bekezdésében biztosított, gyors és egyszerű eljáráshoz való jogát is.

A jogsértés orvoslása érdekében azzal a kezdeményezéssel fordultunk a területi felügyelőség igazgatójához, hogy körültekintően vizsgálja ki a panaszt, valamint tekintse át a közelmúltban érkezett vásárlás és (szolgáltatás) indokolatlan megtagadása miatt érkezett panaszokat és az esetlegesen elmaradt intézkedéseket tegye meg.

Az elmúlt években a jó együttműködésünk jegyében számtalan alkalommal kértük fel vizsgálat tartására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget olyan vendéglátóhelyeken, amelyekkel szemben panasszal fordultak hozzánk. Ilyen esetekben az a gyakorlat alakult ki, hogy a területileg illetékes felügyelőség – például a helyi cigány kisebbségi önkormányzattal együttműködve – ún. próbaszolgáltatás-ellenőrzést végez.

Az adott ügyben történt eljárás azonban rávilágított arra, hogy ebben a kérdésben – talán a hiányos jogszabályi háttér miatt is – nincs kellően összehangolva a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi felügyelőségek munkája, ezért azzal az ajánlással fordultunk a főigazgatóhoz, hogy jogkörével élve adjon ki irányelvet az etnikai alapú diszkrimináció megállapításának módszeréről a vásárlás és szolgáltatás indokolatlan megtagadása esetén, amely útmutatást ad a fogyasztóvédelemről szóló törvény végrehajtására.

Kezdeményezésünkre a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség HAJ-1256-5/2002. számú körlevélben az alábbiakra hívta fel a szakmai felügyelete alatt működő megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségek igazgatóinak figyelmét.

„A fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek az Fgytv. 43. § f) és i) pontjai alapján minden e tárgyban hozzájuk nyújtott fogyasztói panaszbejelentést körültekintően meg kell vizsgálniuk és az eljárásuk során az Áe., és a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény (Ptv.) és a végrehajtásáról szóló 11/1977. (III. 30.) MT rendelet (a továbbiakban: Vhr.) vonatkozó rendelkezéseit a Fgytv.-vel összhangban kell alkalmazniuk.

Valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó fogyasztók bármely hátrányos megkülönböztetése a kereskedelmi és vendéglátó üzletekben jogsértésnek tekintendő az Fgytv. 6. § f) pontja és belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény 24. § (2) bekezdése és a 25. § (2) bekezdése, valamint az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 23/A. §-a értelmében.”

A fentiekén túl a körlevél kitér arra is, hogy álláspontjuk szerint az etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés a Ptv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott közérdekű bejelentésnek minősül, ezért a Vhr. 15. §-a, és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 33. § (2) bekezdésének 3. pontja értelmében az eljárás illetékmentes.

A Főfelügyelőség arra is ráirányította a területi szerveinek figyelmét, hogy amennyiben hatáskörükbe tartozó jogsértést állapítanak meg, akkor a jogsértővel szemben államigazgatási eljárást szükséges lefolytatni, amelynek eredményeként az Áe. 43–44. §-ában foglalt alaki követelményeknek megfelelő közigazgatási határozatot kell hozni, és amelyről annak megküldésével a bejelentőt is tájékoztatni kell.

(Hatáskör hiányának megállapításakor az ügyet át kell tenni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező államigazgatási szervhez és erről a bejelentőt értesíteni kell. A közérdekű bejelentés megalapozatlansága esetén nem szükséges elutasító határozatot hozni, a bejelentőt azonban indokolt 30 napon belül írásban tájékoztatni a vizsgálat eredményéről.)

A körlevél rámutatott arra, hogy minden esetben indokolt – együttműködve az országos vagy a helyi kisebbségi önkormányzattal – a bejelentéssel érintett üzletben próbavásárlást végezni, kezdeményezni, mivel az ilyen jellegű panaszokat rendkívül nehéz (alkalmanként lehetetlen) utólag rekonstruálni.

A szolgáltatás indokolatlan megtagadása orvoslásának egyik lehetséges módja a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása. Ennek hiányossága azonban, hogy a felügyelőség kizárólag szankciót alkalmazhat, a sérelmet szenvedett

személy részére kártérítést nem állapíthat meg és más korrekcióval sem élhet. Az érintettek a személyiségi jogaik megsértésére hivatkozva polgári peres eljárást kezdeményezhetnek.⁵³

5.

Az antidiszkriminációs jogi szabályozás helyzete

A hazai közvéleményben, a jogvédelem állami és társadalmi szervezeteiben, továbbá a kisebbségi tárgyú jogalkotás és jogalkalmazás műhelyeiben egyre elfogadottabbá vált a gondolat: a magyar diszkriminációellenes szabályozás nem kielégítő; a jogrendszerben szétszórta fordulnak elő az ilyen tartalmú tilalmak és szankciók, melyek esetenként eltérő fogalmakkal dolgoznak, és messze nem egységesek a rendelkezések az eljárás- és intézményrendszer tekintetében sem.

Az átfogó törvény gondolata kormányzati szinten a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló kormányhatározatban merült fel, amely szerint meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó jogszabályok hogyan, milyen módon egészíthetők ki – az elv gyakorlati érvényesülése érdekében – megfelelő eljárási renddel és szankciórendszerrel.⁵⁴ Mielőtt azonban a koncepcióalkotás, illetve a tényleges kodifikációs munkálatok elkezdődtek volna, 1998-ban kormányváltásra került sor, s az egységes kódex gondolata – ha lehet mondani – még távolabb került a realitástól.

Az e tárgyú jogalkotás előkészítéséért első számban felelős Igazságügyi Minisztérium (IM) akkori felfogása szerint nincs szükség átfogó szabályozásra, ágazati szinten is kellő hatékonysággal lehet fellépni az önkényes, illetve ésszerűtlen diszkriminációs jelenségekkel szemben.⁵⁵

Miután bizonyossá vált, hogy az egyes tárcák korántsem érzik felelősnek magukat az ágazatukban tapasztalható e tárgyú jogalkotási hiányosságokért – több jogvédő civil szervezet támogatásával –, hivatalunk állt az élére annak a kezdeményezésnek, amely az átfogó kódex mielőbbi megalkotásának a szükségességét hangsúlyozta.

Ennek eredményeképpen 2000 őszén mi készítettük el azt a „törvénytervezet”, amely először tett kísérletet a tárgy általános és speciális (ágazati) fogalomrendszerének tisztázására, kiterjesztette a jogvédelmet valamennyi lehetséges (tipikus) diszkriminációs élethelyzetre (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk, szolgáltatások igénybevétele), végezetül széles palettáját kínálta fel a szankcióknak.⁵⁶

Időközben az Alkotmánybíróság elutasította azt az alkotmányossági panaszt, amely szerint a törvényhozás alkotmányellenes helyzetet idézett elő diszkriminációellenes törvény elfogadásának hiánya miatt. Az AB szerint – így az indoklás – a diszkriminációellenes szabályozás „ágazati tagoltsága” nem eredményez önmagában alkotmányellenességet. A diszkriminációellenes szabályozás többszintű rendszerben, a generális alkotmányos szabályhoz kapcsolódóan az egyes nagyobb jogterületekre, jogágakra lebontott megvalósítása nem alkalmatlan a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés biztosítására. A szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hiányosságok; előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést. Ezt megfelelő indítvány alapján, vagy adott esetben hivatalból az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.⁵⁷

Összegezve elmondható, hogy a 2000–2002-ig terjedő időszakban – az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EK irányelvének a közzétételét követően – az antidiszkriminációs jogalkotás kérdése az érdeklődés homlokterébe került, annál is inkább, mert az említett dokumentum a tagállamokon kívül, a társult vagy tagjelölt országok számára is végrehajtandó jogalkotási feladatot írt elő.

⁵³ Az országgyűlési biztos ezekben a perekben nem vehet részt, jogi képviselőt nem láthat el. Ezek az ügyek is rávilágítanak arra, hogy indokolt volna megteremteni a jogszabályok módosításával az országgyűlési biztosok hatatosabb intézkedéseinek lehetőségét. A közérdekű keresetindítás kérdéseiről a beszámoló más fejezetében szólnunk.

⁵⁴ 1093/1997. (VII. 29.) Korm. Határozat.

⁵⁵ Az 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 45. §-ban foglaltak alapján folyamatosan vizsgálni kell a hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó jogszabályok gyakorlati hatályosulását. A vizsgálat tapasztalatairól a Tárcaközi Bizottság tagjai évente tájékoztatót készítenek a Tárcaközi Bizottság részére. A vizsgálatok eredményei alapján a szükséges jogszabály-módosítási feladatokat el kell végezni. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a különböző szabályozási területeken a jövőbeni jogalkotás biztosítsa, illetőleg segítse elő a diszkriminációmentes gyakorlat érvényesülését.

⁵⁶ Korábbi beszámolóinkban részletesen szóltunk a „Rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépés szükségességéről” címet viselő norma-tervezetről, sőt azt országgyűlési biztos beszámolóinkban teljes terjedelmében is közzétettük. Csak emlékeztetőül utalunk rá, hogy a tervezetet az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága megtárgyalta, egyetlen ellenszavazattal elfogadta, és támogatásról biztosította azzal, hogy határozatot hozott: a kormány szerepeltesse jogalkotási programjában.

⁵⁷ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat.

Az uniós direktíva – kötelező jogforrásként – azt határozta meg, hogy a tagállamok „a nemzeti jogalkotás útján” hozzanak hatékony szabályokat a faji vagy etnikai alapon történő megkülönböztetés valamennyi formája ellen.⁵⁸

Nem véletlen, hogy az Európai Unió három antidiszkriminációs tárgyú irányelve közül egyedül a faji, illetve etnikai diszkrimináció témakörében került meghatározásra az is, hogy valamennyi tagállamban ki kell építeni egy kifejezetten a hátrányos megkülönböztetés e fajtájának a feltárására, orvoslására hivatott fórumrendszert, közkeletű elnevezéssel élve: független antidiszkriminációs „hatóságot”. (Ennek a hangsúlyozása azért is lényeges, mert az Unió a nők esélyegyenlőségével, illetve általában a foglalkoztatással foglalkozó másik két antidiszkriminációs direktívája nem tartalmaz ilyen kötelezettséget.)

Az előző parlamenti ciklus végéig az – igazságügyminiszter irányításával működő – Antidiszkriminációs Tárcaközi Bizottság (ATB) tulajdonképpen nem töltötte be a neki szánt szerepet: még azt sem sikerült „feltérképeznie”, hogy mely ágazati jogszabályokban vannak diszkriminatív elemek, illetőleg olyan hézagok, amelyek lehetővé teszik a hátrányos megkülönböztetést.

Az új kormány – már a választási programjában is – igen határozottan foglalt állást az egységes elveken nyugvó antidiszkriminációs szabályozás mellett, és ennek jegyében 2002 novemberére az IM elkészítette „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója” címet viselő szakmai anyagot.⁵⁹

A koncepció tervezetével kapcsolatban – merjük remélni, hogy nem pusztán udvariasságból – kikérték a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának szakmai véleményét is. A hivatalos formában – az IM közigazgatási államtitkára részére – elkészített véleményünket közzétesszük e beszámoló Függelékében⁶⁰, ehelyütt csupán egy gondolatot szeretnénk kiemelni.

Az antidiszkriminációs koncepció tervezete alapvetően helyes és támogatandó célokat fogalmaz meg, azonban – és ezt le kell szögeznünk – nem felel meg az Európai Unió Tanácsa 2000/43/EK irányelvének.

Az irányelv ugyanis a faji, etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés visszaszorítására külön jogszabály megalkotását írja elő, míg a koncepció az általános antidiszkriminációs jogi szabályozás mellett tör lándzsát. Emellett hibásnak tartjuk a koncepció által javasolt fórumrendszert: az „Egyenlő Esélyek Bizottsága” – már csak testületi jellegéből adódóan – nem látszik alkalmasnak a hátrányos diszkrimináció feltárását, megállapítását, orvoslását célzó hatósági jellegű feladatok ellátására.⁶¹

A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy az Egyenlő Esélyek Bizottságának a létrehozására – a holland esélyegyenlőségi törvény megoldásából merítve – a mi indítványunkra tett javaslatot az első átfogó antidiszkriminációs törvény tervezetét benyújtó két országgyűlési képviselő⁶². Azonban ez a – törvényjavaslatban vázolt – bizottság csupán egy, az érintett (a potenciálisan hátrányos megkülönböztetésben részesített) társadalmi csoportok képviselőiből álló konzultatív testület lett volna azzal a céllal, hogy a fogyatékkal élők, az eltérő szexuális orientációval rendelkezők és a különböző kisebbségi csoportokhoz tartozók rendszeresen értékelhessék helyzetüket, és a jogalkotó ne a fejük felett átnyúlva döntsön az őket érintő jogalkotási feladatok elvégzése során.

6.

A jogi képviseleti segí tség szükségessége, az esélyegyenlőség megteremtése érdekében

Az előző beszámolási időszakhoz hasonlóan ebben az évben is számos olyan panasz érkezett hivatalunkhoz, amelyben a beadványozó jogi képviseletének ellátásához kért segítséget.

Ezek a panaszok elsősorban a büntetés-végrehajtás, a rendőrség, a lakhatás és a foglalkoztatás területét érintik. A büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartottaktól olyan beadványok érkeztek, amelyekben a panaszosok azt

⁵⁸ A szubszidiaritás elve alapján az Unió a faji és az etnikai diszkrimináció elleni fellépést a tagállamokra bízta, amely lehetővé teszi, hogy a „nemzeti sajátosságaihoz” igazodóan, valamennyi tagország (tagjelölt) döntsön a tekintetben, hogy milyen szintű és hány jogszabályban rendezi a kérdést.

⁵⁹ Az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472 szám alatt kiadott koncepció teljes terjedelmében olvasható az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu) címen. A közzétételnek – lényegét tekintve a tervezet „társadalmi vitára bocsátásának” kimondottan az volt a célja, hogy a civil szervezetek és a téma iránt érdeklődők széles körben megismerhessék és kifejtessék véleményüket.

⁶⁰ L. a Függelék 3. számú mellékletét.

⁶¹ Szervezéselméleti ellenérv is felhozható a Bizottság felállításával szemben: általános tapasztalat, hogy amennyiben nagyszámú egyedi ügy intézésére jogosítanak fel egy szervet (ideértve a naponta jelentkező ügyfelderítési, állásfoglalás-kérési, egyeztetési, illetve ügydöntési feladatokat) a testületi szerv a működésének gyorsaságát, hatékonyságát, operativitását illetően komoly hátrányban van az egyszemélyi vezetés alá tartozó intézményekkel szemben.

⁶² Kósáné dr. Kovács Magda és dr. Szili Katalin képviselői önálló indítványként nyújtották be a tervezetet, azt azonban még tárgysorozatba sem vették.

sérelmezték, hogy a kirendelt védőjükkal való kapcsolattartás során nehézségek merülnek fel, illetve az ügyvéd nem látja el megfelelő szakértelemmel, gondossággal védelmüket, és ez hátrányosan érinti őket. Az Obtv. rendelkezései szerint az ombudsmannak és munkatársainak nincs lehetősége jogi képviselet ellátására, ezért az ilyen jellegű beadványokat az előző években elutasítottuk, illetve néhány ügyben civil szervezetek által működtetett jogvédő irodákhoz továbbítottuk. Azokban az esetekben, amelyekben indokoltnak láttuk, felvettük a kapcsolatot az említett irodákkal és arra biztattuk a beadványozókat, hogy vegyék igénybe a segítségüket. Ezzel megpróbáltuk elősegíteni és támogatni a felek között a párbeszéd létrejöttét és az együttműködést.

Az Alkotmány rendelkezései szerint a jogérvényesítéssel összefüggő alapjogok körében az állam köteles megteremteni azokat a jogszabályi és intézményes feltételeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyén képes legyen érvényesíteni alapjogainak megsértéséből eredő igényeit, de ezen túl, tágabb körben kialakíthatja a hatékony jogérvényesítést garantáló intézményrendszer további elemeit. Ebben a körben az állam kötelessége nem csak az, hogy törvényi, jogszabályi szinten „kibontsa” az alapjog érvényesítéséhez szükséges jogokat és kötelezettségeket, létrehozza a szükséges jogintézményeket, hanem az is, hogy a jogi környezetben túl, olyan helyzetet alakítson ki minden egyes jogkereső polgár számára, amelyben valóban képessé válik a jogérvényesítésre. Az államnak ezért olyan támogatási rendszert kell létrehozni, amely pótolja az esetleges hiányosságokat.

Az Alkotmányban rögzített esélyegyenlőség megvalósítása céljából a rendszerváltást követően a hazai cigányság életkörülményeinek, társadalmi helyzetének, jogbiztonságának, érdekérvényesítő képességének javítása céljából több jogszabály és kormányzati intézkedés született meg. Az eredmények ellenére a mindennapokban számos olyan probléma, konfliktus keletkezik, amely a kialakulás helyszínén nagy eséllyel megoldható akkor, ha a cigányság számára is elérhetővé válnak az adott tevékenységre szakosodott szakemberek. A nehézségeket tovább mélyíti az, hogy az információk nem vagy csak részben jutnak el a címzettekhez, illetve a cigány emberek gyakran képtelenek eligazodni a hivatali útvesztőkben. Az esetek jelentős hányadában a jogok és kötelezettségek megfelelő ismerete elegendő lenne a konfliktusok elkerüléséhez, az érdekellentétek megszüntetéséhez.

A fentiek ismeretében az Igazságügyi Minisztérium – együttműködve az Országos Cigány Önkormányzattal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal – 2001. október 15-étől a támogatási rendszert Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat (a továbbiakban: Hálózat) felállításával bővítette. A jogalkotót ennek a létrehozásában az esélyegyenlőség alkotmányos elvén alapuló állami célkitűzés vezérelte.⁶³

A Hálózat ügyvédei és hivatalunk között hatékony együttműködés alakult ki: azokat a beadványokat, amelyekben jogi képviseletet kérnek, a Hálózat létrehozása óta az illetékes ügyvédhez továbbítjuk, aki tájékoztatást ad az ügy menetéről és sok esetben tanácsot, konzultációt kér a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó jogértelmezési kérdésekben is.

Összegezve: fontosnak tartjuk a Hálózat létrehozását, mert ennek segítségével a cigány származású állampolgárok gyors és hathatós támogatást kapnak az őket ért jogsérelmek orvoslásában.

A Hálózat fejlesztéséhez – amely álláspontunk szerint egy reális igényt kielégítő, hiánypótló pozitív diszkriminációs intézkedéssorozat első lépéseként fogható fel – szükség lenne olyan szempontrendszer kidolgozására, aminek segítségével, figyelemmel lehetne kísérni az ügyvédek munkáját, így a tanácsadásokat, az esetleges peres eljárások mentét, szakszerűségét, pontosságát és eredményét is.

Bővíteni lehetne a Hálózatot olyan formában, hogy egyes cigányok által sűrűbben lakott megyékben több ügyvédet kellene bevonni a munkába, és javítani szükséges munkakörülményeiken is.

Jelentős előrelépést jelentene, ha a Hálózat tevékenységét megismertetnék a kisebbségi önkormányzatokkal és a roma emberekkel, a tapasztalatok azt mutatják ugyanis, hogy a panaszosok nagy része nem tudja, hogy hol kaphat segítséget és támogatást sérelmeinek orvoslása érdekében.

Összegezve az elmondottakat, mint minden esélykiegyenlítő állami intézkedést, az IM által létrehozott jogsegélyszolgálatot is értékes kezdeményezésnek tartjuk, amely azonban önmagában nem elég. Az egyéni és közösségi jogvédelem érdekében ugyanis szükség van a közérdekű kereset lehetőségeinek a bővítésére is, amelyről azonban e beszámoló keretei között már részletesen szóltunk.⁶⁴

⁶³ A Hálózat munkájának koordinációját az Igazságügyi Minisztérium Parlamenti Társadalmi és Állampolgári kapcsolatokért felelős fősoportfőnöke végzi. A működtetés és az esetleges perindítások költségeit az igazságügyi tárca biztosítja.

⁶⁴ Az IM Roma Antidiszkriminációs Hálózatának a helyét, viszonyát tisztázni kell akkor, ha elfogadást nyer a „szegények vagy a nép ügyvédjéről” szóló törvény tervezete, amely lényegében hasonló elvi alapon, de nem a romák, hanem általában az anyagi okokból jogérvényesítési képességgel nem rendelkezők jogi képviseletének az ellátására hozna létre ügyvédi hálózatot.

V.

**A nemzeti és etnikai kisebbségek
oktatási jogainak érvényesülése**

1.

**A kisebbségi biztos által szervezett oktatási fórum
a kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről**

Az Alkotmányban, valamint a Nektv.-ben garantált kisebbségi jogok közül kiemelkedő jelentőségű a kisebbségi oktatásra vonatkozó szabályozás. A több évtizedes asszimilációs politika következményeként a kisebbségi kultúrák ápolásában, az identitástudat erősítésében, a kisebbségi nyelvek átörökítésében csökkent a családok, a kisebbségi közösségek és növekedett a kisebbségi oktatás és nevelés szerepe. Sok esetben a kisebbségi nyelv megtanulására csak a kisebbségi oktatás ad lehetőséget.

Az elmúlt évtizedben a magyar oktatáspolitikai pozitív változásaival, modernizációjával egyidejűleg a kisebbségi oktatás tartalmi szabályozása és feltételrendszere is megteremtődött, megújult. Számos vonatkozásban azonban hiányosságok és ismétlődő nehézségek jellemzik a kisebbségi oktatás gyakorlati megvalósítását.

A tizenhárom jogi értelemben vett kisebbség helyzete, lehetősége a kisebbségi oktatás területén is jelentősen különbözik egymástól. Míg a nemzeti kisebbségi oktatás nyelvi és kulturális jellegű feladatainak végrehajtását az egyes kisebbségek eltérő lélekszáma és érdekérvényesítő pozíciója, továbbá az adott kisebbségi nyelv munkaerő-piaci „használhatósága” befolyásolja, addig a cigány gyermekek oktatását számos, a közoktatáson túlmutató társadalmi probléma is nehezíti.

A kisebbségi oktatás ügyét stratégiai jelentőségű kérdésnek tekintjük, amellyel az elmúlt években, így 2002-ben is kiemelten foglalkoztunk. November 27-én országos fórumot szerveztünk a kisebbségi köz- és felsőoktatás jelenéről és jövőjéről. A konferencia előkészítője, koordinálója, a szekciók helyszíneinek házigazdája a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa volt. A kisebbségi oktatási fórumra gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szakembereket (kisebbségi óvodák, általános és középiskolák pedagógusait, vezetőit, valamint felsőoktatási intézmények oktatóit, tanszékvezetőit), kutatókat, valamint az oktatási minisztérium és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal munkatársait hívtuk meg.

Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi ombudsmannak az egyéni panaszok kivizsgálása és az átfogó jelentések elkészítése mellett olyan egyeztetések és vitafórumok szervezésében is feladatot kell vállalnia, amelyeken a kisebbségi ügyekben érintett felek egyenrangú partnereként, nyíltan cserélhetnek véleményt. Az oktatási fórum ilyen alkalmat teremtett, a résztvevők közös igényként fogalmazták meg hasonló jellegű szakmai tanácskozások, egyeztetések szükségességét.

A fórum előkészítéseként összeállított vitaanyag lényegét, valamint a rendezvényen elhangzott legfontosabb megállapításokat és javaslatokat célszerűnek tartjuk röviden a beszámolóban is ismertetni, elsődlegesen a felmerült problémák továbbgondolása és megoldása érdekében.

1.1.

**A fórumra készített vitaanyag
háttérének és legfőbb megállapításainak összegzése**

A rendezvény előkészítéseként a terület illetékes szakembereitől (a kisebbségi oktatás 77 közoktatási és felsőoktatási szakértőjét kerestük meg) írásbeli véleményt kértünk a kisebbségi oktatás elmúlt években történt változásainak általános értékeléséről.

Többek között megkérdeztük, hogy véleményük szerint az elmúlt években:

- milyen folyamatok voltak megfigyelhetők a kisebbségi oktatásban, változott-e annak színvonala;
- milyen intézkedések, események (például jogszabályi változás, finanszírozási kérdés, települési önkormányzat intézkedése, az érintett szülők, gyermekek igényei stb.) befolyásolták azt pozitívan, esetlegesen negatívan;
- a kisebbségi oktatás területén születettek-e olyan eredmények, amelyek fenntartását, folytatását mindenképp szükségesnek tekintik, illetve milyen megoldandó problémák vannak, történtek-e olyan változások, amelyeket negatívnak tartanak?

A 77 szakemberből 43 válaszolt, a vélemények többsége a nemzetiségi oktatásra vonatkozott, a cigány kisebbségi oktatással kapcsolatban kevesebb észrevétel érkezett.

A megkeresett oktatási szakemberek véleményei és észrevételei alapján a legfontosabb problémákról, nehézségekről összeállítottunk egy vitaanyagot, amelyet előzetesen minden résztvevőnek eljuttattunk. Ha egy adott kérdéssel hivatalunk már foglalkozott, és azzal összefüggésben javaslatot vagy ajánlást fogalmazott meg, akkor ezt az összefoglalóban külön is jeleztük.

A vitaanyag első részében a nemzetiségi oktatással kapcsolatban érkezett véleményeket foglaltuk össze, de ezek közül több általános érvényű megállapítás a cigány kisebbségi oktatásra is vonatkozott. A cigány kisebbség oktatásával összefüggő problémákat, javaslatokat önálló fejezetben mutattuk be, figyelemmel a téma összetettségére, amely továbbra sem szűkíthető le a Nektv.-ben rögzített kisebbségi oktatás kérdéskörére.

A beszámolóban a vitaanyagot nem ismertetjük teljes terjedelmében, csak a fontosabb, mielőbbi intézkedést igénylő észrevételeket, javaslatokat mutatjuk be.

A nemzetiségi oktatás személyi és tárgyi feltételeivel összefüggésben a következő gondokat sorolták fel:

- Általánosan felvetett probléma, hogy a szaktantárgyak oktatására nincsenek képzett pedagógusok. Sajnos nem folyik olyan nemzetiségi tanárképzés, mely lehetővé tenné a közismereti tantárgyak nemzetiségi nyelven történő tanítását. Ennek nincs meg sem az intézményi, sem a módszertani háttere.

- Nemzetiségi felsőoktatási szakemberek jelezték azt a diszkriminációt, amely az egyetemi szintű nyelvszakok és a német nemzetiségi szak között jelentkezik. Az új bölcsész követelményrendszer szerint a modernnyelv-szakokon tanár és bölcsész, illetve bölcsész, a német nemzetiségi szakon csak tanár végzettség szerezhető. Az egyetemi szintű német nemzetiségi szak a nemzetiségi pedagógusképzés mellett a nemzetiségi értelmiségképzésnek is fontos bázisa, féltő, hogy a fenti rendelkezés miatt kevesebb nemzetiségi származású fiatal választja azt.

- Probléma, hogy csökken egyes nemzetiségi felsőoktatási intézményekben jelentkező hallgatók létszáma, kevés a nemzetiségi származású jelentkező és nem elég erős az ott tanulók identitása, kötődése a saját kisebbségi kultúrájukhoz. Néhányan a nemzetiségi felsőoktatási intézménybe kerülő hallgatók kisebbségi nyelvtudásának színvonalát is kifogásolták.

- Gondot jelent, hogy a nemzetiségi pedagógusok túlerheltségével és többletmunkájával nem arányos anyagi megbecsültségük. Az alacsony keresetek miatt a nyelvet beszélő, tanári diplomával rendelkezők közül egyre többen helyezkednek el a versenyszférában.

- Több szakértő is úgy látja, hogy összességében a kisebbségi tankönyvellátás nem megoldott. Bár bővült a tankönyvkínálat, de bizonyos évfolyamokon a nemzetiségi oktatás egymásra épülő tankönyvcsaládjai, továbbá az adott kisebbség nyelvén írt – a szaktárgyak tanításához szükséges – tankönyvek hiányoznak.

- A tankönyvellátás mellett nagyon fontos lenne a nemzetiségi iskolák megfelelő módszertani anyagokkal, szemléltető eszközökkel történő felszerelése. A tankönyveken túl tehát a nemzetiségi oktatás egyéb taneszközait is korszerűsíteni kellene a minőségi képzés biztosítása érdekében.

A kisebbségi oktatás finanszírozásával kapcsolatban az alábbi általános következtetések fogalmazódtak meg:

- A kiegészítő normatíva alacsony összegű, és a felhasználás kötöttségének megszüntetése miatt teljesen bizonytalan, hogy azt a kisebbségi oktatásra fordítják-e. Kérdés tehát, hogy elegendő mértékű-e az állami szerepvállalás a kisebbségi oktatás finanszírozásában és megoldott-e a kisebbségi célra igénybe vett pénzeszközök felhasználásának pénzügyi és szakmai ellenőrzése, törvényességi vizsgálata.

- Kistélepeleéseken működő kisebbségi oktatási-nevelési intézmények jelezték, hogy gondot okoz az alacsony gyermeklétszám alapján járó normatíva összege. Ezt a fenntartó önkormányzatok nem tudják, vagy nem akarják megfelelő mértékben kiegészíteni, így állandó anyagi nehézségekkel küszködnek.

- Hátrányosan érinti a jelenlegi felsőoktatási finanszírozási rendszer az ún. nemzetiségi szakokat. Az ideálisnak tartott tanár-diák arány ugyanis a kis szakokon nem érhető el, a tanszékek helyzetén a nemzetiségi szakokat érintő megkülönböztetett finanszírozási kulcs sem segít. Az adott felsőoktatási intézményeknek a nemzetiségi tanszékek fenntartása „drága”, melyet az állami normatíva nem fedez.

- Többek véleménye szerint a kisebbségi önkormányzat oktatási öngazgatása csak akkor érvényesülhet közvetlenül, ha az önkormányzat egyben intézményfenntartó is. A Nektv. törvény ugyan lehetőséget ad a kulturális autonómia megteremtésére, annak gyakorlati megvalósítása azonban akadályokba ütközik. A kisebbségi önkormányzatok a közoktatási intézmények létrehozásához és működtetéséhez nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrással.

A kisebbségi oktatás tartalmi szabályozásával kapcsolatban az alábbi problémák merültek fel:

- A kisebbségi nevelés és oktatás szempontjából meghatározó tanügyi dokumentumok sok esetben késve jelennek meg, amely egyértelműen hátrányos helyzetet eredményez. Megfogalmazódott az a félelem, hogy az eddigi gyakorlathoz hasonlóan a kollégiumi nevelési program is késni fog.

- A kisebbségeket érintő jogszabályok előkészítése alaposabb és részletesebb egyeztetést igényel. Az Országos Kisebbségi Bizottság több kérdésben is rendelkezik egyetértési joggal. A gyakorlat az, hogy párhuzamosan folyik a különféle intézmények, szervezetek véleményének a begyűjtése, sok esetben azt követően is, amikor az Országos Kisebbségi Bizottság már döntést hozott. Ilyenkor vagy a véleménykérés, vagy az Országos Kisebbségi Bizottság eljárása formálissá válik. Az országos kisebbségi önkormányzatok is többször kimaradnak a nemzetiségi oktatást érintő jogszabályok, egyezmények véleményezéséből, illetve a véleményezésre adott rövid határidő nem teszi lehetővé az érdemi reagálást.

- A Nektv., valamint a Kotv. elvileg jelentős jogokat biztosít a helyi, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok számára a kisebbségi közoktatást érintő döntések meghozatalában. A gyakorlatban e jogok érvényesülése nem kielégítő.

- A NAT bevezetését követően csökkent a kétnyelvű oktatást felvállaló intézmények száma. Ennek okai: kétnyelvű oktatás esetén nélkülözhetetlen a csoportbontás, amely nagyon alacsony osztálylétszámoknál már nem szerencsés; a szülők tartanak attól, hogy a kisebbség nyelvén tanult tantárgyakból szerzett ismeretek nem érik el azt a szintet, mintha ugyanazt a tantárgyat magyarul tanulnák; a pedagógusok egy része is magasnak tartja a kisebbség nyelvén tanulandó tantárgyak óraszámát; a legnagyobb probléma, hogy nincsenek ehhez az oktatási formához képzett pedagógusok, egy-egy szaktárgy eredményes tanításához kevés a nyelvtanári diploma.

- Többen is jelezték a kisebbségi nyelvek védelmének szükségességét. A nyelvvésztés következtében a nemzetiségi nyelvet mára igen szűk körben használják. Nehéz motivációs tényezőt találni, így a nemzetiségi nyelv a legtöbb esetben csupán egy iskolai tantárgyat jelent. Növekedhetne a nyelv szerepe, ha használatára nem csak a nyelvi órákon kerülne sor. Fontos lenne, hogy a nemzetiségi nyelvek ne „versenyezzenek” a továbbtanuláshoz és elhelyezkedéshez ma már nélkülözhetetlen idegen nyelvekkel (angol, német).

- Jelenleg alig folyik Magyarországon nemzetiségi nyelvű szakképzés. Nincs lehetőség arra, hogy az egyes szakmákat nemzetiségi nyelven sajátítsák el a tanulók, nem működnek nemzetiségi szakképző intézmények.

- Több szakértő véleménye szerint a kisebbségi oktatás jelenlegi helyzete nem megfelelő, a társadalomban végbement változások és az ezek következményeként jelentkező új „piaci igények” nem tükröződnek megfelelően a nemzetiségi intézmények szakmai, tartalmi programjaiban. Nincs egységes értékelési-mérési rendszer, illetve nem állnak rendelkezésre olyan adatok, melyek tendenciákat közvetítenének.

- Hiányzik továbbá a nemzetiségi oktatás megfelelő háttérintézmény-hálózata. Nincs biztosítva a szakmai szolgáltató háló, amely ellátná az ellenőrzés, értékelés, mérés, pedagógiai fejlesztés feladatát.

A cigány gyermekek oktatásával és a cigány kisebbségi oktatással kapcsolatban a szakemberek a következő problémákra hívták fel a figyelmet:

- A magyar iskolarendszerben számos tényező együttes hatásának eredményeként növekedett a cigány tanulók elkülönült, szegregált oktatásának a gyakorlata. Ezt a folyamatot részben a cigány családok lakóhelyi szegregációjának erősödésével, részben pedig a nem cigány többség előítéletes magatartásával lehet magyarázni.

- Felmerült az a kérdés, hogy az ún. modell-iskolák tapasztalatai miért nem kerülnek rendszerszerű elterjesztésre, miért nem történnek lépések ezeknek a módszereknek a bemutatása és bevezetése érdekében. A cigány gyermekek oktatására és nevelésére irányuló magánkezdeményezések nem lehetnek sikeresek, ha egy-egy iskola kivételes törekvéseként jelennek meg, vagyis ha nem épülnek be szervezett formában a közoktatási rendszer egészének működésébe, ha elterjesztésükre nincs lehetőség.

- Egyöntetű véleménye az oktatáskutató szakembereknek, hogy még mindig megoldatlan az iskola-előkészítés, mindenekeelőtt az óvoda három évig tartó rendszeres látogatásának a kérdése.

- Központi intézkedésre lenne szükség az óvodáztatás tényleges ingyenessé tétele érdekében, hiszen ma még sok cigány család a csökkentett étkezési költségeket sem tudja vállalni, így nem valósítható meg az óvodáztatás kötelezettsége, és csorbul az esélyegyenlőség.

- Csak az olyan oktatás lehet sikeres, amely épít a szülőkkel való folyamatos kapcsolattartásra, partneri együttműködésre. Ezt a feladatot tudatosítani kell a pedagógusokban. Az óvónőknek, tanároknak jobb kapcsolatot kellene kiépíteniük a roma közösségekkel, az oktatási intézményben tanuló cigány gyermekek családjával.

- Olyan körülményeket, felkészítést kell biztosítani és olyan anyagi feltételeket kell teremteni, amelyek egyénre szabott oktatási-nevelési tevékenységet, nagyobb tanári segítséget és figyelmet tesznek lehetővé. Nem felzárkóztatásra

lenne szükség tehát, hiszen tévedés az, hogy minden roma gyermek egységesen elmaradottabb a társainál, és egyben megalázó, hogy a roma tanuló fogalmával automatikusan együtt jár a felzárkóztatás fogalma.

- Sajátos jelenség, hogy a középiskolákban, felsőfokú intézmények előkészítőiben a roma diákokat a pedagógusi és a szociális területek felé „terelik”. A szakértő véleménye szerint ez újabb szegregációt eredményezhet. Elő kell segíteni, hogy a középiskolás roma diákok látóköre és lehetősége táguljon, azaz ne csupán a pedagógus és szociális szakok, hanem bármely más felsőoktatási intézményben folyó képzés elérhető legyen számukra.

- Fontos lenne, hogy ne csak a cigány gyermekeknek adják meg annak a lehetőségét, hogy megismerkedjenek saját kultúrájuk értékeivel: legalább azokban a szakmai képzésekben is lehetőséget kell teremteni erre, amelyek művelői segítő, vagy szolgáltató minőségben e közösséggel dolgoznak majd (szociális munkások, egészségügyi, rendőrségi és államigazgatási szakemberek).

- Továbbra is hiányoznak a romani és a beás nyelv oktatásának feltételei, különösen az oktatási segédanyagok választékát kellene növelni. Hiányoznak a cigány népismeret oktatásához szükséges tananyagok is.

- A cigány gyerekek szegregált oktatásának megszüntetése érdekében elsősorban a támogatási rendszer átgondolására lenne szükség. A cigány kisebbségi oktatás jelenlegi formájában többnyire a cigány gyerekek elkülönítését és a normatíva felvételét szolgálja, amely gyakran tartalmilag gyengébb minőségű oktatást eredményez.

A cigány kisebbségi oktatás kiegészítő hozzájárulással történő támogatása helyett át kellene gondolni a programfinanszírozás bevezetési lehetőségeit, illetve az integrált támogatási formákat.

1.2.

A fórum szekció ülésein elhangzott legfontosabb észrevételek, javaslatok

A bevezető plenáris ülést követően a fórum résztvevői három szekcióban folytathatták a tanácskozást: a *nemzetiségi közoktatási, a cigány közoktatási és felsőoktatási munkacsoportban*.⁶⁵ A szekciókban a kisebbségi oktatásra vonatkozó jogszabályok változásainak és azok gyakorlati alkalmazásának az értékelésére, az aktuális problémák, hiányok áttekintésére, valamint az ezekkel összefüggésben felmerülő igények, javaslatok megfogalmazására került sor.

A záró plenáris ülésen a levezető elnökök összegezték a munkacsoportokban elhangzott legfontosabb észrevételeket és javaslatokat. A beszámolóban az általuk készített összefoglalók lényegesebb megállapításait ismertetjük.

1.2.1.

Nemzetiségi közoktatási munkacsoport

A munkacsoport ülésén elhangzott javaslatok és észrevételek az alábbi témakörök szerint csoportosíthatók:

Jogszabályi feltételek, egyeztető mechanizmus

A fórum résztvevői szerint a rendszerváltást követően a kisebbségi nevelés és oktatás minőségi javítása érdekében jelentős erőfeszítések történtek. A közoktatás átalakítása során azonban – a gyors változások közepette – késlekedett a kisebbségi alrendszerre vonatkozó szabályozás megalkotása. Ennek oka a bonyolult egyeztető mechanizmussal is összefügg.

Véleményük szerint a párhuzamosságokat, és az ellentmondásokat azzal lehetne megszüntetni és megelőzni, ha a szakmai anyagok, jogszabály-tervezetek előkészítésének már a kezdeti időszakában megfelelő információkhoz juttatnák az Országos Kisebbségi Bizottságot és az országos önkormányzatokat, továbbá ha minden esetben megfelelő időt biztosítanának az egyeztetési és véleményezési joguk gyakorlására.

⁶⁵ A nemzetiségi közoktatási szekciót Frank Gábor, a pécsi Magyar-Német Nyelvű Iskolaközpont igazgatója, a cigány közoktatási munkacsoportot Kállai Ernő, az MTA Kisebbségkutató Műhely szakértője, a felsőoktatási szekciót pedig Petrusán György, a SZTEJ GYTTF Román Nyelv és Irodalom Tanszék, tanszékvezető főiskolai tanára vezette.

A kisebbségi közoktatás szerkezeti jellemzői

Néhány próbálkozástól eltekintve nem folyik nemzetiségi oktatás a szakközép- és a szakmunkásképző iskolákban. A kisebbségek számára is sokszakmás képzési rendszert kellene kínálni, mivel a korosztály jelentős része ilyen intézményekben folytatja tanulmányait. Meg kellene teremteni a nemzetiségi nyelven folyó szakképzés lehetőségét, hogy a kisebbségi közösségek számára „ne vesszenek el” azok a 8. osztályt végzett fiatalok, akik nem nemzetiségi gimnáziumokban tanulnak tovább.

Mennyiségi és minőségi változások

A tanulói létszámok általános csökkenése mellett is kimutatható a kisebbségi oktatásban résztvevők számának növekedése. A szabályozók minőségi követelményeinek viszont csak úgy lehet megfelelni, ha a dokumentumok időben eljutnak az intézményekhez. Az iskolák korszerű tankönyvekkel és taneszközökkel rendelkeznek, ott felkészült szakemberek dolgoznak és szakmai kérdésekben állandóság – több kormányzati cikluson átívelő közoktatás-politikai stratégia létezése – jellemzi a kisebbségi közoktatást.

Tankönyv- és taneszköz-ellátottság

Alapvető feltétel még a korszerű és legalább egy képzési szakaszon belül egységes szemléletű tankönyvek biztosítása. A tankönyvírásra gyakorló pedagógusokat kell megnyerni, akiktől nem várható el, hogy az iskolai szünetekben végezzék ezt a munkát. Alkotói szabadsággal és az iskolák ebből eredő terheinek csökkentésével kellene támogatni a megfelelő tankönyvek mielőbbi elkészülését.

A pedagógiai szolgáltató rendszer és a kisebbségi közoktatás

Az OM háttérintézményei nem mindig tudják megfelelő módon ellátni a feladataikat, szolgálni és kiszolgálni az iskolákat. Áttekinthetetlen a háttérintézmények struktúrája, a munkavégzésben felesleges párhuzamosságok, átfedések tapasztalhatók (OKI, OKSZI, OKÉV). Egy példa a jelenlegi rendszer tarthatatlanságára: többszöri próbálkozás ellenére sem sikerült az elmúlt években elérni, hogy a jogszabályoknak megfelelően történjen az érettségi elnökök kiküldése a nemzetiségi gimnáziumokba.

A fórum résztvevői a megoldást egy Kisebbségi Közoktatási Intézet létrehozásában látnák, amely megújult szemlélettel és személyi állománnyal rendelkezne. Feladata lehetne: az iskolák információkkal történő ellátása, szakértők alkalmazása, a továbbképzések nem nyereségközpontú, hanem a valós igényeknek megfelelő szervezése. Az országos szintű szakértői hálózat munkatársait mozgósítani lehetne minden kisebbséggel kapcsolatos szakértői feladat ellátására.

Markánsan megfogalmazódott az a követelmény, hogy a kisebbségek maguk dönthessenek arról, hogy melyik szolgáltatási formát kívánják igénybe venni. A nemzetiségenként működtetett szakértői intézmény egyben a minőségbiztosítás garanciáját is jelentené.

Hangsúlyozták a szakmai tapasztalatcsere fontosságát a kisebbségeken belül és a kisebbségek között is. Javasolták egy kapcsolattartó intézményrendszer kialakítását az országos önkormányzatok felügyelete mellett, amely a megvalósult pedagógiai innovációk kölcsönös megismerését is lehetővé tenné. Így az országos önkormányzatok a tartalmi fejlesztés ügyével érdemben foglalkozhatnának.

A kisebbségi közoktatás finanszírozása

Minőségi kisebbségi közoktatás csak akkor érhető el, ha vannak elkötelezett nemzetiségi pedagógusok, és az iskolavezetés sem „többletforrás-szerzési” céllal szervezi meg a kisebbségi nevelést-oktatást. Évek óta megoldatlan a kisebbségi kiegészítő támogatás eljuttatásának és felhasználásának az ellenőrzése.

A fórum résztvevői szerint el kell érni, hogy a kiegészítő normatíva arányaiban ugyanolyan mértékben növekedjen, mint az alapszabvány és megfelelően illeszkedjen a közoktatás rendszerébe, mivel így a felhasználása is követhető lenne. A kisebbségi oktatásnak azokat a területeit pedig, amelyeket a „fejkvótából” nem lehet fedezni, áttekinthető pályázati rendszer működtetésével szükséges támogatni. Álláspontjuk szerint ennek jelenlegi formája nem jó. Az a javaslat hangzott el, hogy a pályázati feltételeket minden év február 28-ig tegyék közzé, és határozzanak meg döntési határidőket is a pályázatok elbírálására.

A pedagógusok motiváltsága, megbecsültsége

A kisebbségi nevelés-oktatás feladatait három fő csoportba lehet osztani: léleképítés, közösségformálás, nyelvátadás. A nemzetiségi pedagógusok minimális összegű nemzetiségi pótlék ellenében (a pótlékalap 18–42%-a) látják el ezt az összetett tevékenységet. Komolyabban kell foglalkozni a motiváció kérdésével. Mindenképpen jelentősen meg kellene emelni a nemzetiségi pótlékot. A közoktatási törvény lehetővé teszi az idegennyelv-tudási pótlék juttatását is a szaktárgyat nemzetiségi vagy idegen nyelven tanító pedagógusoknak. Sajnos amit a jogszabály csak lehetőségként fogalmaz meg, azt a fenntartó települési önkormányzatok többnyire forráshiányra hivatkozva nem biztosítják. Ezen túl is szükség lenne olyan új finanszírozási formák bevezetésére, amelyek garantálnák az optimális feladatellátáshoz szükséges forrásokat.

A kisebbségi óvodai nevelés néhány jellemzője

Nagyon jelentős láncszeme a kisebbségi nevelésnek az óvoda. Ez pótolhatja a családban többnyire elveszett nyelvi közeget. A fórum résztvevői elfogadhatatlannak tartják, hogy a nemzetiségi óvodai nevelésnek még szakfeladati száma sincs. Nincs meghatározva, hogy milyen minőségi kritériumok mentén nevezheti magát egy intézmény kétnyelvű nemzetiségi óvodának. Ehhez az Irányelvek felülvizsgálata és módosítása szükséges. El kell érni, hogy a minőségbiztosítást az adott nemzetiség szakértői végezzék; szigorítani kell a szakértői listára kerülés feltételeit is.

A kisebbségi pedagógusok továbbképzése

Többször megemlítték a résztvevők a szakemberhiányra visszavezethető problémákat a kisebbségi közoktatásban. Jelentős volt a német nemzetiségi két tanítási nyelvű oktatás visszafejlődése az Irányelvek és a pedagógusképesítési követelmények megjelenése után. Nem a szabályozók a gátjai a minőségi fejlődésnek, hanem a pedagógusok társadalmi megbecsültségével kapcsolatos problémák és a pedagógusképzés általános helyzete. A nemzetiségi szak elvégzése jelentsen többet az alapképzésnél, tegye lehetővé a kategóriaugrást a pedagógusok besorolásánál. Néhány hozzászóló határozottan kiemelte az anyaországban történő képzés fontosságát.

Út a kisebbségek kulturális autonómiája felé

A kulturális autonómia csak úgy teremthető meg, ha kisebbségenként az állami költségvetésből biztosítják az intézményműködtetés hosszú távú lehetőségét. A szakmai biztosítékokat a már említett szakértői intézmény/pedagógiai szolgáltató hálózat kiépítése jelentheti. Minden tekintetben szükséges az állami szerepvállalás mértékének növelése, és a pénzeszközök hatékony felhasználásának ellenőrzése. Az intézményátvétellel kapcsolatban többen érveltek a kulturális autonómia ilyen úton történő kiteljesítése mellett. A hercegszántói körzetesített Horvát Tanítási Nyelvű Általános Iskola, Óvoda és Diákotthon esetében igazolódott ennek fontossága. A szakemberek hangsúlyozzák a nemzetiségi iskolához kapcsolódó kollégium jelentőségét is, amely állandó két tanítási nyelvű közeget biztosít és jelentős nevelő funkciót is ellát. A nemzetiségek a jelenlegi feltételek mellett is sokat tettek a minőségi és versenyképes közoktatásért. Ennek bizonyítéka, hogy több vezető nemzetiségi gimnázium a középiskolák évenkénti rangsorában az élen, az első egyharmadban foglal helyet, még magyar nyelvből és irodalomból is. Ez egy újabb érv a kulturális autonómia vázolt útja mellett, amelynek elengedhetetlen feltétele az intézményátvétel.

*1.2.2.**Cigány közoktatási munkacsoport*

A felkért hozzászólók és a résztvevők a cigány gyermekek oktatásával kapcsolatban az alábbi véleményeket, javaslatokat fogalmazták meg:

Az óvodáztatás nehézségei

A cigány gyermekek közül sokan nem járnak óvodába, és így jelentős hátránnyal kerülnek az iskolába. Ezért fontos feladat az óvodai nevelés fejlesztése, átalakítása, az óvónők megfelelő képzése. Igényként fogalmazódott meg az is, hogy az 5 éves kortól kötelező óvodai nevelés a rászoruló gyermekek számára biztosítson ingyenes étkezést, ellátást

és készítse fel őket megfelelő módon az iskolaérettségi vizsgálatra. Problémaként vetették fel azt is, hogy a férőhelyhiányos óvodákban a munkanélküli nagycsaládok gyermekeit nem veszik fel, arra hivatkozva, hogy szülők úgyszólván otthon maradnak a gyermekekkel.

A „kisegítő iskolába” kerülés visszafordíthatatlan folyamata

Javasolják az iskolába lépést előkészítő képességvizsgálattal összefüggő tesztek – szakemberek bevonásával történő – felülvizsgálatát. Jelenleg az iskolaérettségi vizsgálat eredménye alapján a roma gyermekek eleve „kisegítőbe” kerülnek. A hátrányokkal küzdő gyermekek esetében egyénre szabottan kellene gyógypedagógus közreműködését igénybe venni, hogy meghatározott időn belül, a részképességek fejlesztésével integrálódhassanak az általános tanterv alapján szervezett oktatásba.

A roma származású szakemberek mint kapcsolattartó személyek

Jelenleg az iskolákban félállásban működnek gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök, akik általában nem roma származásúak és kis hatékonysággal tevékenykednek. Az eddigi tapasztalatok szerint kicsi az esélyük arra, hogy a roma szülőkkel megfelelő kapcsolatot alakítsanak ki. Javasolják, hogy az iskolákban roma származású szociális munkásokat, az óvodákban pedig roma származású családi koordinátorokat alkalmazzanak.

Javasolják továbbá, hogy az iskolaszékekben legalább egy-két helyet fenn kellene tartani a roma szülők részére, az iskolákban tanuló roma gyermekek érdekeinek érvényesítése érdekében.

Pedagógusok továbbképzése

A tanárok leterheltsége miatt ún. „kihelyezett továbbképzéseket” kellene tartani, azokat az iskolákban – utazó tanárok közreműködésével – kell megszervezni. Kiemelt hangsúlyt kell helyezni a pedagógusok módszertani felkészítésére, valamint a meglévő módszerek népszerűsítésére. Nem elég a mintaprogramokat nyilvánosságra hozni, hanem olyan szakmai segítségre van szükség, amely ezek konkrét bevezetésében ad tanácsot az iskoláknak.

A mentori rendszer

Ki kell dolgozni a mentorrendszer továbbfejlesztésének lehetőségét. A 12-13 éves roma gyermekek vannak a legveszélyeztetettebb korban, mivel őket a szüleik már felnőttként kezelik. Számukra a mentor/patronáló programok beindítása jelenthetne megoldást.

Cigány kisebbségi oktatás

A cigány kisebbségi oktatásban keveredik a szociális és a nemzetiségi program. Ez eredményezi a szegregáció erősödését. Nincsenek meg sem a tárgyi, sem pedig a tantárgyi feltételei a tisztán nemzetiségi program megvalósításának. A felsőoktatás sincs felkészülve erre. Az iskolák népismeret címén igazából felzárkóztató oktatást folytatnak nemzetiségi helyett. Ettől etnicizálódnak a nem etnikai problémák is, a felzárkóztatás pedig rákényszeríthető a gyermekekre. A cél az, hogy kettéváljon a jogi szabályozás: szociális, felzárkóztató és kulturális, műveltségi szempontok szerint.⁶⁶

A szegregációról

A szegregáció trendjei: a kutatások kimutatták, hogy a hatvanas években nagy számban működtek cigány iskolák. A nyolcvanas évek elején 150 tiszta cigány osztályt tartottak számon vegyes, illetve cigány iskolákban. Az összes cigány gyermek létszáma ezekben az osztályokban 60 000 volt. Jelenleg 770 tiszta cigány osztály van, benne 90 000 cigány tanuló.

⁶⁶ 58/2002. (XI. 29.) OM. rendelet a fórumon elhangzott, korábban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által is javasolt változtatásokat megvalósította.

Integrációs normatíva

A résztvevők a munkacsoport ülésén legtöbbször az újonnan bevezetésre kerülő integrációs normatívával foglalkoztak. Az oktatási minisztérium képviselője az integrációs normatíva lényegét a következőképpen összegezte: a támogatás célja, hogy az intézmény fenntartó önkormányzatokat a szegregáció helyett az integráció megvalósítására motiválja. A normatíva összege az eddigi legmagasabb: 51 000/fő/év. Az integrációs normatíva igénybevételének feltétele, hogy a szegregált gyerekek minimum 10%-át integráltan neveljék. A normatíva azokban az intézményekben vehető igénybe, amelyekben maximum 80%-os a roma tanulók aránya. Az integrált oktatás a létező szelekciós mechanizmusok minimalizálására irányul, amely az intézményszerkezettől függően lehet iskolák közötti, és iskolán belüli.

Az integrációs normatívával kapcsolatban a munkacsoport résztvevői számos kérdést és kritikát fogalmaztak meg, amelyeket a normatíva bevezetése előtt célszerű lett volna át gondolni:⁶⁷

- Ez az intézkedés is visszaélésekhez vezethet, hiszen a havi 51 000 forint arra ösztönzi az iskolákat, hogy mindenáron megszerezzék és megtartsák a támogatást. Nem a lényegét, a valós integrációt értékeli a normatíva, nem a ténylegesen létrejött eredményt méri. Félő, hogy ebben az esetben is, a cigány kisebbségi oktatási normatívához hasonlóan megteremtődik a kijátszás lehetősége.
- Ahhoz, hogy valaki megkapja ezt a normatívát először szegregálnia kell a cigány gyermekeket, hogy utána bizonyítani tudja: integrál. Mi a biztosíték arra, hogy ennek érdekében nem indul-e el egy sajátos szegregációs folyamat is? Melyik intézmény fogja kapni a normatívát: amelyiknek „sikerül” megszabadulnia a „többlet” cigány gyermektől a megfelelő arány érdekében? Ha igen, akkor mi motiválja majd a másik iskolát, hogy átvegye a tanulót?
- Túl szűk azoknak a köre, akik után igénybe vehető a normatíva, illetve igazságtalan is, mivel nem csak az alapfokú végzettséggel rendelkező szülőknek nincs állása. Nem jelentős a különbség a szakmunkás végzettségű, de többnyire munkanélküli szülők és a nyolc általánossal rendelkező szülők életmódja és lehetőségei között.
- Helytelen a normatívát a kiegészítő családi pótlékhoz kötni. Sok család nem veszi igénybe ezt a segítyt, nem tud róla, vagy alacsony igényérvényesítési képessége miatt nem jut hozzá, holott anyagi helyzete alapján jogosult lenne rá.
- A szakmával való párbeszéd hiánya és a nyilvánosság kizárása sok félreértést és ellenérzést eredményezhet, ezért az integrációs program gyakorlati megvalósításába be kell vonni az érintett feleket is. Hibás az a szemlélet, amely először a finanszírozási keretet hozza létre, és csak később teremti meg a szakmai tartalmat, programot a gyermekek integrálására. Rengeteg problémát eredményezhet, ha kidolgozott szakmai program, illetve előítéletesség elleni tréning nélkül cigány gyermekeket csoportosítanak át más osztályokba. Egyrészt a cigány gyermekek a pedagógusok felkészültségének hiányában egy év alatt kieshetnek az oktatásból, másrészt a tanárok részére szervezett előítéletesség-kezelő program nélkül csak még rosszabb élmények érhetik őket.
- A normatíva bevezetése előtt nem tisztázták, hogy mi lesz a nemzetiségi oktatással (például a Gandhi Gimnázium támogatásával) a cigányság körében.
- Kimaradnak a normatívából azok az iskolák, amelyek szinte kizárólag cigány gyermekeket oktatnak, ha nincsen másik iskola a településen, illetve ha a környéken csak hasonló iskolák találhatók.

*1.2.3.**Felsőoktatási munkacsoport*

A résztvevők fontosnak tartották a fórum összehívását, amely hosszú idő után ismét a hazai kisebbségi oktatásra irányította a figyelmet. A munkacsoportban elhangzott vélemények, észrevételek az alábbiak szerint összegezhetők:

Az oktatás szerepe a kisebbségi identitás megőrzésében

A jelenlévők többségének véleménye szerint, a rendszerváltást követően a hazai nemzetiségek helyzete, különösen az identitásuk megőrzésében tovább romlott. A nemzetiségi oktatási intézményekre egyre nagyobb feladat hárul a nyelvi és „az önismereti” tudnivalók közvetítésében, gyakran a megfelelő feltételek biztosítása nélkül.

⁶⁷ Az 57/2002. (XI. 18.) OM rendelet már korábban bevezette az integrációs normatívát.

Egyetértés volt abban is, hogy a nemzetiségi oktatáspolitikai legfontosabb feladata a kisebbségek identitásának megőrzése, erősítése, amelyben jelentős szerepet kell vállalniuk a felsőoktatási intézményeknek is. A képzés nemzetiségi jellegének megőrzése és a kisebbségi értelmiségi képzéssel kapcsolatos feladatok ellátása mellett, a szomszéd országok nyelvének és kultúrájának magas szintű ismerete valós igényként, kamatoztatható tudásként jelentkezik. A nemzetiségi szakok jelenlegi tantárgystruktúrája is modernizációra szorul, azokat a piaci viszonyokhoz igazodva kellene továbbfejleszteni. Ehhez több oktatóra és jelentős fejlesztő munkára lenne szükség, amely általában meghaladja a kisebbségi tanszékek erejét.

Olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy gondot okoz a nemzetiségi oktatási intézmények „széttöredezettsége”, amely összefügg az alacsony hallgatói és oktatói létszámmal. A magasabb színvonalú munka érdekében nagyobb intézményi koncentrációra lenne szükség.

A német nemzetiségi felsőoktatás gondjai részben eltérnek a kis nemzetiségi tanszékek problémáitól. A német szakra óriási a jelentkezők száma, ezért gyakran nincs lehetőség a jó képességű nemzetiségi középiskolában végzett hallgatók felvételére. Megfogalmazódott az az igény, hogy az ELTE Bölcsészettudományi Kar német tanszéke kapjon külön keretet a nemzetiségi hallgatók számára.

A felsőoktatás finanszírozási problémái

A résztvevők hangsúlyozták, hogy a főiskolai és egyetemi nemzetiségi tanszékek súlyos finanszírozási nehézségekkel küszködnek. A képzési normatívák nem elégségesek az alacsony hallgatói létszámmal működő szakok fenntartáshoz, a tényleges költségek összegyememi/kari alapokból történő biztosítása súrlódásokat, instabilitást, perspektívátlanítást okoz az érintett kisebbségi pedagógusképző intézményekben.

A kisebbségi felsőoktatás egyik leggyorsabban megoldandó problémájának a finanszírozást tartották. A magyar államot törvény kötelezi a kisebbségek nyelvén folyó felsőoktatás biztosítására, ezért ennek meg kell teremteni az anyagi háttérét is. Meg kell határozni azokat a minimális feltételeket, amelyek egy főiskolai, vagy egyetemi szintű kisebbségi szak fenntartásához szükségesek. A résztvevők a mindenkori magyar kormány feladatának tartják a szakok fenntartásához szükséges minimális feltételek biztosítását.

A kisebbségi tanszékek ugyan a jelenlegi finanszírozási rendszerben magasabb normatívához jutnak, de mivel nincs meghatározva, hogy mire fordítható a különbözet, ezért a felsőoktatási intézmények gyakran nem a nemzetiségi felsőoktatási feladatok ellátására használják fel a pénzt. Többek szerint ki kellene kötni, hogy azt csakis a kisebbségi felsőoktatásra költessék el. A résztvevők azt is javasolták, hogy ezt a többletforrást a tanszékeken folyó tudományos kutatómunkára és személyi jellegű kiadásokra (létszám bővítés) lehessen felhasználni.

A nemzetiségi felsőoktatási intézmények mint kutatási központok

A kisebbségi felsőoktatási intézmények jelentős szerepet vállalnak a kisebbségeket érintő kutatásokban, tudományos munkában. Több tanszék is nehezményezte, hogy a szaktárcák, a Magyar Tudományos Akadémia és a nemzeti kisebbségi intézetek a szakmai feladatok ellátásában (fejlesztési, oktatási programok, tankönyvek írása és lektorálása, helytörténeti, néprajzi munkák stb.) nem igénylik a kisebbségi felsőoktatási intézmények segítségét, közreműködését.

A tanárképzést és kutatómunkát végző nemzetiségi tanszékek az oktatási háttérintézményi feladatok (továbbképzés, minőség-ellenőrzés, többszintű tanárképzés) ellátásában is szívesen részt vállalnának. Ezt a kisebbségi háttérintézmények hiánya és szétszórtsága is indokolja. Problémát jelent a kutatási feladatok finanszírozásának nehézsége is, a színvonalas tudományos munka folyamatosan csak megfelelő források biztosítása mellett valósítható meg.

A kétnyelvű pedagógusképzés hiánya

Nem bizonyított tény a kis nyelvek elmúlt években érzékelhető presztízscsökkenése, az is lehet, hogy a feltételek elégtelensége korlátozza a nyelvek versenyképességét. A résztvevők szerint az anyanyelvű oktatás feltételei még ma sem biztosítottak, a kétnyelvű degradált oktatás pedig nem képes megőrizni tényleges pozícióit, a gyakorlatban gyakran csak nyelvtanító képzés folyik. Nyilvánvaló a kapcsolat a leépülőfélben lévő kétnyelvű oktatás és a tanárképzés hiányosságai között. Meg kellene vizsgálni a kétnyelvű pedagógusképzés beindításának lehetőségét, összhangban a nemzetiségi közoktatás kétnyelvű képzésével.

*Jobb érdekérvényesítési lehetőséget
a kisebbségi felsőoktatási intézményeknek*

A fórum résztvevőinek véleménye szerint a felsőoktatási kisebbségi intézmények oktatói hátrányos helyzetben vannak a többi főiskolai, egyetemi dolgozóval szemben. Ennek döntően három oka van:

- a szakosodási nehézségek (kevés oktató, sok tantárgy),
- a szervezeti önállóság hiánya, és
- a magasabb finanszírozási kategóriába sorolással összefüggő problémák.

Az egyre nyomasztóbb gondok következtében a kisebbségi felsőoktatási intézmények fokozottabban igénylik a kormányzati szervek támogatását, annak intézményesített formáit. Az elmúlt kb. egy évtized tapasztalata azt mutatja, hogy a felsőoktatási intézmények és az oktatási minisztérium között számos kérdésben nincs összhang. Ezek a problémák és ellentmondások alapozzák meg azt az igényt, amely a kisebbségi felsőoktatás érdek-képviselői formáinak megteremtését, hatékonyabb működtetését tartja szükségesnek. Erősíteni kell a kisebbségi tanszékek munkatársai közötti párbeszédet, szükség van hasonló típusú találkozókra. Javaslatként hangzott el, hogy létre kellene hozni egy folyamatosan működő nemzetiségi felsőoktatási szakmai fórumot, amelynek megteremtésében partnerként számítanak a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalra.

A romológiai képzés problémáiról

A romológiai szak a kis nemzetiségi felsőoktatási szakokhoz hasonló problémákkal küszködik: alacsony az oktatói létszám, a működését finanszírozási gondok nehezítik stb. A két éve működő tanszék, hasonló szakok hiányában, nem tudja a felmerült szakmai kérdéseket más felsőoktatási intézmények oktatóival megvitatni.

A képzés továbbfejlesztéseként felmerült annak a lehetősége, hogy a jelenlegi romológiai alapképzési szakot nyelvtanári képzéssel bővítsék, aminek megteremtésében számítanak az oktatási minisztérium segítségére is. Ehhez azonban meg kell teremteni a beás és romani nyelv oktatásának a nemzetiségi nyelvekhez hasonló szakmai hátterét, feltételrendszerét. Ennek szükségességét jelzi az is, hogy egyre növekvő igény mutatkozik a romani és beás nyelv oktatása iránt.

Az oktatási fórum három munkacsoportjában megfogalmazott észrevételeket és javaslatokat elsődlegesen az érintett szaktárca, az oktatási minisztérium figyelmébe ajánljuk. Ezek a vélemények jól használhatók az új jogszabályok, illetve a szükséges jogszabályi módosítások előkészítése során, alkalmasak a meglévő jogintézmények gyakorlati működésének értékelésére, továbbfejlesztésére. Jelzik továbbá azt is, hogy a kisebbségi oktatás különböző területein dolgozó szakemberek több egyeztetésre, beszélgetésre, folyamatos párbeszédre tartanak igényt az oktatási tárca munkatársaival.

2.

Visszások a közoktatásban

2.1.

Hátrányos megkülönböztetés speciális tantervű oktatásban részesít és úján

2.1.1.

A speciális tantervű oktatás problémái

1999-ben vizsgálatot folytattunk a cigány gyermekek speciális oktatásáról. A vizsgálat kiindulópontja az a jelenség volt, hogy a roma gyermekek felülreprezentáltak az eltérő tantervű osztályokban/iskolákban.

Kezdeményezéseink és ajánlásaink eredményeképpen 2000-ben az eltérő tantervű/speciális oktatásba utalás (áthelyezés) jogi szabályozása számos garanciális elemmel egészült ki, ugyanakkor a hozzánk érkezett panaszok és a konkrét ügyekben folytatott vizsgálatok azt mutatják, hogy a helyzet lényegesen nem változott.

Ezért az alábbi problémák megoldásában kértük az Oktatási Minisztérium fellépését:

A 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet módosítása legtöbb helyen a szülő részére biztosít kulcsfontosságú pozíciót az áthelyezési folyamat ellenőrzésére (a szülőnek jelen kell lennie a vizsgálat megkezdésekor, tájékoztatni kell őt jogorvoslati jogáról, az ő önkéntes kérése alapján az eljárás során figyelembe lehet venni a gyermek anyanyelvi,

szociokulturális sajátosságait). A szülők jogainak bővítése pozitív fejlemény, ugyanakkor a cigány szülők alacsony érdekérvényesítő képessége miatt nem hatékony.⁶⁸

Elemzéseink mutattak rá, hogy bár az áthelyezések felülvizsgálatát a jogszabály tartalmazza, elenyésző azoknak a gyermekeknek a száma, akik visszakerülnek a normál oktatásba. Tapasztalataink szerint a felülvizsgálatok sokszor mechanikusak, és egy-egy teszt kitöltését jelentik, azaz alkalmatlanok a gyermek esetleges fejlődésének kimutatására.

Szükség lenne arra, hogy a felülvizsgálati eredmények is több szempont alapján, részletesebb vizsgálat után szülessenek.

Az 1999-es jelentésünkben részletesen foglalkoztunk az alkalmazott tesztek kritikájával. A fogyatékos megállapítására használt tesztek a szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt az átlagtól eltérő gyermekeket nagy arányban fogyatékosnak tüntetik fel.

Javasoltuk, hogy az oktatási tárca végeztesse el a tesztek kultúrákötöttségének vizsgálatát.

Önmagában azonban az áthelyezés jogi szabályozásának megváltoztatása, a tesztek felülvizsgálata sem hozhat megoldást ezen a téren. Tapasztalataink azt mutatják, hogy az óvoda, iskola szakértői bizottsági eljárást kezdeményező javaslata sokszor nem a gyermek mentális képességeire, hanem sokkal inkább szociális körülményeire hivatkozik. Azaz a pedagógusok egy része az eltérő tantervű oktatás segítségével próbál megszabadulni az átlagtól eltérő „problémás” gyerektől.

Véleményünk szerint ezért támogatandó lenne a pedagógusképzést olyan programokkal bővíteni, amelyek – mint például az Ec-Pec Alapítvány által kidolgozott pedagógia módszer, vagy a Marcali Hétszínvirág iskola kísérleti programja – megfelelő eszköztárat nyújtanak a pedagógusoknak az eltérő szociokulturális háttérű gyermekek nevelésére.

A miniszter válaszában hangsúlyozta: fontosnak tartja, hogy tovább dolgozzunk közösen azon, hogy megalapozott szakmai indok nélkül egy gyermeket se irányítsanak eltérő tantervű oktatásba, ugyanakkor minden gyermek kapja meg a számára legmegfelelőbb pedagógiai ellátást, hogy e téren érdemleges eredményt lehessen elérni a hátrányos megkülönböztetés mindennemű megnyilvánulási formájának visszaszorításában.

Javaslatainkat tehát általánosságban elfogadta a tárca, ugyanakkor felvetéseinkkel kapcsolatban konkrét intézkedésről a beszámoló írásakor még nem érkezett válasz.

2.1.2.

A hátrányos megkülönböztetés egy konkrét eset tükrében

Egy kis településen élő szülők egy csoportja azzal a kéressel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy vizsgálja ki a község iskolájában folyó, a roma gyermekeket hátrányosan megkülönböztető és megalázó oktatási rendet. A panasz szerint a roma gyermekeket eltérő tantervű osztályokba helyezik, az iskolában két fő kivétellel minden cigány gyermek speciális oktatásban vesz részt.

A vizsgálat során személyes látogatás keretében beszéltünk az iskola igazgató asszonyával, a speciális oktatást végző gyógypedagógussal és beszereztük az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságtól az iskolába járó eltérő tanterv szerint tanuló gyermekek speciális osztályba történő elhelyezésével kapcsolatos dokumentumokat (a szakértői vizsgálatot kérő, a vizsgálatot magát leíró, illetve a felülvizsgálati eljárást tartalmazó iratokat) és elemeztük azokat.

Ezek alapján az alábbiakat állapítottuk meg:

A diákok nyolc általános tantervű és két speciális tantervű osztályban tanulnak. Az igazgató asszony alátámasztotta a panaszban állítottakat: speciális tantervű osztályba csak cigány gyermekek járnak. A két eltérő tantervű osztály helyileg is elkülönül az általános tanterv szerint tanuló osztálytermeitől, az épület külön szárnyában van. A termek felszereltsége, díszítése azonban nem mutat különbséget.

⁶⁸ A hozzánk érkezett ügyekben számos alkalommal a szülők – saját jogorvoslati jogukról nem tudva –, minket kérnek eljárás indítására.

Az iskola helyzetéről az igazgató asszonnyal és a speciális tanterv szerint tanító gyógypedagógus tanárnővel beszélgettünk. Az iskolában körülbelül 120 gyermek tanul. Közülük 24-en speciális tanterv szerint haladó osztályba járnak. A gyógypedagógus elmondta, hogy véleménye szerint a 24-ből öt tanuló a szülői segítség, háttér hiányában illetve nyelvi nehézségek miatt került eltérő tanterv szerint haladó osztályba, négyen súlyos értelmi fogyatékosok. A cigány gyermekek többsége a kötelező egy évet sem tölti óvodában, és kizárólag a lovári nyelvet beszéli, amikor beiratkozik az iskolába. A beszélgetés során kiderült, hogy további 4 nem roma gyermeket kell eltérő tanterv szerint oktatni, őket azonban az általános tanterv szerint haladó osztályokban integráltan tanítják. Arra a kérdésre, hogy mi az indoka annak, hogy a speciális tanterv szerint haladó roma gyerekek külön osztályban, a speciális tanterv szerint haladó nem-roma gyerekek pedig integráltan tanulnak, azt a választ kaptuk, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság döntése alapján szervezik így az osztályokat.

Harminc gyermekre vonatkozó, a szakértői és rehabilitációs bizottság által készített vizsgálati anyagot elemeztünk. Ebből a Gyógypedagógiai Központ igazgatójának a tájékoztatása szerint 24 fő „részleges integrációban” (külön osztályban), 4 tanuló teljes integrációban tanul, 2 gyermek visszahelyezése pedig sikeres volt.

Elemzésünk során a dokumentumokat abból a szempontból tekintettük át, hogy az eljárás során érvényesültek-e a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgáltatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet (továbbiakban: Rendelet) előírásai.

Megvizsgáltuk, hogy ki (mely intézmény), milyen indokkal kéri a bizottság vizsgálatát; a bizottság véleménye tartalmazza-e a Rendelet által előírtakat, különösen:

- a) a vizsgálat rövid leírását, a fogyatékoság megállapítását, vagy kizárását, az ezeket alátámasztó tényeket,
- b) annak megállapítását, hogy a tanuló csak az e célra létrehozott intézményben, osztályban, vagy a többi gyermekkel közösen is részt vehet az oktatásban,
- c) az oktatással kapcsolatos sajátos követelményeket,
- d) a szülő tájékoztatását arról, hogy amennyiben nem ért egyet a szakértői véleményben foglaltakkal, akkor annak felülvizsgálata érdekében a jegyző eljárását kezdeményezheti. Ellenőriztük, hogy a vizsgálat a szülő egyetértésével indult-e.

A kétnyelvűségről

Ezek alapján a következőket állapítottuk meg: a vizsgálatot kérő – amennyiben a tankötelezettség teljesítése került veszélybe – a jegyző, illetve az óvoda és iskola volt, ez utóbbiak a gyermek ismeretében kérték a vizsgálatot. A kérelmek sokszor tartalmaznak a gyermekek anyanyelvére vonatkozó utalásokat. Ezek a megállapítások mindig csak negatív (a magyar nyelv hiányaként, a veszélyeztetett környezettel összekapcsolva) megközelítésben szerepelnek: „*a kétnyelvűség miatti szűk szókincs*”, „*magyar nyelvet nehezen érti, otthon cigányul beszélnek*”, „*cigány anyanyelvű, ingerszegény környezet*”, „*a gyengébb eredmény oka: a lassú értelmi fejlődés, ...valamint a cigány nyelv*”, „*a tanulási nehézség fő oka a cigány anyanyelv...*”

Két esetben előfordult az is, hogy a jegyző, aki a vizsgálatot kérte „a család és az iskola, óvoda kapcsolata, együttműködése” rubrikában az elsőként közlendő információnak azt tartotta, hogy: „*a gyermek cigány kisebbségi származású*”.

A Rendelet 5. § (5) bekezdése, amely 2001. február 10-től hatályos, tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a bizottság a szülők önkéntes kérése alapján a vizsgálat során figyelembe vegye a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságait. Ez a rendelkezés a hatályba lépésének időpontja miatt az első vizsgálatra vonatkozóan 4 gyermeket érint. Azonban ezeknek a gyermekeknek az esetében nem találtunk erre vonatkozó szülői tájékoztatást, illetve ilyen értelmű szülői kérést.

Ennek ellenére a bizottság megállapításai között megjelenik a nyelv kérdése, a kérelmekhez hasonlóan szintén pusztán negatív szerepben. Két esetben a bizottsági jelentésben az is szerepel, hogy a gyermek „*a szavak magyar jelentését nem ismeri*”. Felmerül, hogy vajon így megbízható eredménnyel tudta-e felmérni a bizottság az érintett gyermekek képességeit (tolmács alkalmazásáról, vagy a cigány nyelvet beszélő személy segítségül hívásáról nem esik szó), avagy a magyar nyelv ismeretének hiányából fakadó következményeket is fogyatékoságnak tudta be.

Összességében elmondható, hogy a cigány anyanyelvűség egyik vizsgálati anyagban, illetve vizsgálatot kérő dokumentumban sem szerepel olyan értéként, amelyre az iskola építhet, illetve amelynek megőrzésében az iskolának szerepe lehet. Ellenkezőleg, a gyermekek képességeinek felmérésekor hátrányos tényezőként veszik figyelembe, kizárólag a magyar nyelv hiányát, vagy rossz ismeretét jelöli.

A szülői jogok

Ami a szülői jogok érvényesülését illeti, a vizsgálat kérése, illetve eredményének elfogadása tekintetében megállapítható, hogy a dokumentumok kivétel nélkül tartalmazzák a szülők tájékoztatását és egyetértő aláírását. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy a dokumentumok alapján nem lehet megállapítani azt, hogy e tájékoztatások során mennyiben történt valódi információátadás, tisztában vannak-e a szülők azzal, hogy mibe egyeztek bele és nem csupán formális, mechanikus formanyomtatvány-kitöltés történt-e.

Az integráció

A vizsgálatok fő tartalmi elemei megtalálhatók a dokumentumokban: a fogyatékoság megállapítása, vagy hiánya, az azt alátámasztó tények; a követendő fejlesztési előírások. Ugyanakkor arra vonatkozóan, hogy a gyermek csak külön osztályban, iskolában avagy integráltan is teljesítheti-e az előírt tantervet, nem találtunk egyértelmű állásfoglalásokat. A dokumentumok általában „*a speciális általános iskola előkészítő jelleggel*”, vagy „*a tanulásban akadályozott gyermekek általános iskolája*” kitételeket tartalmazzák. Egyetlen eset kivétel, ahol a vizsgálatot kezdeményező iskola maga kéri az integrált oktatás lehetőségét, és erre válaszul az eltérő tanterv előírása mellett engedélyezi azt a bizottság. Ebben a kérdésben tehát a Rendelet előírásával szemben általában nem foglal állást a bizottság. A szakértői és rehabilitációs bizottságot működtető gyógypedagógiai intézet igazgatója azonban levelében kifejtette: „*a gyógypedagógiai ellátást igénylő gyermekek körében sokan alkalmasak az integrált nevelésre. A bizottság fontosnak tartja, hogy ez az oktatási forma is választható legyen a szülők számára, ezért – mivel a szakszerűtlen, »hideg« integrálás kifejezetten hátrányos a gyermekek számára – szakmai segítséget nyújtunk az érdeklődő intézményeknek. Megyénkben egyetlen intézménynek sem szerepel integrált nevelés az alapító okiratában tudomásunk szerint, így a jelenlegi szabályozókat követve kijelölhető intézmény hiányában nem tudunk javaslatot tenni integrálásra.*” A bizottság tehát – az integrációt megvalósítani képes intézményi háttér hiányára hivatkozva – általában nem javasolja az integrált nevelést.

Az integrációval kapcsolatban beszélni kell a roma szülők és gyerekek reakciójáról is. A dokumentumok többször is (három esetben) tartalmazzák a kontrollhoz szükséges pedagógusi véleményekben, hogy a tanár nem kíván a gyermek státusán változtatni, mert „*a szülők nem egyeznének bele, hogy a gyermek más iskolatípusban teljesítse tankötelezettségét*”. Szintén visszatérő fordulat a vizsgálatot kérő részéről, hogy „*beilleszkedési problémáktól való félelem miatt nem vitték óvodába a gyermeket, bár a szülők együttműködők.*” Vagy az arra való utalás, hogy a gyermek szorongása miatt képtelen kapcsolatok kialakítására. Az egyik vizsgálatot kérő iratban a gyermek játékanak társas színvonaláról a következőket olvashatjuk: „*igazán barátokról nem beszélhetek, mert tartós kapcsolatra senki sem vállalkozik a csoportból (előítéletek motiváló hatása)*”. Tanulságos annak a végül is visszahelyezett gyermeknek a története is, akinek a bizottság már az első kérelem alapján (1998) is általános tantervű oktatást javasolt, de az igazgató a bizottságnak írt tanácsot kérő levele alapján kiderült, hogy a gyermek nem akart bemenni az általános tantervű osztályba. A bizottság három éven keresztül megállapítja, hogy a gyermek alkalmas az általános iskola végzésére, de a gyermeket csak 2001-ben sikerül áthelyezni a család és a gyermek tiltakozása miatt. Le kell tehát szögezni, hogy a településen a romák és a nem romák között meglévő szakadékot a romák félelme, kiszolgáltatottsága is táplálja, akik az elkülönülés ellen a nyilvánvaló esélytelenség tudatában nem mernek fellépni, belenyugszanak annak fennállásába. (Erre utal az a tény is, hogy a faluban a mai napig nem jött létre kisebbségi önkormányzat.) Az iskola „csak” leképezi a faluban meglévő különbségeket: a cigányok többsége külön, a falu szélén lévő telepen – rendkívül rossz körülmények között – lakik. Az elkülönülés megváltoztatására azonban kezdeményezési pozícióban az iskola, a települési önkormányzat és annak intézményei vannak, nem pedig a többnyire hátrányos helyzetű, a kirekesztettség világában élő roma kisebbség.

Az iskola oktatásszervezési gyakorlata a következő képet mutatja: már a személyes látogatás során kiderült, hogy a 28 eltérő tanterv alapján tanuló gyermek közül a négy nem roma gyermek integráltan, a többi általános tanterv szerint haladó gyermekkel együtt tanul, míg a 24 roma diák külön osztályokban.

A négy integrált nevelésben részesülő közül két gyermek esetében a szakértői anyagban nyoma sincs integrált oktatás kérésének, a bizottság csupán az enyhe fokban eltérő értelmi képesség megállapítására és a speciális általános iskola megjelölésére szorítkozik. Ebben a két esetben tehát az iskola önkényesen – objektív szakmai érvek nélkül – döntött az integráció kérdésében.

A harmadik esetben a szülő fellebbezéssel élt a bizottság döntése ellen és o kért integrált oktatást, amit a jegyzői határozat alapján meg is kapott a gyermek. A jegyzői eljárás során újabb szakértői bizottsági vélemény nem készült, tehát a gyermek integrált nevelésbe vételéről nem szakmai érvek alapján született döntés. Az integrációt engedélyező jegyző indoklásában leszögezi, hogy a bizottság a helyi iskola speciális tagozatát javasolja a tanuló számára, de mivel a

szülő helyhiány miatt nem tudta gyermekét a székesfehérvári speciális tagozatot működtető iskolába beíratni, a kérelemnek helyt ad. Azaz az indoklás nem tartalmaz logikus magyarázatot a döntésről. (Hiszen a helyi általános iskola speciális tagozatán, ahova a bizottság utalta a gyermeket, nem volt helyhiány. Az indoklásban szereplő székesfehérvári iskola választása valószínűleg a szülő döntése lett volna.) Ebben az esetben tehát nem az iskola elhatározása áll az integrált nevelés hátterében, ugyanakkor szakmai érv itt sem található – a bizottság nem foglal állást az integráció mellett, a jegyzői határozatra reagálva az integrációt jóváhagyja annak hangsúlyozásával, hogy a gyermeket integrált körülmények között is eltérő tanterv alapján kell oktatni –, inkább a szülő jó érdekérvényesítési képességéről van szó.

A negyedik gyermek esetében a vizsgálatot kérő iskola kezdeményezésében szerepel az integráció kérése, amit aztán erre hivatkozva teljesít a bizottság. Egyéb, az integráció szükségességét alátámasztó tény nem derül ki a vizsgálatból. A tanuló az enyhe fokban értelmi fogyatékos kategória felső határába tartozik, de a roma gyermekek között szintén van két határeset, ahol azonban fel sem merült az integráció. Sőt, mintha a vizsgálatot kezdeményező kérése determinálná a bizottságot: a roma gyermekeknél a vizsgálatot elindító óvoda már eleve a speciális oktatást kéri. A vizsgálati anyag mellékleteként érkezett levél is csupán az iskola ilyen irányú kérésére hivatkozik az integráció magyarázataként.

A fentieket összegezve megállapítottuk, hogy az eltérő tantervű oktatás megszervezése esetén a speciális oktatásra kötelezett roma gyermekek külön osztályokba szervezeten, míg a szakértői bizottság által hasonlóan speciális tanterv szerint oktatandó nem roma diákok integráltan teljesítik tankötelezettségüket. A négy integráltan oktatott tanuló közül két esetben semmilyen objektív indokot nem találtunk az integrációra. A másik két integrált oktatási esetben sem a gyermekek állapota, vagy a szükséges fejlesztési előírások indokolták az integrációt: az egyikük ügyében a szülő fellépésére a jegyző egy félreértésen alapuló, szakértői véleményt ki nem kérő határozata, míg másikuknál a szakértői bizottságnak a vizsgálatot kezdeményező kérésének mechanikus teljesítése szolgált a döntés alapjául. A különbségtételnek tehát objektív, a gyermekek származásától független indokát a vizsgálat nem tudta megállapítani. Ez a gyakorlat a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetését valószínűsíti meg.

Ezek alapján az ombudsman azzal a kezdeményezéssel fordult az iskola igazgató asszonyához, hogy

- az iskola működjön együtt az Ec-Pec Alapítvánnyal az eltérő tantervű oktatásban részesülő azon gyermekek integrációjának elősegítésében, akiknek integrációja a szakértői bizottság szerint is elérhető;⁶⁹
- megfelelő tájékoztatás után az iskola mérje fel, hogy a roma szülők körében jelentkezik-e igény a cigány kultúra és nyelv ápolására. Amennyiben igen: az iskola szervezze meg a cigány kisebbségi oktatást.⁷⁰

A beszámoló írásakor az iskola válasza, a kezdeményezésekkel kapcsolatos álláspontja még nem ismert.

2.2.

Diszkrimináció az oktatási feltételek megteremtésében, a roma tanulók elkülöní tésére tett kí sérletek

Az oktatási hátrányok felszámolásának, illetve csökkentésének módjáról megoszlik a pedagógusok véleménye. Abban azonban a szakértők többsége egyetért, hogy tanáraik nagyobb figyelme, törődése a társaikhoz képest rosszabbul teljesítő gyermekeket is jobb eredményekre ösztönözheti. Elvárható lenne tehát, hogy azok a tanulók, akik nehezebben tudnak megfelelni a tanulmányi követelményeknek, több segítséget kapjanak az iskolától, mint diáktársaik. Ezekre az intézkedésekre azért volna szükség, mert az iskolai teljesítmény nem csupán a tanulmányi készség, illetve képesség függvénye, hanem jelentősen befolyásolhatja a gyermek szociális és családi háttere, kulturális kötődése is.

Tapasztalataink szerint az oktatási rendszer nem fordít kellő hangsúlyt a gyermekek esélyegyenlőségének elősegítésére, a „lemaradó” tanulók fejlesztését másodlagos jelentőségű kérdésnek tekinti. Különösen igaz ez a roma tanulók esetében, hiszen az előítéletek miatt róluk könnyebben mondja ki környezetük, hogy „nem képesek eleget tenni

⁶⁹ Tudomásunk szerint ez az egyetlen olyan alapítvány, amely a speciális oktatásban résztvevő gyermekek integrációjával foglalkozik. Az Alapítvánnyal felvettük a kapcsolatot és ők arról biztosítottak minket, hogy az iskola beleegyezése esetén szívesen közreműködnek az integráció elősegítésében. Az Ec-Pec Alapítvány az együttműködni hajlandó speciális tantervű iskolákban egy személyiségközpontú fejlesztő módszert vezet be. A tanítók mellett ügynevezett családi koordinátorokat alkalmaznak, akik megkönnyítik a család és az iskola közötti kommunikációt. A programban résztvevő szülők, tanárok és családi koordinátorok részére rendszeres, közös előítélet-kezelő tréninget szerveznek. A tanárok folyamatos továbbképzéseken a tanári hatékonyság növelését, a szülők bevonásának megszervezését, az iskola demokratizálását tanulják. A programot már több iskolában megvalósították: a diákok teljesítményét a kísérlet folyamán folyamatosan mérték. A második év végén a programban résztvevő speciális tagozaton tanuló gyermekek 64%-a teljesíteni tudta a általános tantervi követelményeket.

⁷⁰ A rendelkezés szerint a nyelv oktatása megszervezhető egy-egy időszakra csoportosítva. (Évi 60 óra kötelező, ami 2 rendezvény és egy nyári tábor keretében megtartható.) Amennyiben a szülői igény fennáll és az iskola vállalja a program beindítását, az Oktatási Minisztérium Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Bizottsága vállalta, hogy a nyelvoktatáshoz ezekre az alkalmakra nyelvtanárt biztosít.

a társadalmi elvárásoknak”. Gyakori jelenség, hogy a pedagógusok sem tudnak elfogulatlanul közeledni a romákhoz. Úgy érzik, hogy meg kell felelniük a nem cigány szülők igényének, akik – arra hivatkozva, hogy akadályozzák a többiek előrehaladását – eltérő bánásmódot tartanak szükségesnek a roma tanulókkal szemben. Közismert tény, hogy a roma gyermekek jelentős hányada csökkentett értékű oktatásban részesül. Tanáraik kevesebb figyelmet fordítanak a velük való foglalkozásra, lemondanak arról, hogy tényleges eredmény elérésére törekedjenek.

Továbbra is súlyos problémát jelent a roma tanulók szegregációja. Az alábbi esetek azt illusztrálják, hogy az elkülönítés egyaránt megvalósulhat az oktatási intézmények között és egy iskola keretén belül is.

A múlt évi beszámolóban röviden ismertettük egy alapítványi iskola ügyében kezdett vizsgálatunkat. Egy településen a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat tiltakozása ellenére határozatot hozott arról, hogy biztosítja a szülők által létrehozni kívánt alapítványi magániskola működtetéséhez a tárgyi feltételeket, így különösen az oktatási intézmény épületét. Az esetre azért kell visszatérnünk, mert múlt év márciusában a helyi önkormányzat érkező évi költségvetésében a fenntartásában lévő iskola egy részét az alapítvány számára. A magániskola megalakításával megpróbálták megteremteni a legális kereteit egy nyilvánvalóan szegregációt eredményező oktatási formának.

A kisebbségi önkormányzat tiltakozása ellenére a képviselő-testület nem utasította el az iskolai elkülönítést eredményező gyakorlatot, hanem helyesnek és a támogatásra érdemesnek tartotta azt. A helyi önkormányzat két évre 1 000 000 forintos bérleti díjért adta át az épületrészt az alapítványnak. A havi kb. 40 000 forintos bérleti díj fejében magára vállalta a rezszi költséget – víz, gáz és elektromos áram – is. Nyilvánvaló tehát, hogy a képviselő-testület jelentős anyagi segítséget nyújtott az alapítványi iskolának, mely összeg egyébként az önkormányzati intézmény működtetésére lett volna fordítható. Az alapítványi iskola önkormányzati támogatását a településen kialakult társadalmi differenciálódással indokolták. A helyi önkormányzat véleménye szerint, ha egyetlen oktatási intézmény található a településen, ez szintén lehet a romák és a magyarok közti „társadalmi konfrontáció” erősödésének.

Álláspontunk szerint az alapítványi iskola önkormányzati támogatásában az a nyíltan ki nem mondott, de valójában létező cél is szerepet játszott, hogy a roma és nem roma tanulókat különválasszák.

A hátrányos megkülönböztetés ténye ugyanakkor e szándék bizonyítása nélkül is megállapítható. Az önkormányzati iskola több épületrészből áll. Az egyik épület az 1960-as években épült. A település másik részén található az 1990-es években felépített iskolarész. Az önkormányzat ennek az új, modern, világos épületnek a felét adta át az alapítványi iskolának. A felosztás következtében a tornaterem az alapítványi iskolához került volna. Az önkormányzati fenntartású iskola tanulóinak télen a kb. 1 kilométerre lévő tornaterembe kellett volna átjárniuk. A kettéosztott épületben az ebédelt kizárólag az alapítványi iskola tanulói használhatták volna. Az elképzelések szerint az alapítványi iskolához került volna az oktatáshoz elengedhetetlenül szükséges szaktantermek többsége is.

A helyi önkormányzat döntéseit ugyanakkor azért is törvénysértőnek tartjuk, mert az iskola épületegyüttese egy részének bérbeadásáról, vagyis a tanterem számának csökkentéséről hozott határozatok egyértelműen a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntésnek minősülnek, ezért előzetesen ki kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A helyi önkormányzat döntései kapcsán a kisebbségi biztos ajánlással fordult a közigazgatási hivatalhoz. A közigazgatási hivatal az ajánlást elfogadta és törvényességi észrevételt tett, majd ennek elutasítását követően a bíróságtól kérte az önkormányzati határozatok hatályon kívül helyezését. A közigazgatási hivatal emellett felügyeleti jogkörében eljárva megsemmisítette az alapítványi iskola részére a jegyző által kiadott működési engedélyt, így az oktatás ténylegesen nem kezdődhetett meg.

A bíróság formai okokból nem foglalt érdemben állást az alapítványi iskola létrehozásának jogszerűségéről. Nem vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat által fenntartott iskolában folyt-e kisebbségi oktatás, ezért nem is dönthetett a helyi önkormányzat határozatainak törvényességéről. A közigazgatási hivatal keresetét pusztán eljárási jogsértésre hivatkozva elutasította.

Miután a jogerős bírósági határozat ellenére nem beszélhetünk ítélt dologról, nincs jogi akadálya annak, hogy ebben az ügyben a bíróság ismételtelen – most már érdemben – döntsön. Ennek elősegítése érdekében az országgyűlési biztos ügyészi óvás benyújtását kezdeményezte, melyre azonban még nem kapott választ.

Vizsgálataink igazolták, hogy az oktatás tárgyi feltételeinek megteremtésében is tetten érhető a hátrányos megkülönböztetés. A panaszok egy jelentős csoportjában eltérő bánásmódot sérelmeznek az oktatás, nevelés tárgyi körülményeinek biztosításában. A közvetlen diszkrimináció e típusába sorolhatók azok a szervezési megoldások, amelyek alkalmazásával megvalósítható a cigány és a nem cigány gyermekek elkülönítése. Visszatérő jelenség a cigány gyermekek külön asztaloknál, eltérő étkezésletlehető történő étkeztetése, az óvodákban eltérő ágyneműtartó használata, illetve külön „cigány” és „magyar” öltözőszekrények, mosdók igénybevétele.

Az ombudsman az ilyen esetek bizonyítására előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tart, és amennyiben bizonyítást nyer a diszkrimináció, kezdeményezésében felhívja az iskolákat/óvodákat és azok fenntartóit annak megszüntetésére.

A közoktatási intézmények általános védekezése az, hogy ha nem folytatnák az elkülönítés gyakorlatát, a nem roma szülők más iskolába íratnák be gyerekeiket. Ez az egyetlen oktatási intézménnyel rendelkező kistelepülések esetében egyben azt is jelenti, hogy a gyermekek után járó normatíva másik önkormányzathoz kerül, sok esetben ezzel a helyi iskola fenntartását veszélyeztetve. A folyamat eredményeként túlnyomórészt cigány tanulók által igénybe vett iskola jön létre.

Látjuk ugyan az iskolák nehéz helyzetét, megértjük azt a próbálkozásukat, hogy megfeleljenek a nem roma szülők elvárásainak is, mégsem fogadhatjuk el a diszkriminatív eljárást.

Egy kistelepülésről azzal a panasszal fordult hozzánk a cigány szülők egy csoportja, hogy az étkeztetéshez külön eszközöket (műanyag poharakat és virágos tányért) kapnak a cigány gyermekek. Ezzel szemben a nem cigány gyermekek üveg poharakat és fehér tányért használnak. Sérelmezték továbbá, hogy az étkezés külön asztaloknál történik.

Helyszíni vizsgálat során ellenőriztük az étkezés használatát. Megerősítést nyert a panasz azon része, hogy a cigány gyermekek kék virágos tányérból, a nem cigány gyermekek pedig fehér tányérből kapják az ebédet. Minden gyerek üveg pohárból kapott inni, a konyhában dolgozó asszony elmondása szerint a műanyag poharakban csak a tízórára adott meleg italt tálalják.

A látogatás során kiderült az is, hogy az étkeztetés nemcsak eltérő étkezésletet használva, de más időpontban is zajlik a roma és a nem roma gyermekek számára. A speciális tanterv szerint tanulók – a roma gyermekek szinte kivétel nélkül ide járnak – háromnegyed 12 körül esznek, akkor is, ha van utána még órájuk, szemben a többi gyermekkel, akik az utolsó órájukat követően étkeznek. Kérdéseink alapján kiderült, hogy ez az étkeztetési forma lényegében azt célozza, hogy a roma gyermekek külön ebédeljenek. Az igazgató asszonnyal történt beszélgetés rávilágított arra, hogy ennek a gyakorlatnak a háttérében a nem cigány szülők tiltakozása áll. Elmondása szerint pár éve megpróbálták az ebédeltetést együttesen megszervezni, de a szülők ellenállása következtében fel kellett hagyniuk ezzel.

Azt tapasztaltuk tehát, hogy a speciális tanterv szerint tanulók, azaz a roma gyermekek virágos tányérből, a nem cigány gyermekek, az általános tanterv szerint tanulók pedig fehér tányérből étkeznek. Ez a gyakorlat akkor is, ha néhány, az általános tanterv alapján tanuló gyermek a speciális tanterv szerint tanulókkal egy időben étkezik: látogatásunkkor az egyik általános tanterv szerint tanuló diáknak hamarabb kellett elmennie; külön asztalnál, fehér tányérből evett.

Beszélggettünk a konyhán dolgozó asszonnyal arról, hogy miért tálalja a cigány gyermekek ételét virágos és a nem cigányokét fehér tányérba. A későbbi ebédeltetéskor a virágos tányérok már el voltak mosva, mégsem abból kaptak az általános tanterv szerint tanulók. Továbbá a speciális osztályba járókkal egy időben, más asztalnál étkező, általános tanterv szerint tanuló kislány is fehér tányérből kapott enni. A konyhás asszony megmutatta az ebédlőszekrényt: külön-külön oszlopban álltak a különböző típusú tányérok, és magyarázata szerint a virágos tányérből éppen elég darab van a speciális tanterv szerint haladóknak, de a többieknek nem lenne elég (csak fehér tányérből van az általános tagozatosoknak megfelelő számú), és hogy elkerülje a vitát, az egy időben ebédelők egyformából kapnak. Ez a magyarázat azért nem állja meg a helyét, mert a speciális tanterv szerint tanulókkal együtt ebédelő, általános tanterv szerint tanuló diák is fehér tányérből kapott enni. Az erre irányuló kérdésünkre a konyhás asszony nem tudott választ adni, arra hivatkozott, hogy így szokta csinálni.

Megállapítottuk, hogy helyszíni vizsgálatunk előtt egy újságíró már felkereste az iskolát, és a vele történt beszélgetés után az igazgató asszony változtatni szándékozott az eltérő étkezésletből ebédeltetés gyakorlatán. Ennek ellenére szembesültünk a fent leírt gyakorlattal.

Megkérdeztük: megoldható lenne-e az, hogy egyforma tányérből és együtt ebédeljenek a tanulók? A tányérprobléma csak pénz kérdése az igazgató asszony szerint, de eddig nem jutott eszükbe egyforma készletet venni, hiszen annyi mindenre nem jut pénz az iskolában. A diákok együttebédeltetése már nem lenne ilyen egyszerű: a tanárok szerint a nem roma szülők elvinnék a gyerekeiket az iskolából, ha ez megtörténne.

Az adott esetben a következő megállapításokat tettük: a panaszban foglaltakat megerősítette a vizsgálat. Az étkeztetés során a diszkrimináció két megnyilvánulási formájával találkoztunk. Egyrészt eltérő étkezésletből ettek a cigány gyermekek, másrészt más időpontban.

Megállapítottuk, hogy az igazgató asszony már intézkedett annak érdekében, hogy a gyermekek azonos étkezésletet használjanak. Ez azonban csak részlegesen történt meg, a konyhán dolgozó asszony továbbra is automatikusan különbséget tett és nem volt tisztában azzal, hogy ez helytelen lenne. A más-más időben történő étkeztetés esetén viszont kimutatható volt a szándékosság. Az igazgató elmondta, hogy 4-5 éve megkísérelték a közös étkeztetést, de a szülők ellenállása miatt az a rendszer nem volt fenntartható. Ezt a gyakorlatot mindenképpen fel kell számolni, mivel a roma és nem roma gyermekek indokolatlan megkülönböztetését eredményezi.

Az ombudsman a visszásság megszüntetése érdekében azzal a kezdeményezéssel fordult az iskola igazgató asszonyához, hogy szüntesse meg a roma és a nem roma gyermekek eltérő tányérből és eltérő időpontban való

étkeztetésének diszkriminatív gyakorlatát, és ennek elfogadtatása érdekében kezdeményezzen párbeszédet a nem roma szülőkkel. A beszámoló írásakor az érintettek válasza még nem ismert előttünk.

2.3.

A magántanulmányírási

Az ombudsmanhoz érkezett panaszok tanúsága szerint a magántanulóvá nyilvánítás számos esetben a hátrányos megkülönböztetés eszközévé válik. A biztos olyan beadványokat kapott, amelyek szerint az iskola igazgatói a „problémás” tanulók szüleit rábeszéli arra, illetve bizonyos esetekben megfenyegetik őket, hogy kérjék gyermekeik magántanulóvá nyilvánítását. A sokszor alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigány szülők nem tudnak védekezni az iskola „rábeszélése” ellen. A magántanulóvá váló gyermeknek azonban általában kevesebb lehetősége van a továbbtanulásra, és ennek következtében a későbbiek során megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

Ezért azzal a kéréssel fordultunk az oktatási minisztériumhoz, hogy vizsgálja felül a magántanulóvá válás jogszabályi feltételeit és egészítse ki olyan garanciális elemekkel, amelyek megakadályozzák, hogy az iskolák ezt a jogintézményt a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközeként használják.

A jogi szabályozást a probléma jelzése után az oktatási tárca módosította: a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdése kimondja, hogy „ha a tanuló – szülőjének a közoktatási törvény 7. §-a (2) bekezdésében szabályozott választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.”

A módosítás ellenére továbbra is kapunk erről a területről panaszokat. Az önkormányzat, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat legtöbbször azonos oldalon állnak. Több panaszos is sérelmezte, hogy a gyermekjóléti szolgálat is egyetért a gyermek magántanulóvá nyilvánításával, illetve az iskolai és önkormányzati nyomásgyakorlást egyetértő szakmai véleményével támogatta. A jelenség mögött a cigány szülők sokszor kiszolgáltatott helyzete és az a szemlélet kereshető, amely a másságot csak az elkülönítés eszközével tudja kezelni.

A minisztérium információink szerint további módosításokat tervez a magántanulóvá válással való visszaélés ellen. A gyermekjóléti szolgálat mellett a gyámhatóság is jogot kapna arra, hogy amennyiben megítélése szerint a magántanulói státusz hátrányos a diáknak, illetve a tanulmányok befejezésére így nem lehetne számítani, értesítse a gyermek lakóhelye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjét. Ez újabb ellensúlyt teremthet a magántanulóvá válásban esetleg érdekelt igazgatóval szemben, azonban továbbra sem tud túllépni azon a körön, amit az önkormányzat által fenntartott és működtetett intézmények együttműködése jelent.

VI.

A kisebbségek nyelvi jogai

1.

A kisebbségek névhasználati jogának változása

Több korábbi beszámolóban szó volt már a kisebbségi utónevek anyakönyvezésének nem megfelelő jogi szabályozásáról. Két esemény miatt kell most ismét ezzel a kérdéssel foglalkoznunk: az Alkotmánybíróság értelmezte a névhasználati jog állami korlátozásának lehetőségeit, másrészt egy jelentős törvénymódosítás is történt.

Az elmúlt években többször is felhívtuk a jogalkotó figyelmét arra, hogy az anyakönyvezési eljárás rendjére a Nektv. hatályba lépése előtt megalkotott jogszabályok vonatkoznak. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 1982. évi 17. tvr.-t (a továbbiakban: anyakönyvi tvr.) az elmúlt években többször is módosították, de nem hozták összhangba a Nektv. előírásaival. Ennek következtében lehetőség volt arra, hogy a szülők által tetszőlegesen kiválasztott külföldi neveket a magyarországi kisebbségi közösségek körében használatos utónévként anyakönyveztessék. A kisebbségi biztos a visszásság orvoslására két javaslatot fogalmazott meg: vagy mindenki számára biztosítani kell az utónevek szabad megválasztásának jogát – ez esetben hatályon kívül kell helyezni a Magyar Utónévkönyv kötelező alkalmazását előíró rendelkezést –, vagy olyan garanciákat kell a jogszabályokba építeni, amelyek kizárják a visszaélés lehetőségét.

Tőlünk függetlenül az Alkotmánybíróság is foglalkozott ezzel a kérdéssel és ez utóbbi javaslattal egyező álláspontra jutott. Az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban kifejtette: „kétségkívül visszaélésekre adhat okot ugyanakkor az a körülmény, hogy a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat. Bár a jogalkotói szándék nyilvánvalóan nem irányult arra, hogy ezzel a lehetőséggel az adott nemzetiséghez nem tartozók is éljenek, ezt a szabályozás jelenlegi módja és tartalma mégsem zárja ki. Ennek a szabályozásból eredő, ám mégis a tényleges szabályozási szándékot és akaratot is – adott esetben – negligálni képes gyakorlatnak a kialakulását a jog (törvény)alkotás további differenciálásával, pontosításával az államnak kell megszüntetnie.” Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a névválasztáshoz való jog az állam által korlátozásoknak vethető alá, s ez az intézkedés csak akkor lesz alkotmányellenes, ha az intézkedés szükségtelen és aránytalan. Minderre figyelemmel a Magyar Utónévkönyv kötelező jellegét nem minősítette alapvető jogot sértő korlátozásnak.

Az Alkotmánybíróság azonban kizárólag azt mondta ki, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az Utónévkönyv használatának előírása. A határozatból azonban nem következik, hogy az állam köteles ezzel a korlátozással élni. Továbbra is úgy véljük tehát, hogy a névválasztásban kifejezésre jutó személyhez fűződő jog kiteljesítésének jövőbeli útja a Magyar Utónévkönyv kötelező alkalmazásának megszüntetése lehet.⁷¹

A beszámolóban áttekintett időszakban fogadta el az Országgyűlés az anyakönyvi tvr. módosításáról szóló 2002. évi XLV. törvényt. A jogszabály megalkotását elődázhatatlanná tette, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával megsemmisítette az anyakönyvi tvr. több rendelkezését. A jogalkotást hosszas előkészítés előzte meg, így érthető, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok miért csak az utolsó pillanatban – a kisebbségi biztos jelzése alapján – kaptak lehetőséget a véleményük kifejtésére.

Kijelenthető, hogy a nyelvi karta ratifikálása óta talán ez a törvénymódosítás érinti legnagyobb mértékben a kisebbségek nyelvi jogait. Az anyakönyvi tvr. már hatályba lépett rendelkezései biztosítják azt a jogot, hogy a házassulók kérésére – ha a házasságot megkötő anyakönyvvezető, a tanúk és mindkét házassuló is érti és beszél valamely, Magyarországon honos nemzeti és etnikai kisebbség nyelvét – a házasság az adott kisebbség nyelvén is megkötődhet legyen.

A törvény rendelkezik arról, hogy a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó személyek gyermeküknek nemzetiségüknek megfelelő utónevet is adhatnak, valamint kérhetik saját utónevüknek a megfelelő nemzetiségi utónévre történő javítását, továbbá joguk van családi és utónevüknek anyanyelvük szabályai szerinti anyakönyvezéséhez.

A végrehajthatóság érdekében 2004. január 1-jén lép hatályba az a szabályozás, amely biztosítja, hogy csak az adott közösség körében használatos utóneveket lehessen kisebbségi utónévként anyakönyveztetni. A kisebbségi biztos javaslatának figyelembevételével született az a rendelkezés, hogy a választható nemzetiségi utóneveket az érintett országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított és a Magyar Tudományos Akadémia szerkesztésében megjelentetett nemzetiségi utónévjegyzék fogja tartalmazni. Az utónévjegyzékben nem szereplő nemzetiségi utónév anyakönyvezhetőségéről az érintett országos kisebbségi önkormányzat – a megkereséstől számított 15 napon belül kiadott – állásfoglalása lesz az irányadó.

E beszámolóban is jelezni szeretnénk, hogy az érintett minisztériumoknak indokolt volna egyeztetniük az országos önkormányzatokkal arról, hogy milyen technikai és egyéb feltételek biztosítása szükséges e feladat ellátásához. A jogszabályban választ kell adni arra, hogy mit jelent az „anyanyelv szabályai szerinti” anyakönyvezés. Egyes kisebbségek – így az örmények és a szerbek – nem latin betűs írásmódot használnak, ezért tisztázni szükséges, hogy igényelhetik-e az ilyen bejegyzést. E kérés teljesítése – a nyelvet beszélő anyakönyvvezetők hiányában – ugyanakkor a gyakorlatban nehezen tűnik kivitelezhetőnek, ezért szükséges kidolgozni az anyakönyvezés technikai szabályait.

2002. év végén a belügyi tárca elkészítette a névviselés, a névváltoztatás, az anyakönyvezés és a házasságkötési eljárás, továbbá az anyakönyvi szakvizsga részletes szabályairól szóló rendelet tervezetét. A kisebbségi biztos a rendelet kiadását aggályosnak tartotta, mert az anyagban egyetlen szó sem esett az anyakönyvezési és házasságkötési eljárásban biztosított kisebbségi nyelvi jogok érvényesülésének szabályairól. A legutóbbi információink szerint a tárca átdolgozza a rendelet tervezetét. Elkerülhetetlennek tartjuk a mulasztás pótlását, mert ennek hiányában kérdéses lenne, hogy végre lehet-e hajtani az anyakönyvi tvr. rendelkezéseit.

⁷¹ Hivatkozhatunk azon országok – például Görögország – gyakorlatára, amelyekben nincs utónévkönyv és a jogszabályok csak a legszükségesebb korlátokat állítják a névválasztás elé. Ilyen feltétel, hogy a kért utónév ne legyen „illetlen hangzású” vagy ellentétes a „jó erkölccsel”, illetve nem lehet azonos valamely létező családnévvel.

2.

**Kisebbségi nyelvek:
alárendelt szerepben a nyelvvizsgáztatás során?**

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 95. § (1) bekezdése szerint a hallgató tanulmányait az egyetemi és a főiskolai szintű alapképzésben, valamint a szakirányú továbbképzésben záróvizsgálattal, az akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben szakmai vizsgálattal fejezi be. A jogszabály (4) bekezdése a záróvizsgára bocsátás előfeltételei között sorolja fel a külön jogszabályban előírt, államilag elismert nyelvvizsgabizonyítvány megszerzésének kötelezettségét.

Az Ftv. 72. § d) pontja a kormánynak ad felhatalmazást arra, hogy a felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeit, köztük a nyelvvizsga-előírást, meghatározza. Hogyan élt ezen jogával a kormány? Mik azok az elérendő célok, amelyek alapján kijelölte, hogy a különböző felsőoktatási szakokon mely nyelvekből lehet nyelvvizsgát tenni? A hatályos szabályozás biztosítja-e a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvéből való nyelvvizsgázás lehetőségét, vagy ez alá van rendelve más, „magasabb rendű” érdekeknek?

Ezekre a kérdésekre olyan beadványok hívták fel a figyelmünket, melyek azt sérelmezték, hogy az egyetemi autonómia körében több egyetem leszűkíti az adott szakra vonatkozó, kormányrendelet által előírt nyelvvizsgázási lehetőséget: nem tudnak a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvéből nyelvvizsgát tenni.

Az egyik egyetem egészségügyi főiskolai kara például az egyetemi szintű ápoló szakon az államvizsgára bocsátás egyik törvényi feltételét, miszerint C típusú államilag elismert középfokú nyelvvizsgálattal kell rendelkeznie e szak hallgatóinak, öt meghatározott, ún. „világnyelvre” szűkítette le. A hallgatókkal egy ezt elfogadó nyilatkozatot íratott alá az egyetem.⁷²

Egy másik egyetem egészségügyi tanár szakán pedig, a szakra vonatkozó hiányos kormányrendeleti szabályozást „pótolták” igen szűk választási lehetőségeket biztosító belső szabályzattal.⁷³

Az egyik, panasszal érintett ápoló szakra például három jogszabály is vonatkozik. Az egyetem álláspontja szerint a (főiskolai szintű) diplomás és (egyetemi) okleveles ápoló szakokra vonatkozó két jogszabályt *együttesen* kell értelmezni: a 85/2000. (VI. 15.) Korm. rendelet nyelvvizsga-szabályát (ez bármely nyelvből lehetővé teszi nyelvvizsga letételét) a 36/1996. (III. 5.) Korm. rendelet konkretizálja azzal, hogy *„meghatározza azon nyelvek körét, amelyekben a nyelvvizsga elfogadható”*. E megközelítésből az következik, hogy az egyetemi okleveles ápoló szak hallgatóit csak úgy bocsátják záróvizsgára (egyéb feltételek mellett), ha *angol, német, francia, spanyol vagy orosz nyelvből*⁷⁴ szerzik meg az előírt nyelvvizsga-bizonyítványt.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy ez az értelmezés hibás, mely vélhetőleg abból fakad, hogy az egészségügyi felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 36/1996. (III. 5.) kormányrendelet címe azt sugallja, hogy tárgyi hatálya az egészségügyi felsőoktatás valamennyi alapképzési szakjára kiterjed, holott az *egyetemi okleveles ápoló szak* képesítési feltételeit a 85/2000. (VI. 15.) Korm. rendelet állapítja meg. *Az egyetemi okleveles ápoló szak hallgatói (saját döntésük alapján) eszerint bármely nyelvből szerezhethetnek – ezzel teljesítik a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételét – „C” típusú állami vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát.*

A jogértelmezést kétségtelenül megnehezítette a harmadik jogszabály. A felsőoktatási alapképzési szakok képesítési követelményeinek kreditrendszerű képzéshez illeszkedő kiegészítéséről szóló 77/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételeit is módosította: az egészségügyi szakcsoport sajátos képesítési követelményeit szabályozó 3. számú melléklet 9.2 pontja *az egyetemi szintű* szakokra vonatkozó szabályok tárgyi hatályát, a korábbiaktól eltérően, az egyetemi szintű ápoló szakokra is kiterjesztette. De, mivel a 77/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet 2002. szeptember 1-jén lépett hatályba, azokra a hallgatókra, akik ebben a tanévben már legalább másodévesek, a korábbi szabályozás vonatkozik.

Jogértelmezésünket, illetve a hozzá kapcsolódó valamennyi kezdeményezésünket elfogadta az egyetem.

Az egészségügyi tanár szakos hallgató ügyében hasonló sikerről nem számolhatunk be, holott a helyzet meglehetősen egyértelmű volt. E szak képesítési követelményeiről szóló 160/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet sem a megkövetelt nyelvvizsga szintjét, sem típusát nem nevezi meg. Utal ugyan a tanári képzés követelményeiről szóló

⁷² Az aláírás önkéntessége persze vitatható.

⁷³ A felsőoktatási intézmények mentésére elmondható, hogy a nyelvvizsga-kérdést 40 (!) kormányrendelet szabályozza. Ezek egy része átgondolatlan, inkoherens: az ombudsman – számos konkrét jogalkotási javaslattal élve – a szabályozás teljes újragondolását javasolta az oktatási miniszternek, aki válaszában azt ígérte, hogy azokat napirenden tartják, a felsőoktatási törvény módosításakor figyelemmel lesznek rájuk.

⁷⁴ Tehát a meglehetősen önkényesen, „világnyelvként” aposztrofált nyelvekből.

külön jogszabályra, de a vonatkozó 111/1997. (VI. 27.) Korm. rendelet részben visszautal rá, másrészt továbbutal a szakindításra vonatkozó jogszabályokra, tényleges fogódzót nem ad.

A kérdés ezek után az volt, hogy konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában, az egyetemi autonómia körében

1. meghatározható-e a záróvizsgára bocsátás egyik előfeltételét jelentő nyelvvizsga szintje és típusa,
2. ha igen, kijelölhetőek-e meghatározott nyelvek?

Álláspontunk szerint, a hatályos szabályok alapján mindkét kérdésre *nem* a válasz:

Az Ftv. 72. § d) pontja ugyanis a kormánynak ad felhatalmazást arra, hogy a felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeit, köztük a nyelvvizsga-kötelezettséget, meghatározza. A kijelentő módú megfogalmazás ellenére ez nem csupán lehetősége a kormánynak, hanem egyúttal kötelezettsége is. (A magyar jogszabályok, hagyományosan, a kötelezést sem felszólító módban fogalmazzák meg.)

A szabályozás hiányos, jogbizonytalanságot eredményező voltára hivatkozással sem rendezhető e kérdéskör az egyetemi autonómia jegyében, mert ez a hatáskörrelvonás általános tilalmába ütközik. E visszás helyzetet tehát jogalkotási úton kell megszüntetni.

Ha az adott szakra vonatkozó kormányrendelet nem szűkíti le ennek a körét, akkor a hallgatók nyelvek közötti választásra vonatkozó általános jogát az egyetem belső szabályzata sem korlátozhatja. Ezt a jogosultságot az Ftv. 95. § (4) bekezdése, illetve a 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet 2. § (1) és a 3. § (1) bekezdése tág körben biztosítja: nyelvvizsgát bármely, a vizsgázó által választott élő idegen nyelvből, magyarból mint idegen nyelvből, valamint klasszikus és műnyelvekből is lehet tenni.

Az elemzett példákban az derül ki, hogy a kormány és az egyetemi autonómia ütközéséből csak a hallgatók „jöhetnek ki” vesztesen: a kormány a választható nyelvek körét főként a külföldi szakirodalomhoz hozzáférés szempontjából jelölte ki, ha van mozgástere az egyetemnek, akkor az saját nyelvi lektorátusának a kompetenciája alapján dönt. A hallgatók egyedi érdekei (önkitaljesítési joguk, a korábban szerzett nyelvvizsga „beszámításának” a lehetősége) éppúgy nem kapnak kellő súlyt a nyelvvizsgálási kötelezettség megállapításában, mint ahogy (legalábbis többnyire) a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvei.

A külföldi szakirodalom olvasása a tudományos ismeretek bővítését teszi lehetővé, ez a cél az Ftv. 7. §-ában a felsőoktatási intézmények feladatai egyikeként van megjelölve. Éppen ilyen hangsúlyt fektet a törvény azonban a szakismeretek alkalmazására, illetve az értelmiségi létre való felkészítésre is.

Álláspontunk szerint, az egyetemi okleveles ápolók (de majdnem az összes egészségügyi pálya szakemberei), munkájuk során (a magyar nyelv mellett természetesen) elsősorban a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nyelveit tudni hasznosítani, melyek közül csak egy, a német nyelv számít a szakra előírt világnyelvnek. (Különös jelentősége van e tekintetben annak a szociológiai kutatásokkal is alátámasztott ténynek, hogy a nem magyar anyanyelvű romák egyéb hátrányait nyelvi akadályok, kapcsolatteremtési nehézségek is fokozzák az egészségügyi ellátórendszer igénybevétele során.) Hasonlókat mondhatnánk el az egészségügy tanárokról is...

A szakirodalmi naprakészség egyoldalú preferálása nemcsak szakmailag indokolatlan, hanem kétségtelenül diszkriminatív is a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek számára. Bár nyelvet tanulni, nyelvvizsgázni lehet ezekből a nyelvekből is, de – nyilván – jóval többen tennék ezt, ha egyszerre a záróvizsgára bocsátás nyelvi feltételét is teljesíthetnék ezzel.

A Nektv. – az Alkotmánnyal összhangban – megállapítja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők, a magyar nemzettel együtt, azzal egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei mindazon előnyöknek, amelyek ezzel járnak és viselik mindazon terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. A Nektv., az egyenrangúság biztosítása érdekében, aktív kisebbségvédelemről beszél, ennek lényege, hogy a jogrendszer nem csupán eltűri, de elő is segíti a kisebbségek identitásának megőrzését.

Az egyenrangúság nyelvi szinten is szabály: hivatalos, állami nyelv nincs Magyarországon, vagyis a kisebbségek által beszélt nyelvek, illetve a magyar nyelv jogilag teljesen egyenlőnek számít. Mivel a kisebbségek nyelveit közösség-összetartó tényezőként ismeri el a törvény, támogatásuk, a nyelvvizsgálás terén is, állami feladat.

A kisebbségekhez tartozók jelentős része számára saját közösségének a nyelve már idegen nyelv, amelynek megtanulásába akkor fektetne többéves energiát, ha ebből közvetlen előnye is származna. További fontos szempont lehet a kisebbségi identitás megőrzésének a támogatásában, hogy a hazai kisebbségek megmaradásának záloga a saját, az anyanyelvet beszélő értelmiség léte is.

Meg kell jegyeznünk azt is, hogy ha valamelyik kisebbséghez tartozó hallgató számára népének a nyelve anyanyelv is, akkor nemcsak záróvizsga előfeltételként fogadható el, hanem egyáltalán nem tehetne nyelvvizsgát belőle.⁷⁵

VII.

A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a kisebbségi jogokat is érintő panaszok tükrében

1.

Kisebbségi jogok, kontra adatvédelem?

Már az 1998. és a 2001. évi tevékenységünkről szóló beszámolóinkban is bemutattunk egy-egy olyan esetet, amely egyaránt érintett kisebbségi jogi és adatvédelmi jogi kérdéseket. Csak emlékeztetőül szeretnénk felidézni, hogy 1998-ban az ún. „származási igazolások” témakörében, míg 2001-ben a kisebbségi önkormányzatok adatbetekintési, adatmegismerési jogaival kapcsolatban került sor a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos együttes állásfoglalásának közzétételére.⁷⁶

Az adatvédelmi tárgyú panaszok 2002-ben sem hiányoztak az ügyeink közül, sőt – a folyamatban lévő vizsgálataink alapján – arra lehet következtetni, hogy ezek száma 2003-ban növekedni fog.

Mielőtt e tárgykör bemutatására rátérnénk, szükségesnek tűnik bizonyos hatásköri, eljárási kérdések tisztázása.

A Magyar Köztársaságban több országgyűlési biztos működik, akik közül kettő ún. „külön biztosnak” minősül és hatáskörük az alkotmányos jogok bizonyos, jól körülhatárolható területére korlátozódik.⁷⁷ Ebből következően a „szakombudsmanok” között akár hatásköri összeütközés is lehetséges.⁷⁸

Az országgyűlési biztosok nem minősülnek hatóságnak, bár kétségtelen, hogy eljárásuk számos hasonlóságot mutat az egyes közigazgatási szervekével, azonban elsődleges feladatuk mégis – különböző alkotmányos jogok „mentén” – fellépni a rossz értelemben vett „bürokrácia”, illetőleg a közigazgatás „melléktermékének” aposztrofálható visszasságokkal („maladministration”) szemben.

Hatásköri összeütközéseket tehát az intézmény már a jellege folytán sem engedhet meg magának, ezért az egyes panaszok kezelése szükségessé teszi, illetőleg feltételezi az országgyűlési biztosok együttműködését. A különböző jogok ugyanis a gyakorlatban látszólagos vagy valódi ellentmondásba kerülhetnek egymással, időnként sajátos versengést mutatnak, amelyek azonban feloldhatók.

Főszabályként, illetőleg „végső soron” az Alkotmánybíróság döntheti el, hogy több alapjog „versenyében” mely alkotmányos jog bír prioritással, ezek ugyanis csak egymás érvényesülésének az érdekében – a szükségesség és az arányosság elve alapján – kivételesen korlátozhatók.⁷⁹

Különösen jónak értékelhetjük az adatvédelmi biztossal, illetőleg munkatársaival kialakított együttműködésünket, hiszen vannak olyan panaszok, amelyek egzakt módon – az érintett alkotmányos jogok szerint – nem sorolhatók kizárólag a „kisebbségi jogi” vagy „adatvédelmi” kategóriák egyikébe sem. (A beadványozóktól általában nem várható el, hogy sérelmeiket úgy fogalmazzák meg, hogy az az alkotmányos jogok szerint csoportosítva – külön-külön tartalmazza – az adatvédelmi biztos vagy a kisebbségi biztos kompetenciáját érintő kérdéseket, már csak azért sem, mert ez a feladat az esetek egy részében egyszerűen lehetetlen.)

⁷⁵ A vonatkozó jogszabály ugyanis a vizsgatétel lehetőségét csak „élő idegen nyelv” esetében biztosítja, ezt viszont csak akkor tehetné meg, ha letagadná az identitását. Ha elfogadjuk, hogy az idegen nyelv-megszorítás mögött racionális okok állnak, akkor egyértelmű szabályozást igényel az a kérdés, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek, (akik magyar állampolgárok) hogyan tehetnek nyelvvizsgát magyarból, mint idegen nyelvből. Felvethető persze az is, hogy a magyar anyanyelvű, de külföldi állampolgárok hazájuk nyelvéből szerezhetnek-e nyelvvizsga-bizonyítványt.

⁷⁶ A „települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködésének adatvédelmi kérdéseiről” címet viselő tájékoztatót teljes terjedelemben közzétettük a 2001. évi beszámolóink függelékében, illetőleg az olvasható az Országgyűlési Biztosok Hivatal honlapján is (www.obh.hu).

⁷⁷ Az Obtv. 2. § (2) bekezdés kimondja: „Az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat. A külön biztos a szakterületén önálló intézkedési joggal rendelkezik.”

⁷⁸ A hatásköri összeütközés ebben az esetben is lehet „pozitív”, amikor két országgyűlési biztos egyaránt lehetőséget lát eljárására, illetőleg „negatív”, amikor úgy gondolják, hogy nincs kompetenciájuk az ügyben eljárni.

⁷⁹ Az országgyűlési biztosok – feladatkörükből adódóan – ugyancsak jogosultak alkotmányossági kérdésekben állást foglalni és véleményüket (értelmezési kérdésekben) kizárólag az Alkotmánybíróság bírálhatja felül.

A kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői, illetőleg tagjai általában a kisebbségi jogok országgyűlési biztosától kérnek segítséget és mivel e sajátos szerveknek konfliktusaik általában a települési önkormányzatokkal, illetőleg a közhatalom „helyi letéteményeseivel” – a polgármesterrel és a jegyzővel – vannak, beadványaikban gyakorta kérdezik, hogy milyen ügyekben kérhetnek, kaphatnak tájékoztatást.

Mint ismeretes, a kisebbségi önkormányzatok ún. „együttdöntési” jogokat gyakorolnak a települési önkormányzatokkal, amely azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete határozatban nyilváníthatja ki egyetértését vagy véleményét egyes, a helyi kisebbségi közösséget érintő önkormányzati döntések meghozatala során. Az adatkezelésre vonatkozó ágazati jogszabályok egy része azonban úgy készült, hogy a kodifikátor nem vett tudomást a kisebbségi önkormányzatok e speciális jogosítványáról és az adatkezelési folyamat egyik elemének – az adattovábbításnak – a címzettjeit taxáció formájában úgy határozta meg, hogy a jogszabályi felsorolásból a kisebbségi önkormányzatok kimaradtak.

Az együttdöntési jog természetéből viszont az következik, hogy a véleményének, egyetértésének kinyilvánítására feljogosított kisebbségi önkormányzat érdemben csak akkor tud döntést hozni, ha ugyanazokkal az információkkal rendelkezik, mint a „végső döntés” meghozatalára feljogosított képviselő-testület.

Ez az esetkör, amelyet – az adatvédelmi biztossal egyetértésben – kétségtelenül visszásnak kell minősítenünk, a legtöbbször a közoktatási intézményekkel kapcsolatban merült fel.

A szülők, illetőleg a nemzetiségi oktatás megszervezésében jogokkal rendelkező, ugyanakkor kötelezettséget is viselő kisebbségi önkormányzatok ugyanis igényt formálnak olyan információk megismerésére, amelyek egyúttal személyes adatnak is minősülnek.

A kisebbségi oktatásra fordítható ún. „kiegészítő állami normatíva” – egy sajnálatos, s mondhatni elhibázott jogalkotói döntés következtében – ez idő szerint felhasználási kööttség nélkül érkezik meg az intézményfenntartókhoz, és konkrét esetekkel igazolható, hogy azt nem a nemzetiségi oktatási-nevelési feladatok elvégzésére fordítják, annak ellenére, hogy a támogatás iránti igény a feladat tényleges ellátásán alapul.

A kisebbségi önkormányzatoknak – a kisebbséghez tartozók képzésére vonatkozó helyi döntések meghozatalakor – egyetértési joguk van. E körben természetesen tudni szeretnék azt, hogy a „kisebbségi fejkvóta” címén rendelkezésre álló költségvetési eszközöket – amelyek kétségtelenül „közpénznek” minősülnek – miként használják fel, konkrétan mire, mennyit költenek.

Különösen bonyolult a kérdés, ha bérjellegű kifizetésekről van szó: ezekben az esetekben ugyanis a kisebbségi feladat ellátásában közreműködő személy neve, szakképzettsége egyúttal személyes adat is.⁸⁰

A kisebbségi önkormányzatok információs (adatmegismerési, adatbetekintési) jogainak a kielégítése tehát bizonyos esetekben csak úgy lehetséges, ha alkalmuk nyílik a kisebbségi oktatási-nevelési feladatokban közreműködő pedagógusok és más természetes személyek személyes adatainak a megismerésére is.

A fentiek túlmenően tisztázást igényel, hogy hol húzódik a közérdekű adatok és a személyes adatok közötti határ. A gyakorlatban felvetődő és egzakt jogi választ kívánó kérdések az alábbiak:

- Közérdekű – tehát „bárki” által megismerhető – adatnak minősülnek-e egy kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmény esetében az oktató-nevelő tevékenységet ellátó pedagógus vagy megbízási jogviszonyban álló egyéb személy (szakkörvezető, népművelő stb.) foglalkoztatásával kapcsolatos személyes adatai?
- Jogosult-e a kisebbségi önkormányzat a nemzetiségi oktatásban ténylegesen résztvevő gyermekek létszámadatain kívül, azok névsorának a megismerésére is?

A fenti kérdésekben hivatalunk azért nem tud állást foglalni, mert azok nem pusztán a kisebbségi jogokat érintik, hanem szerves összefüggésben vannak az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez fűződő, illetőleg a 61. §-ában deklarált, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog hatályosulásával is.

A bemutatott problémával kapcsolatban – követve az eddigi gyakorlatunkat – az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük, amelynek birtokában (várhatóan a 2003. év első felében) megfontolás tárgyává tesszük egy újabb együttes tájékoztató vagy közlemény közzétételét.⁸¹

⁸⁰ Kisebbségi jellegű közoktatási intézményekben gyakorta nemcsak előny, hanem kifejezetten alkalmazási feltétel is a nemzetiségi pedagógusi szakképzettség igazolása, és az egyes nemzetiségi iskolákban jogszerűen meghatározott feltétel – de legalábbis előny – lehet a kisebbséghez tartozás előírása.

⁸¹ Az a tény, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalását kértük, természetesen nem jelenti azt, hogy a feltett kérdésekben ne lenne saját véleményünk, azonban az adatvédelmi biztos önálló kompetenciájának a tiszteletben tartása megkerülhetetlenné teszi az egyeztetést.

2.

**A kisebbségi oktatás adatvédelmi kérdései,
avagy van-e „regisztráció” az iskolában**

A kisebbségi oktatást is végző közoktatási intézményekben még mindig előfordulnak konfliktusok a szülők, az iskola, az intézményfenntartó önkormányzat, valamint az oktatási kérdésekben együttműködési jogokkal bíró kisebbségi önkormányzat között.

A cigány vagy roma kisebbségi oktatás megszervezése gyakorta okoz félreértéseket, amelynek során olyan aggályok is felmerülnek, hogy a cigány gyermekeket jogellenesen „regisztrálják” és az így nyert adatokat szegregált osztályok, tanulócsoporthoz felállítására használják fel.⁸²

A probléma bemutatására alkalmasnak tűnik a következő jogeset:

A cigány kisebbségi oktatás megszervezése érdekében egy iskola által megfogalmazott és sokszorosított szülői kérelemmel kapcsolatban beadvánnyal fordultak a kisebbségi biztoshoz. A megküldött kérelem az alábbiakat tartalmazta:

„Alulírott szülő – kinek gyermeke(i) a ... Általános Iskola tanulója – azzal a kéréssel fordulok az iskola igazgatójához, hogy gyermekeink részére – származásukra való tekintettel – külön cigány etnikai foglalkozásokat biztosítani szíveskedjék. A szülő neve; lakhelye; személyi azonosítója; gyermeke(i) osztálya.”

Az ombudsman a kérelmet kisebbségi jogi és adatvédelmi szempontból elemezve a következő álláspontot alakította ki:

A Nektv. 43. § (4) bekezdése kimondja, hogy „*egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása, illetve működtetése kötelező*”. A szülők joga tehát, hogy a kisebbségi oktatás megszervezését kezdeményezzék az iskolában.⁸³

Ugyanakkor a Nektv. 46. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*a kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében a helyi és a kisebbségi önkormányzatok együttműködnek*”. Az igények felmérése tehát a települési önkormányzat és az általa fenntartott iskola feladata is. Az igényfelmérés azonban az érdeklődők számának megállapítását jelenti, de nem jár konkrét adatfelvétellel.

Amennyiben az iskola az igényfelméréssel egyidejűleg a kisebbségi oktatásra jelentkezők adatait is össze kívánja gyűjteni, akkor a Nektv. és az Avtv. szabályait együttesen kell alkalmazni.

Amikor a szülő kinyilvánítja kérelmét, hogy gyermeke kisebbségi oktatásban részesüljön, egyben – közvetve – kifejezi az adott kisebbséghez való tartozását is. Az Avtv. 2. § szerint a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatoknak minősülnek.⁸⁴

A Kotv. 2. számú melléklete „*a közoktatási intézményekben nyilvántartott és kezelt személyes és különleges adatokról*” ugyan nem ad felhatalmazást az iskolának ennek a különleges adatnak a kezelésére, ugyanakkor a kisebbségi oktatás iránti kérés egyben identitás vállalásnak is minősül, ezért erről csak önkéntesen nyilatkozhat a szülő.

Az így készült nyilatkozat – külön törvényi felhatalmazás híján – azért kezelhető, mert a szülő kérelme a különleges személyes adatok kezeléséhez történő írásos hozzájárulásként értelmezendő.

Az Avtv.-ben rögzített alapelv szerint kétség esetén adatkezelési hozzájárulás hiányát kell vélelmezni, ezért különös gondot kell fordítani arra, hogy a nemzetiségi (cigány) kisebbségi oktatást kezdeményező szülők tisztában legyenek nyilatkozatuk jelentőségével.

Az adatkezelő közoktatási intézmény felelősségi körébe tartozik tehát, hogy a szükséges mértékben és alaposan tájékoztassa a szülőket a következőkről:

- az adatszolgáltatás önkéntes jellegű, de feltétele a kisebbségi oktatásban való részvételnek,
- mi az adatszolgáltatás célja, azaz, hogy az adatokat kizárólag a cigány kisebbségi oktatás megszervezéséhez használják fel,
- az adatokat kik fogják kezelni,

⁸² Az elmúlt évi beszámolóban részletesen szoltunk arról, hogy a cigány kisebbségi oktatási formát gyakran használják fel szegregált oktatás legalizálására, ugyanis a kisebbségi oktatásban való részvétel látszólag indokolhatja a tanulók eltérő tanrend szerinti kezelését. Jelenlegi beszámolómban, e téma kapcsán csak a problematika adatkezelési részét elemezzük.

⁸³ A Nektv. előírása összhangban van az Alkotmány 67. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezéssel, miszerint: „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

⁸⁴ Az Avtv. 3. § (2) bekezdése szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy ha azt törvény rendeli el. Az adatkezelés fogalmát pedig a törvény úgy határozza meg, hogy „adatkezelésnek” minősül az adatgyűjtés, a felvétel, a tárolás, a feldolgozás, a hasznosítás és a törlés is.

- az adatokat az Avtv.-nek megfelelően, bizalmasan kezelik majd: illetéktelenek számára nem teszik hozzáférhetővé, illetve kizárólag a cigány kisebbségi oktatás jogszerű megszervezésének ellenőrzésére jogosult szervek vizsgálata esetén, számukra bocsátják rendelkezésre,
- az adatok megsemmisítésre kerülnek, ha a gyermekek befejezték a cigány kisebbségi programot és az 5 év általános elévülési idő – amely alatt az Állami Számvevőszék erre vonatkozó vizsgálattal élhet – eltelt.

A kisebbségi oktatási formák bevezetésének a kérése – ami a fentiek szerint a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását is magában foglalja – csak abban az esetben minősülhet a szenzitív adatok kezelésére is kiterjedő „önkéntes nyilatkozatnak”, ha a szülő tisztában van azzal, hogy kérelme adatkezelésre történő felhatalmazást is jelent.

Ezért az adatvédelmi szabályok ismertetésén túl az iskola akkor jár el jogszerűen a kisebbségi oktatás megszervezése iránti kérések összegyűjtésekor, ha előtte írásban tájékoztatja a szülőket a kisebbségi oktatás tartalmi kérdéseiről.

A szülőket a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás irányelve (32/1997. MKM rendelet) alapján tájékoztatni kell arról, hogy heti hány órában, milyen témákat fognak tanulni a gyerekek, továbbá, hogy az iskola hogyan szervezi meg ezeket az órákat. (Külön osztályokat kíván létrehozni, vagy a többletórák tekintetében csoportbontást alkalmaz. Természetesen mind pedagógiailag, mind pedig szociológiailag helyesebb integrált oktatás keretében megszervezni a cigány kisebbségi oktatást.)

Felmerült az a kérdés is, hogy a szülőnek külön nyilatkoznia kell-e a saját, illetőleg a gyermeke „származásáról”,⁸⁵ vagy elégséges a kisebbségi oktatás iránti igényét megfogalmaznia.

A fentiekben kifejtettek alapján egyértelmű, hogy a szülőket kisebbségi hovatartozásukról (származásukról) külön nyilatkoztatni nem kell: amennyiben ők – az iskolától kapott, a cigány kisebbségi oktatásra és az adatvédelmi szabályokra vonatkozó írásbeli tájékoztatás után – önkéntesen kérik a cigány (vagy egyéb) kisebbségi oktatás megszervezését, ezzel a nyilatkozattal eleget tettek mind a Nektv., mind az Avtv. előírásainak.

3.

A fogópólás szempontjából van-e jelentősége az etnikai hovatartozásnak?

Az alábbiakban szintén egy megtörtént esetet szeretnénk ismertetni, amelynek bemutatásán keresztül jól érzékelhető, hogy az etnikai hovatartozás regisztrálása milyen gyanakvást és aggodalmat szülhet.

A panaszos – aki általános iskolai tanár – beadványában azt sérelmezte, hogy a főváros egyik kerületében az általános iskolás diákokat fogászatra vitték, és a vizsgálatot követően kérdőívet töltek ki velük. A kérdőív a fogazat ápolásával és tisztán tartásával kapcsolatos kérdéseket tartalmazott. Az utolsó kérdés azonban így hangzott: „milyen etnikai csoporthoz tartozol?”

A panaszt hivatalunk az adatvédelmi biztos munkatársaival együttműködve vizsgálta, amelynek során tájékoztatást kértünk az egészségügyi intézmény igazgatójától a kérdőívvel kapcsolatos adatkezelés részleteiről, különösen az adatfelvétel körülményeiről, az érintettek azonosíthatóságáról, az adatok felhasználásáról, illetőleg az adatfelvétel konkrét céljáról.⁸⁶

Eljárásunk során megtudtuk, hogy a magyar fogászati klinika és egy külföldi fogászati klinika közösen végez két ország azonos korú gyermekcsoportjaiban összehasonlító fogászati és szájhigiénés vizsgálatokat.

A felméréshez a WHO által összeállított és a világ más országaiban más vizsgálatoknál is alkalmazott kérdőívet használták, változatlan formában. Az etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdés az emberi faj antropológiailag

⁸⁵ „A kisebbségi identitás kinyilvánítása” megfogalmazást a gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazzák, helyette – jogilag ugyan kifogásolható módon – a „származás” megvallásáról esik szó. A szóhasználat gyakorlati problémát egészen addig nem okoz, amíg az adatkezelők és az adatalányok ugyanazt értik alatta, és az Avtv. szabályait ténylegesen betartják.

⁸⁶ Az Avtv. 2. § 1. és 2. pontja szerint: „1. személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. 2. különleges adat: a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre, b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok”. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli. Az Avtv. 3. § (2) bekezdése kimondja, hogy különleges adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett írásban járul hozzá, vagy törvény elrendeli.”

elkülöníthető négy csoportjára utal (europid, negrid, mongolid, ausztrolid), mivel azokra eltérő fogazati tulajdonságok jellemzőek.

Az ügyben megállapítottuk, hogy a WHO kérdőívének az alkalmazása egy olyan, antropológiai szempontból homogénnek tekinthető társadalomban mint Magyarország, indokolatlan, és tudományos kutatási szempontokkal sem igazolható etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok rögzítése.

Ezzel szemben a klinika eljárása alkalmas volt arra, hogy felmerüljön a gyanú: a cigány tanulókat valamilyen okból „összeírják”.

Kezdeményezésünkre törölték az etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdést a kitöltött és a kitöltetlen kérdőívekről egyaránt, függetlenül attól, hogy adtak-e arra választ. (A kérdőívek kitöltése egyébként névtelen és önkéntes volt, név szerinti adatszolgáltatás nem történt, tehát az ügyet – az összes körülményre tekintettel – nem értékeltük súlyos jogsértésként.)

VIII.

Az országos nyilvánosságot kapott „nagy ügyek” bemutatása

Ebben a fejezetben azokat az ügyeket szeretnénk – összefoglaló jelleggel – bemutatni, amelyek az elmúlt év folyamán az írott és az elektronikus sajtó érdeklődésének a homlokterébe kerültek, országosan ismertté váltak és talán nem érdektelen az olvasó számára sem, hogy egy-egy eset miként fejeződött be.

Megtehetnénk azt is, hogy több – általunk jelentősnek minősített – ügyet is ismertetnénk, ennek azonban több akadálya van. Beszámolóink elkészítése során ugyanis figyelemmel kell lennünk arra, hogy panaszosaink létező, „húsvér emberek”, akik személyiségi jogait messzemenőig tiszteletben kell tartanunk, ezért jelentésünk korábbi fejezeteiben az egyes jogeseteket anonimizált módon mutattuk be. A konkrét személyes adatok, illetőleg a települések nevének mellőzése tehát elsősorban az ügyfeleink érdekét szolgálja. Az országgyűlési biztosi beszámoló „műfaji” sajátosságai közé tartozik, hogy az egy nyilvános, a parlament dokumentumai között bárki számára hozzáférhető jelentés, amelynek fő célja, hogy tükröt tartson a társadalom elé és bemutassa – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa praxisán keresztül – a kisebbségi jogok aktuális helyzetét.⁸⁷

Tekintettel arra, hogy az alábbiakban bemutatásra kerülő ügyek – a sajtó jóvoltából – már ismertté váltak, a beszámoló Függelékében közzé tesszük az egyes „jogesetek” megértése szempontjából relevanciával bíró eredeti dokumentumokat is.

1.

Paks: a törvényesség látszatába bújtatott visszaállítás

A paksi ügy kapcsán figyeltünk fel az ún. „alkotmányos visszaállítás” egy teljesen új, szokatlan formájára.⁸⁸ A tankönyvekbe is kínálkozó jogeset lényege az alábbiakban foglalható össze.

Adott egy halmozottan hátrányos helyzetű, rendszeres jövedelemmel szinte egyáltalán nem rendelkező, szociális segélyekből élő roma család, amelynek vagyonát tulajdonképpen csak az általuk lakott házas ingatlan jelenti. A külterületi lakóház – egykor ötlakásos cselédház – az államegővási munkálatok rendszeres elmaradása miatt igen rossz műszaki állapotba került, olyannyira, hogy a bentlakók attól tartottak, hogy előbb-utóbb rájuk szakad.

Lakhatási lehetőségeik megőrzése érdekében segítségért fordultak a város önkormányzatához, amely a hazai átlaghoz képest viszonylag tehetősnak mondható: külön önkormányzati rendelet biztosítja a rendszeres szociális segélyezési formák igénybevétele mellett a lakásfelújítási támogatás elnyerésének a lehetőségét is.

A nyilvánvalóan segítségre szoruló helyi lakosok kérelme alapján az önkormányzat illetékese felkérte a polgármesteri hivatal műszaki osztályának munkatársait, hogy a helyszínen tájékozódjanak: valóban felújításra szorul-e a kérelmező lakása?

⁸⁷ Az Obtv. 16. § (4) bekezdése értelmében: „Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az országgyűlési biztos nem fedheti fel. Az országgyűlési biztoshoz fordulása miatt senkit sem érhet hátrány”. A törvény tehát ismer egy olyan esetet is, amikor az ügyfél anonimitását kötelező megővünk, de ilyen konkrét kötelezettség hiányában is el kell titkolnunk a panaszos kilétét, ha attól lehet tartani, hogy nevének felfedése számára hátrányos következményekkel járhat.

⁸⁸ Az Alkotmány, illetőleg az Obtv. az országgyűlési biztosok feladataként az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállások feltárását, kivizsgálását, orvoslását írja elő. Az „alkotmányos visszaállítás” jogszabályi definícióját viszont a törvények nem tartalmazzák, ezért e fogalmat tartalommal az egyes ombudsmanok gyakorlata töltötte ki.

A helyszíni bejárás alkalmával a polgármesteri hivatal munkatársai megállapították, hogy a kérelem annyira megalapozott, hogy az építmény a szó szoros értelmében veszélyessé vált az ott lakók életére, testi épségére.

A ténymegállapítást követően azonban már nem azt vizsgálták, hogy a kérelmezők önkormányzati forrásokból megsegíthető-e, hanem az építési hatóság az építésügyi jogszabályok szerint eljárva, életveszélyessé minősítette az épületet, megállapította, hogy az állagmegóvás, illetőleg az életveszély elhárítása érdekében milyen műszaki munkálatok (megtámasztás, aláducolás stb.) szükségesek.

Mivel az épített környezet védelméről szóló törvény az ilyen esetekre nézve azt írja elő, hogy az életveszély elhárítására „főszabályként” a tulajdonost kell kötelezni, államigazgatási határozatban – határidő tűzésével és végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – kötelezték a bentlakókat, hogy a szükséges építési munkát végezzék el.

A helyzet visszaszólta magáért beszél: a sanyarú sorsú, kiszolgáltatott és az önkormányzat segítségével bízó polgárok a könyörtelen bürokrácia áldozataivá váltak, akaratukon kívül ügyfelek – sőt kötelezettek – lettek egy államigazgatási eljárásban.⁸⁹

Az eset folytatása szinte előre látható volt: a kötelezettek anyagi források híján nem tudtak eleget tenni a hatóság felújításra való felhívásának, az épület állaga tovább romlott, majd amikor egy vihar következtében a tetőzet beomlott, az építési hatóság – „megállapítva a volt cselédház lakói mulasztását” – határozatot hozott az építmény kényszerbontásáról.

Az épület elbontása – amely egyébként a Paksi Atomerőmű védőövezetének határán⁹⁰ volt – természetesen azt eredményezte, hogy gondoskodni kellett az ott élő mintegy 30 ember lakhatási lehetőségeinek biztosításáról. Az önkormányzat támogatni tudott volna egy olyan megoldást, hogy a ténylegesen halmozottan hátrányos roma családok *Paks környékén* – tehát más településeken – jussanak lakóingatlanhoz.

A környező települések egyikén – Németkéren – azonban lakossági tiltakozást és soha nem látott jellegű demonstrációt váltott ki az egyik család beköltözésének a „veszélye”. Ettől kezdve vált országosan ismertté a bedőltanyai romák sajátos kálváriája és hivatalunk is ekkor szerzett tudomást az ügyről.

Vizsgálati jelentésünket – amely részletesen tartalmazza az általunk megállapított tényállást – teljes terjedelmében közzétesszük e beszámoló függelékében⁹¹, az ahhoz kapcsolódó – Paks Város jegyzőjével folytatott – levelezésünk anyagával együtt.

Az ügy súlyát jelzi, hogy az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága is kötelességének érezte, hogy tájékoztatóban tegye közzé állásfoglalását, amelyben elítéli a Pakson és Németkéren történteket.⁹²

2.

A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jog korlátozása: Németkér

A paksi üggyöz szervezen kapcsolódik a Németkéren történtek bemutatása, hiszen a jogaikban sérelmet szenvedett emberek részben ugyanazok voltak.

Már korábbi beszámolóinkban is foglalkoztunk a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos alapjog megsértésének eseteivel.⁹³

Tényként állapítható meg, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a praxisában szinte kizárólag olyan panaszügyek fordulnak elő, amelyekben a roma kisebbséghez tartozó személyek alkotmányos jogai sérültek, tehát ezekben az esetekben mindannyiszor vizsgálni kell, hogy történt-e etnikai diszkrimináció.

A németkéri eset sok szempontból példaértékű és ennek az ügynek a bemutatásán keresztül áttekinthetjük a jelenség okait és a „szereplők” motiváltságát egyaránt.

⁸⁹ Sajnos Paks Város jegyzőjének, illetőleg az általa irányított polgármesteri hivatal gyakorlatában a beszámolóinkban bemutatott, illetve általunk vizsgált eset nem tekinthető egyedinek: a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője ugyanis a kisebbségi biztos felkérése alapján végzett vizsgálata során azt állapította meg, hogy az 1998-2002. közötti időszakban 27 kényszerbontási határozat született, amelyek azonos vagy hasonló tényálláson alapultak. Felkértük a Belügyminisztériumot, hogy országosan is mérje fel a kényszerbontások számát és az ahhoz vezető okokat, azonban e beszámoló készítésekor az adatok még nem állnak rendelkezésre.

⁹⁰ A védőövezetben az önkormányzat helyi rendelete alapján nem lehetett volna, illetve elvileg jelenleg sem lehet huzamosabb emberi tartózkodásra szolgáló létesítményt építeni, fenntartani.

⁹¹ Lásd a Függelék 4. számú mellékletét

⁹² Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 1/2002-2005. (2002. október 9.) tájékoztatója ugyancsak olvasható beszámolóink Függelékében.

⁹³ Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése szerint: „Mindenkint, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén - törvényben meghatározott esetek kivételével - megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is”.

Mi is történt Németkéren 2002 szeptemberében?

A Paks városához tartozó Bedő-tanyán lakhatási lehetőségeiket elvesztett roma családok egyike a paksi kisebbségi önkormányzat közreműködésével – és a városi önkormányzat anyagi támogatásával – vásárolt egy ingatlant a Paks vonzáskörzetében lévő Németkér községben.

A héttagú család beköltözésére azonban nem kerülhetett sor, mert érkezésük hírére Németkér lakói – élükön választott képviselőikkel és a település polgármesterével – valóságos tömegdemonstrációt kezdtek, amelynek keretében – a jelen lévő televíziós kamerákra is fittyet hányva – módszeresen elkezdték a roma család tulajdonát képező lakóház bontását.

A demonstráció előzményéhez tartozik, hogy a falu polgármestere – miután tudomással bírt a potenciális beköltözés „veszélyéről” – végigjárta az eladó házak tulajdonosait, és informális módon „lebeszélte” őket arról, hogy ingatlanjaikat a paksi romák számára értékesítsék. Egy tulajdonos esetében nem járt sikerrel, ezért kerülhetett sor arra, hogy a Pakson – a polgármesteri hivatal helyiségében – megkötött adásvételi szerződés alapján a roma család tulajdont szerzett Németkéren.

Az erőszakos cselekményeket sem nélkülöző demonstráció hatására a héttagú család természetesen nem merte birtokba venni a félig-meddig lakhatatlanná tett ingatlant.

Az ügyben lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat során a következőket lehetett megállapítani:

- Németkér polgármestere a lakosság nevében azzal magyarázta a demonstráció okát, hogy egy igen rossz hírű, állítólagosan bűnöző életmódot folytató család beköltözése ellen – kvázi „önvédelemből” – tiltakoztak, és demonstrációjukban semmiféle szerepet nem játszott az, hogy az illetők történetesen romák.
- Előadták továbbá – más környező települések vezetőivel összhangban –, hogy felháborítóan tartják Paks városának eljárását, tudniillik azt, hogy halmozottan hátrányos helyzetű és kétségtelenül szociális terhet jelentő lakóitól úgy kíván megszabadulni, hogy a részükre a környéken történő ingatlanvásárlásokhoz nyújt segítséget.
- Különösen visszásnak tartották a Paksi önkormányzat magatartását, figyelembe véve azt, hogy Paks az egyik leggazdagabb település, míg a környező falvak korántsem nevezhetők „tehetősek”.
- Az ügyben sajátos szerepet játszott a Németkéri Roma Kisebbségi Önkormányzat, illetőleg annak elnöke. A kisebbségi önkormányzat ugyanis „mintegy szövetségre lépett” a település önkormányzatával, és ugyancsak hevesen ellenezte a paksi romák Németkére költözését.⁹⁴

Az eset összes körülményét figyelembe véve megállapítottuk az etnikai diszkrimináció tényét, illetőleg azt is, hogy a település polgármestere – aki hivatalos személynek minősül – ténylegesen túllépte hivatali hatáskörét, magánjogi jogviszonyokba avatkozott be, és élére állt egy olyan demonstrációnak, amely dolog elleni erőszakkal megnyilvánuló bűncselekmény – a rongálás törvényi tényállásának – elkövetését is megvalósította.

Paks város képviselő-testületének a magatartását ugyanakkor szintén el kellett ítélnünk: a várostól – jogi és erkölcsi értelemben egyaránt – elvárható lett volna, hogy a saját közigazgatási határain belül biztosítson lakhatási lehetőséget – az építési hatóság jogsértő eljárására is visszavezethető módon – lakóingatlanukat elvesztett roma családoknak.

A „bűnöző életmódot” folytató emberektől való félelem semmiféle jogi és erkölcsi alapjául nem szolgálhat a tartózkodási, illetőleg a lakóhely szabad megválasztásához fűződő alapjog szabad korlátozásának, illetve tulajdonszerzésének. A héttagú roma család ténylegesen tulajdont szerzett Németkéren, és tulajdonosi jogaik gyakorlását – alkotmányos módon⁹⁵ – megghiúsította Németkér lakossága.

A lakóház „bontásában” részt vevő németkéri lakosok ellen a rendőrség rongálás és magánlaksértés büntette alapos gyanúja miatt büntetőeljárást kezdeményezett.

Álláspontunk szerint a polgármester azzal, hogy a falu lakóit a házaik eladásáról lebeszélni igyekezett, bűncselekményt, hivatali visszaélést követett el, ezért feljelentést tettünk ellene az ügyészségnél. A Szekszárdi Városi Ügyészség a nyomozás teljesítését bűncselekmény hiányára hivatkozva megtagadta, a határozat ellen benyújtott panaszunkat a Tolna megyei Főügyészség elutasította.

Az ügyészség határozatának megalapozottságát tovább nem vitathatjuk, azonban a döntésnek van egy olyan üzenete is, hogy a nyilvánvalóan alkotmány- és törvénysértő cselekmények jogkövetkezmény nélkül maradnak, illetőleg az ügyészi értékítélet a legalitás látszatát kölcsönözheti a hasonló magatartásoknak, azaz fennáll a lehetősége annak, hogy a lakosság „jogos önvédelmi reflexeire” való hivatkozással a jövőben is akadályozzák a nemkívánatos személyek mozgásszabadságát.

⁹⁴ A Németkéri Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselőitől megtudtuk, hogy az ügyben tanúsított magatartásukat részben a paksi „bűnözőktől” való félelem motiválta, illetve szerepet játszott az is, hogy a paksi romák a cigányságon belül egy eltérő nyelvű csoporthoz tartoztak.

⁹⁵ Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” A (2) bekezdés pedig deklarálja, hogy „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Esetünkben semmilyen törvényes beavatkozási lehetőség nem állt az önkormányzat rendelkezésére.

3.

Az önkormányzati választások álatorvosi lova: Jászládány

A történet előzményei még a 2001. évre nyúlnak vissza, amikor országos nyilvánosságot kapott az ún. „jászládányi iskolaügy”. Emlékeztetni szeretnénk rá, hogy a település önkormányzata – mindenekelőtt a polgármester – úgy próbálta meg legalizálni a helyi iskolában a roma és a nem roma tanulók elkülönítését, hogy bátorította és támogatta egy nem önkormányzati – hanem alapítványi – magániskola létrehozását. A helyi kisebbségi önkormányzat élve a törvényben biztosított jogával, nem adta egyetértését a roma kisebbségi oktatási program szerint működő általános iskola működési feltételeinek a csökkentéséhez: tehát „megvétózta” az önkormányzat döntését.

Az ügyben folytatott országgyűlési biztosi vizsgálat során tett megállapításainkkal egyetértett a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, illetőleg az Oktatási Minisztérium is. Ennek ellenére a település önkormányzata hajthatatlan maradt, és az alapítványi iskola tárgyában hozott jogszabálysértő határozatait nem helyezte hatályon kívül. (Az ügyben tett intézkedéseinkről készített – és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez írott – dokumentumot a beszámoló Függelékében⁹⁶ teljes terjedelmében közzétesszük.)

A közigazgatási hivatal vezetőjének a keresete alapján több bírósági határozat is született, azonban a jogvita alapkérdésében nem került sor érdemi döntésre.

A jogvitát azonban feleslegessé teheti, illetőleg a jövőre nézve „megoldhatja” az a tény, hogy a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokat követően jelentős mértékben „megújult” a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete.

A joggal való visszaélés példátlan esetére került ugyanis sor: a kisebbségi önkormányzati választásokon tudatosan, tervszerűen olyan – deklaráltan nem a roma kisebbséghez tartozó – személyek jelöltették magukat és szereztek képviselői mandátumot, akikkel a települési önkormányzat bármilyen kisebbségellenes döntése „egyeztethető”.

A szomorú mérleg tehát az, hogy az ötfős képviselő-testületben négy nem roma képviselő – köztük a romákkal szembeni ellenérzéseiről elhíresült polgármester felesége – szerzett mandátumot, amelynek következtében a kisebbségi önkormányzat – bár papírforma szerint létezik és működik – funkciótlanná, tényleges érdekképviseleti szerepének a betöltésére alkalmatlanná vált.

A jászládányi kisebbségi önkormányzati választás óta tisztában kell lenni azzal, hogy a kisebbségi jogok terén nem egyszerű választójogi reformra, hanem alapvető szemléletváltásra van szükség. Mint beszámolónk korábbi fejezeteiben erről részletesen írtunk, ennek lényege a kisebbségi választói névjegyzék felállítása és azon garanciák megteremtése lenne, hogy a kisebbségi közösségek valóban maguk választhassák meg képviselőiket, azaz ismerjük fel végre, hogy ők az önkormányzáshoz fűződő jog tényleges és kizárólagos alanyai.

Budapest, 2003. március.

Dr. Kaltenbach Jenő

⁹⁶ Lásd a Függelék 5. számú melléklete.

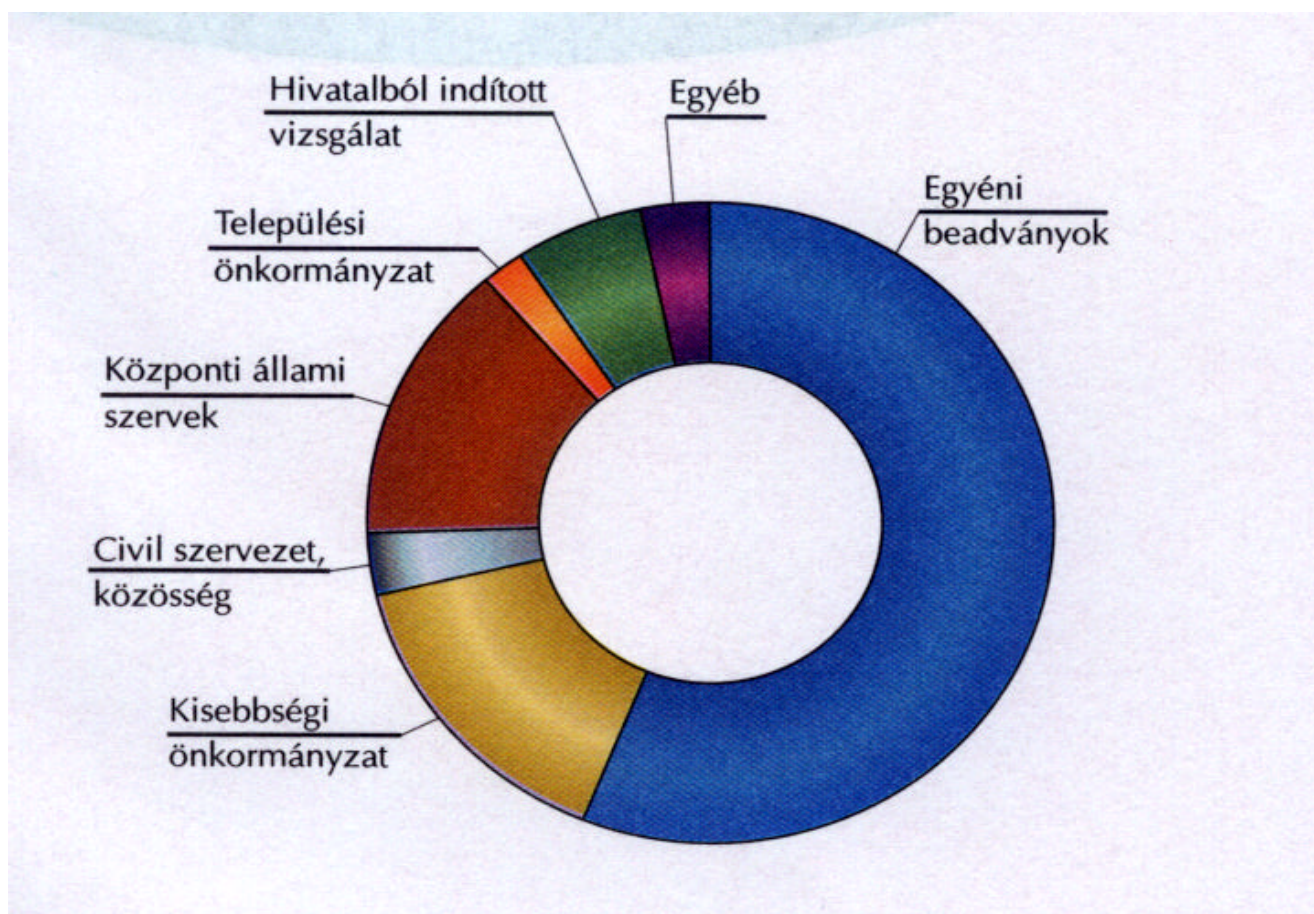
IX.

1.

A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

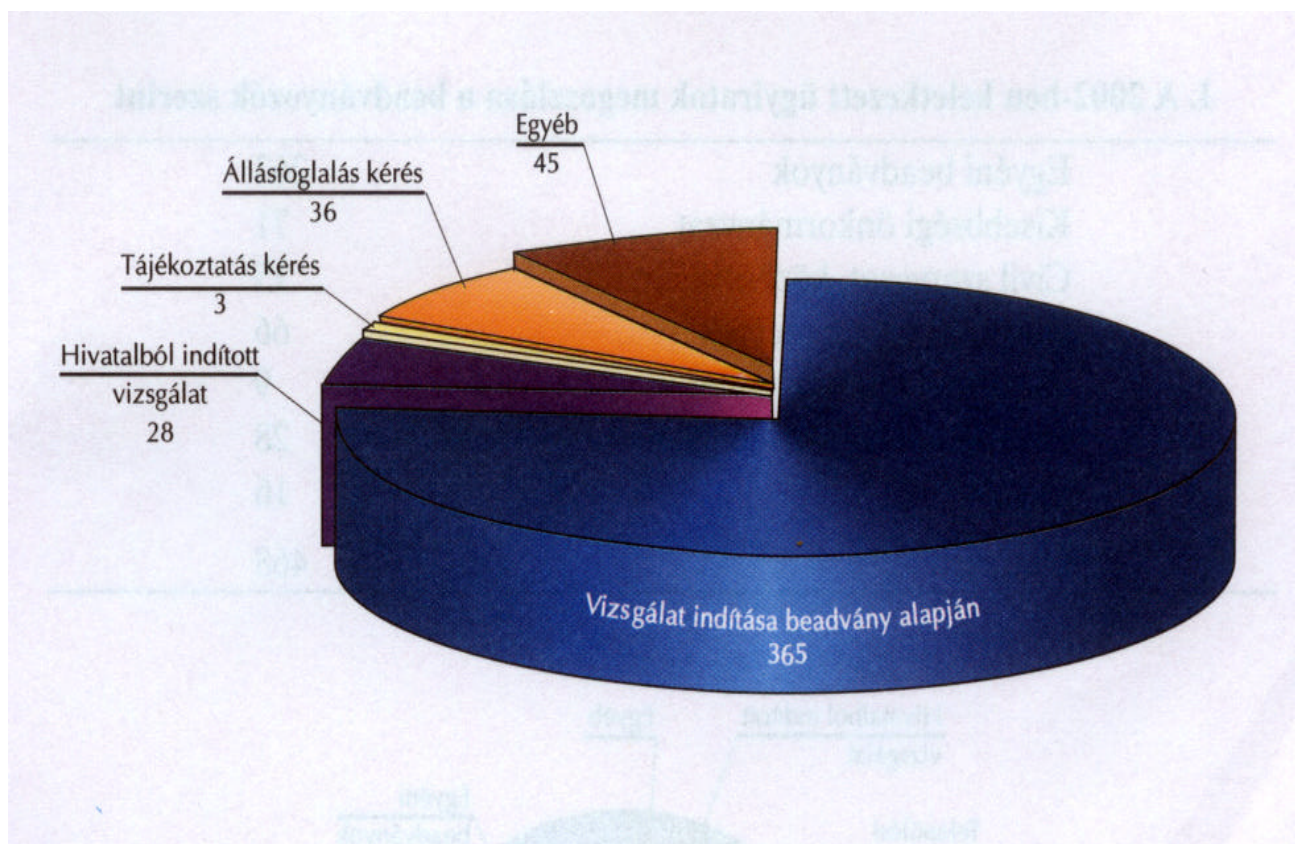
I. A 2002-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	263
Kisebbségi önkormányzat	71
Civil szervezet, közösség	15
Központi állami szervek	66
Települési önkormányzat	9
Hivatalból indított vizsgálat	28
Egyéb	16
Összesen	468



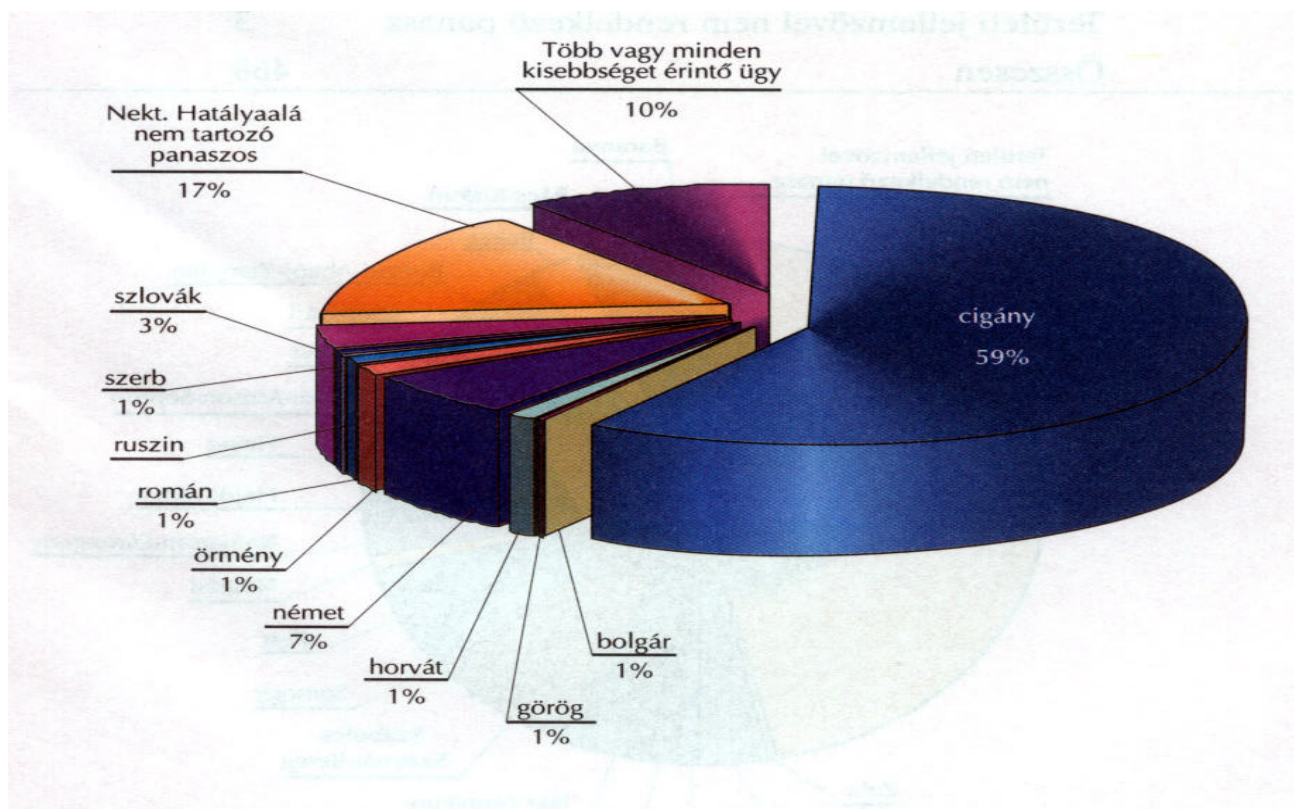
II. A 2002-ben kelezkzett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	356
Hivatalból indított vizsgálat	28
Tájékoztatás kérés	3
Állásfoglalás kérés	36
Egyéb	45
Összesen	468



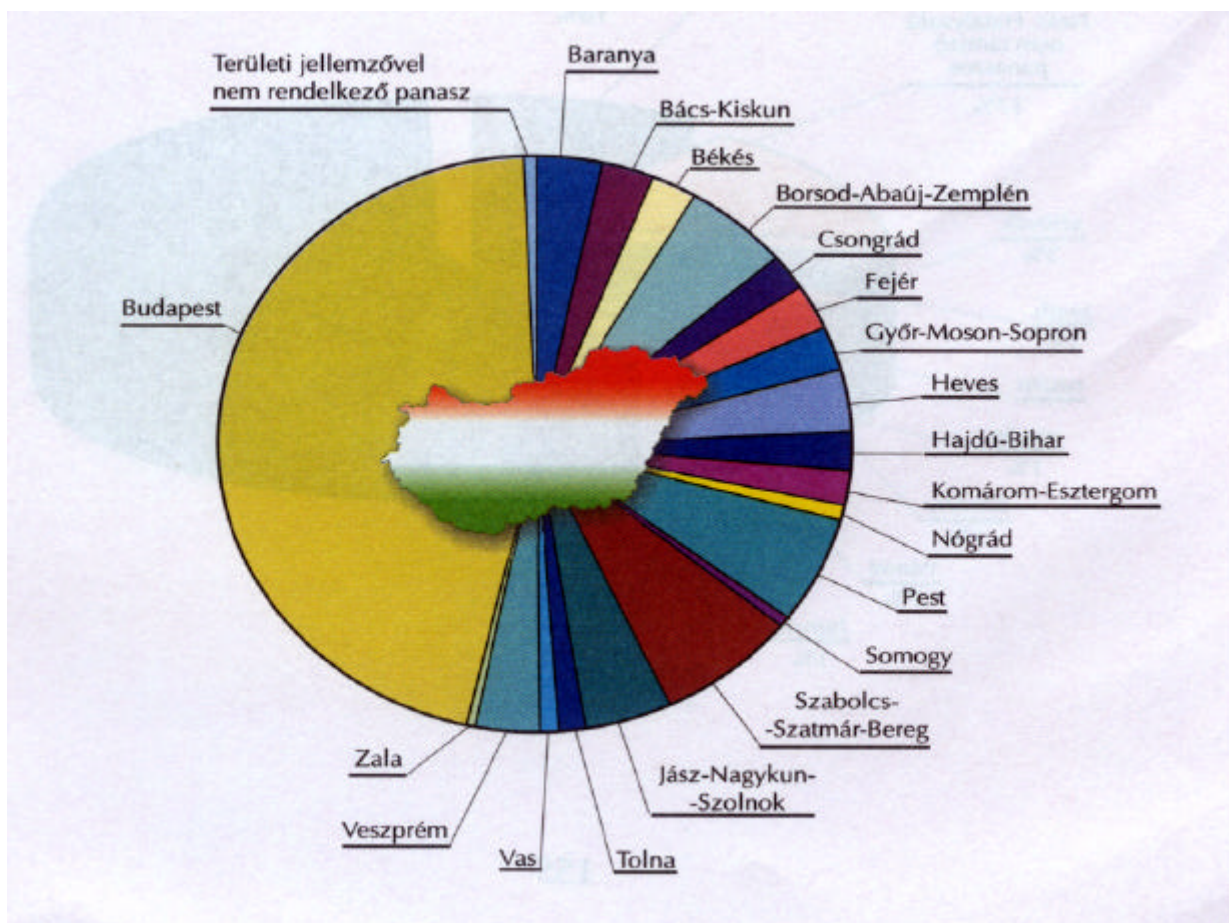
III. Az ügyben érintett kisebbség

Cigány	274
Bolgár	1
Görög	1
Horvát	5
Lengyel	0
Német	31
Örmény	6
Román	5
Ruszin	2
Szerb	3
Szlovák	15
Szlovén	0
Ukrán	0
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	79
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	46
Összesen	468



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	15
Bács-Kiskun	13
Békés	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	25
Csongrád	10
Fejér	12
Győr-Moson-Sopron	12
Heves	15
Hajdú-Bihar	11
Komárom-Esztergom	8
Nógrád	5
Pest	28
Somogy	3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	33
Jász-Nagykun-Szolnok	21
Tolna	7
Vas	4
Veszprém	15
Zala	3
Budapest	214
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	3
Összesen	468

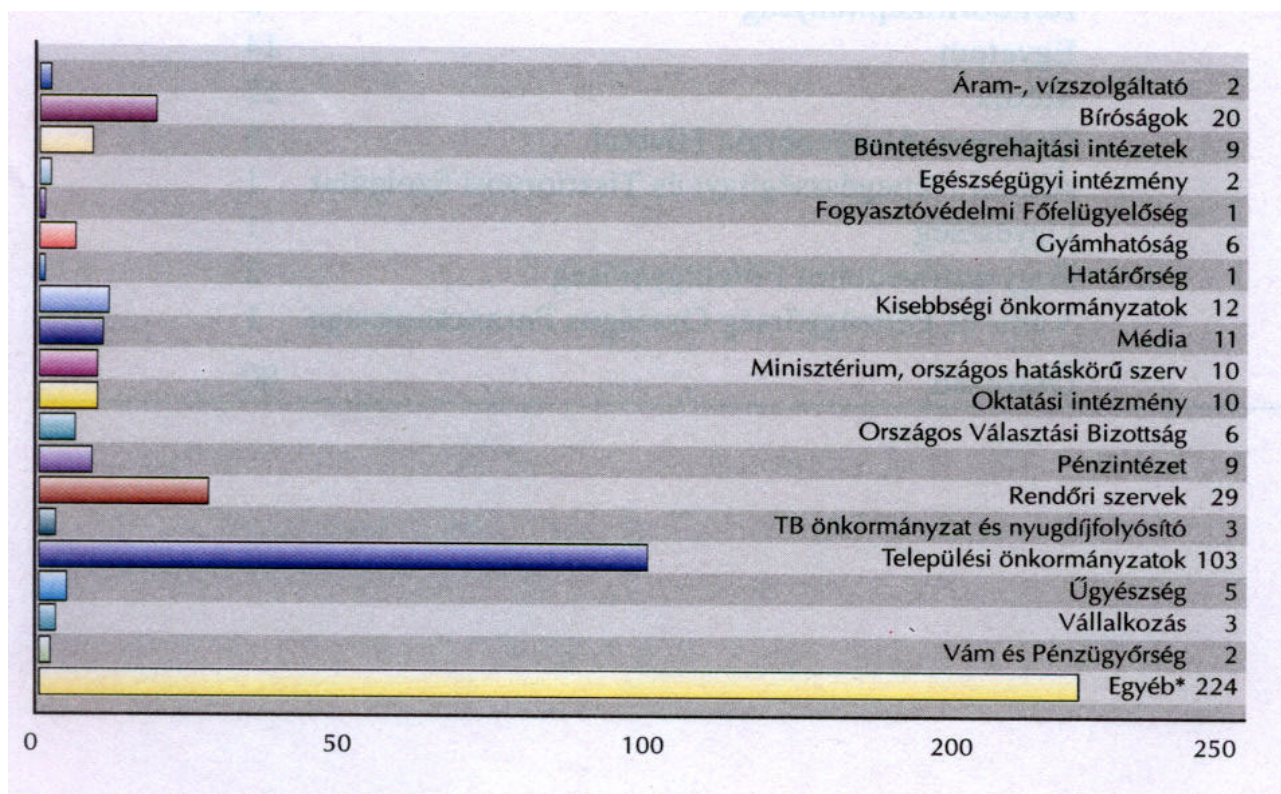


V. Az ügyek által érintett szervek

Áram-, vízszolgáltató	2
Bíróságok	20
Büntetésvégrehajtási intézetek	9
Egészségügyi intézmény	2
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	1
Gyámhatóság	6
Határőrség	1
Kisebbségi önkormányzatok	12
Média	12
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	10
Oktatási intézmény	10
Országos Választási Bizottság	6
Pénzügyintézet	9
Rendőri szervek	29
TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	3
Települési önkormányzatok	103
Ügyészség	5
Vállalkozás	3
Vám és Pénzügyőrség	2
Egyéb*	224
Összesen**	469

* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, valamint a magánszemélyek ellen benyújtott panaszok, és a hatáskör hiányában más biztosokhoz áttett ügyek.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



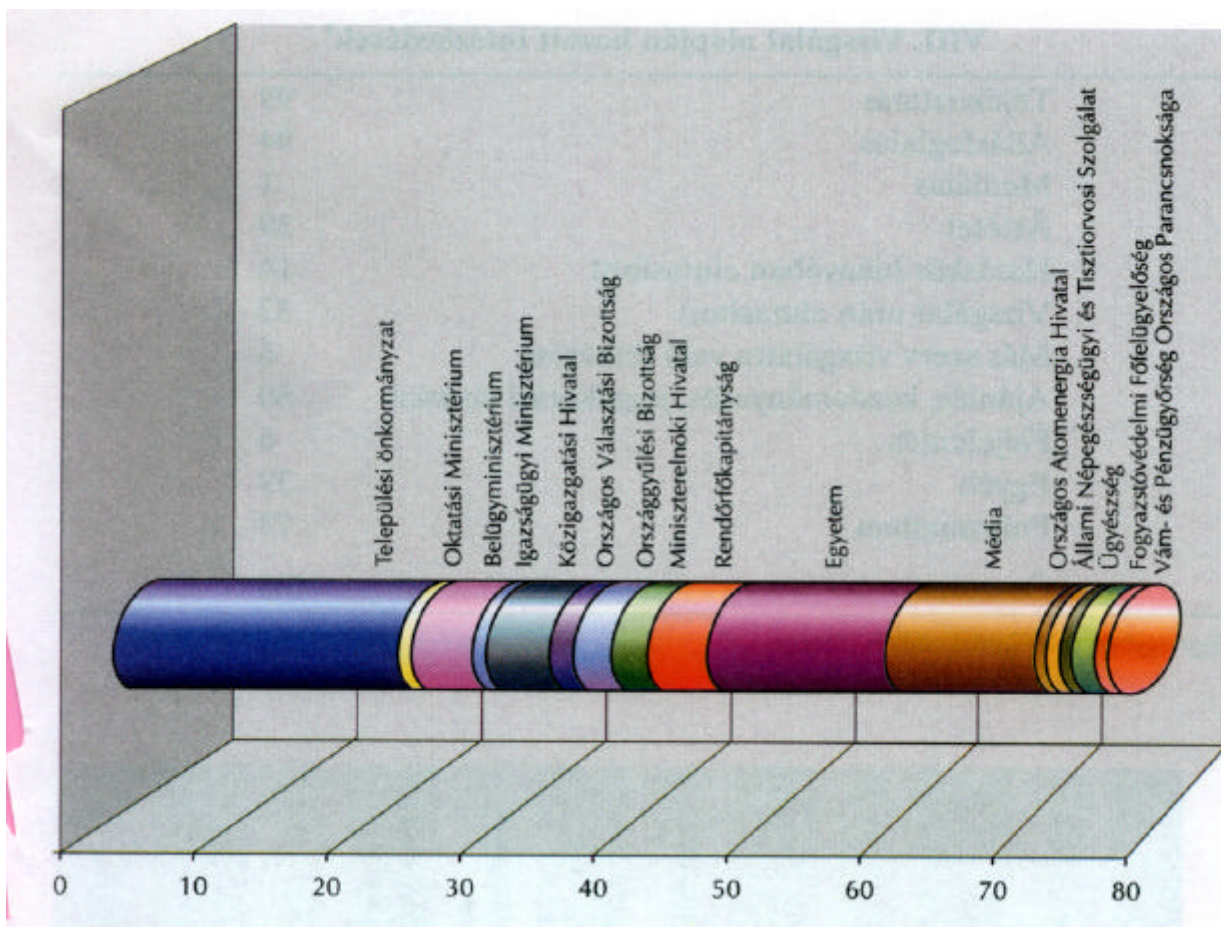
VI. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	49
Ajánlás	9
Jogalkotási javaslat	22
Elfogadott kezdeményezés	29
Elfogadott ajánlás	2
Elfogadott jogalkotási javaslat	5

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

VII. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

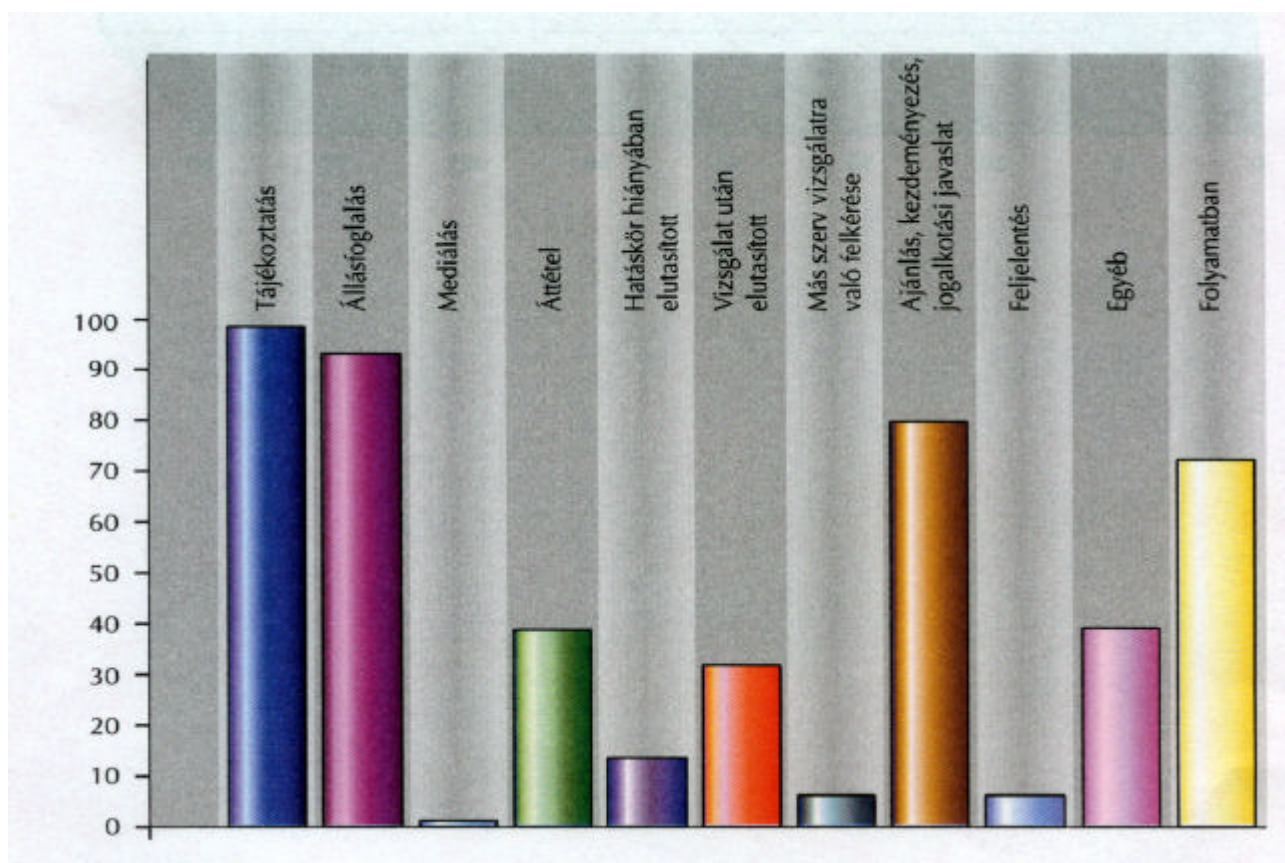
Települési önkormányzat	23
Oktatási Minisztérium	1
Belügyminisztérium	5
Igazságügyi Minisztérium	1
Közigazgatási Hivatal	5
Országos Választási Bizottság	2
Országgyűlési Bizottság	3
Miniszterelnöki Hivatal	3
Rendőr-főkapitányság	5
Egyetem	14
Média	12
Országos Atomenergia Hivatal	1
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	1
Ügyészség	1
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	2
Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága	1
Összesen	80



VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	99
Állásfoglalás	94
Mediálás	1
Áttétel	39
Hatáskör hiányában elutasított	14
Vizsgálat után elutasított	32
Más szerv vizsgálatra való felkérése	6
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	80
Feljelentés	6
Egyéb	39
Folyamatban	73
Összesen	483

Egy ügyben több intézkedés is történt.



2. A kisebbségi ombudsman bel- és külföldi utazásai

Január

25. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának a faji diszkrimináció tiltásáról szóló nemzeti jogalkotással foglalkozó munkacsoportja ülésezett Párizsban. A munkacsoportnak tagja volt Kaltenbach Jenő is.

Február

1. A Nők Esélyegyenlőségéért Alapítvány meghívására Kaltenbach Jenő „Nemzetiségi jogok, kisebbségi problémák, diszkrimináció Magyarországon” címmel tartott előadást a 2001–2002-es Magyar Női Akadémián.
5. Az Európai Unió Budapesti Képviselete meghívására a kisebbségi biztos részt vett a Merlin Színházban szervezett kerekasztal-beszélgetésen, amelynek témája a kisebbségek integrációja és az EU-bővítés volt.
6. A Német–Magyar Partnerségi Szerződés aláírásának 10. évfordulója alkalmából rendezett szimpóziumot a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Német Szövetségi Köztársaság budapesti képviselete. A rendezvényen részt vett és előadást tartott Kaltenbach Jenő is.
7. A kisebbségi önkormányzatok közoktatási együttműködési jogairól Puskás Dóra jogi referens előadást tartott Szekszárdon a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának felkérésére.
8. „A sokszínű magyar társadalom”-ról tartott előadást a kisebbségi ombudsman Dobogókőn azon a holland–magyar konferencián, amelyet a Belügyminisztérium szervezett a „Kormányzati kommunikáció a multikulturális társadalmakban” címmel.
15. A szarvasi Tessedik Sámuel Főiskola Pedagógiai Kara Nemzetiségi Tanszékének meghívására Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes köszöntötte a nemzetiségi óvodapedagógusok szakmai konferenciáját, amelyet abból az alkalomból rendeztek, hogy a főiskolán immár 40 éves a kisebbségi képzés.
- 15-16. A Project on Ethnic Relations (PER) az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének szervezésében egy nemzetközi kerekasztal-megbeszélésre került sor „A politikai extrémizmus és a nemzetközi kapcsolatok az új évezredben” címmel, amelynek meghívott vendége volt a kisebbségi ombudsman is.
18. „Régiók a nemzetiségek területén” címmel regionális konferenciát rendezett Szeged Város Önkormányzata, a Szegedi Nemzetiségi Önkormányzatok Társulása, valamint a Nemzetiségi Szövetség, amelyen Kaltenbach Jenő „A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele a régió közéletében” címmel előadást tartott.
20. Az 1945–1947 közötti német kitelepítés volt a témája annak a tudományos tanácskozásnak, amelyet a Magyar Tudományos Akadémián a Központi Statisztikai Hivatal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal támogatásával szerveztek. A rendezvényt Kaltenbach Jenő előadása nyitotta meg.
22. A kisebbségi biztos előadást tartott a kisebbségi önkormányzatok működésének tapasztalatairól a szolnoki Megyeházán a helyi önkormányzatok polgármestereinek, jegyzőinek és kisebbségi önkormányzati elnököknek rendezett szakmai napon.

Március

4. A Friedrich Ebert Alapítvány „Politikai kultúra Európában és Magyarországon” címmel rendezett vitafórumán hozzászólóként részt vett a kisebbségi biztos is.
- 14–15. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának a faji diszkrimináció tiltásáról szóló nemzeti jogalkotással foglalkozó munkacsoportja ülésezett Párizsban.
- 18–21. Az Európa Tanács Rasszizmus és Idegengyűlölet elleni Bizottságának plenáris ülése Strasbourgban.
26. Az Inter Ethnic Initiative for Human Rights szófiai irodájának meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott Szófiában parlamenti képviselőknek, állami tisztségviselőknek, megyei és helyi önkormányzati képviselőknek a bolgár ombudsmani intézmény létrehozásának kapcsán megrendezett konferencián országgyűlési biztosi munkájáról. A kisebbségi biztost külön megbeszélésen találkozott a Bolgár Parlament elnökével, valamint a Bolgár Parlament Állampolgári és Jogszérmekkel Foglalkozó Bizottságának elnökével.

Április

8. A Cigány Szervezetek Országos Szövetsége, valamint a Partners Hungary Alapítvány meghívására hazánkban tartózkodó szlovák kisebbségi szervezeteket tömörítő delegáció tagjai a kisebbségi biztos és az Ombudsmani

Hivatal munkájával ismerkedtek, valamint előadást hallottak „A magyarországi roma közösségek és a hazai kisebbségvédelem aktuális kérdései” címmel.

17. Kaltenbach Jenő beszélgetésre hívta az írott sajtó kisebbségi kérdésekkel foglalkozó újságíróit a 2001. évről készült parlamenti beszámolója főbb témáinak ismertetésére.
- 25–26 Az Európa Tanács Emberjogi Igazgatósága Főigazgatójának, Pierre-Henri Imbert úrnak a felkérésére Kaltenbach Jenő az ECRI elnökhelyetteseként részt vett és előadást tartott Vilniusban a nemzeti kisebbségek kormányzerveinek 9. találkozásán.
30. A Civitas Egyesület felkérésére a kisebbségi ombudsman felsőoktatási vizsgálatának eredményeiről tartott előadást Heizerné Hegedűs Éva fősztályvezető a Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Tanárképző Főiskoláján egy oktatási csereprogram keretében Magyarországon tartózkodó amerikai tanárcsoport számára.
31. A Civitas Egyesület kérésére az oktatási csereprogram amerikai résztvevőit fogadta hivatalában Kaltenbach Jenő.

Május

2. A budapesti Közgazdasági Politechnikum Gimnázium és Szakközépiskola „Tolerancia Nap”-ján Puskás Dóra jogi referens tartott előadást az ombudsman tevékenységéről.
4. Kápolna község Cigány Kisebbségi Önkormányzatának felkérésére a kisebbségi biztos a rendezvény fővédnökeként beszédet mondott azon a cigányfesztiválon, amelynek résztvevői és szereplői a helység cigány és nem cigány fiataljai voltak.
- 7–8. Kaltenbach Jenő meghívására az Országgyűlési Biztosok Hivatalában tapasztalatcserét folytatott irodánk munkatársaival Margaréta Wadstein, a svéd kormány antidiszkriminációs ombudsmanja és roma ügyekkel foglalkozó munkatársa.
16. A Children’s Identity and Citizenship for Europe (CICE) felkérésére Kaltenbach Jenő nyitó előadást tartott az „Európa jövődö polgárai” címmel megrendezett konferencián.
18. Az ausztriai neumarkti székhelyű Karl Brunner Europehaus meghívására a kisebbségi ombudsman egy kisebbségi szeminárium keretein belül előadást tartott „Miért kell a kisebbségeknek ombudsman?” címmel.
28. Az ECRI vezetőinek és az Európa Tanács tagországai képviselő-vezetőinek eszmecserejére került sor Strasbourgban.
31. A kisebbségi önkormányzati választásokkal összefüggő kérdések megvitatása céljából a kisebbségi ombudsman megbeszélést kezdeményezett a magyarországi kisebbségek országos önkormányzatai elnökeinek, valamint más érintettek bevonásával.

Június

4. „A Nyelvi Karta hatályosulásának elvi és gyakorlati problémái – a kisebbségi ombudsman szemszögéből” címmel tartott előadást Belánszki Gyula fősztályvezető a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által rendezett konferencián.
- 5., 10. A kisebbségi jogok érvényesülése a kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése terén indított vizsgálatunk részeként fórumra került sor Pécsen a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalban, majd Nyíregyházán a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal közreműködésével. A pécsi és nyíregyházi fórumokkal egy időben munkatársaink panaszfelvételt is tartottak.
12. Alvaro-Gil Robles, az Európa Tanács emberjogi biztosa magyarországi látogatása alkalmával felkereste az Országgyűlési Biztosok Hivatalát is és megbeszélést folytatott az ombudsmanokkal.
13. A kisebbségi biztos volt a házigazdája a Roma Kerekasztal soros ülésének.
14. Az ECRI antidiszkriminációs munkacsoportjának soros ülésére került sor Párizsban.
15. Kaltenbach Jenő részt vett és ünnepi beszédet mondott a Magyarországi Németek Általános Művelődési Központjában a német–magyar tagozat első végzős osztályának érettségi ünnepélyén.
17. A kisebbségi biztos a Finn Nagykövetséggel közösen finn és magyar szakemberek részvételével kerekasztal-beszélgetést rendezett – témája egy páneurópai roma tanácsadó testület létrehozásának gondolata, megvalósításának lehetséges útja volt.
19. Az Országos Szlovák Önkormányzat által szervezett Szlovák Nemzetiségi Akadémián Belánszki Gyula fősztályvezető és Magicz András fősztályvezető-helyettes előadást tartottak az önkormányzati választások jogszabályi hátteréről.

21. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen tartott előadást a kisebbségi biztos egy amerikai oktatókból álló csoport számára a hazai kisebbség-politikáról.
- 28–29. A Deutsche Bank meghívására Kaltenbach Jenő részt vett a „Nyíltan a toleranciáról és a másságról” címmel Berlinben megrendezett konferencián.

Július

- 7–14. „Közép-Európa: új határ” címmel rendezte meg az Európai Újságírók Szövetsége spanyol frakciója Nyári Egyetemét, melyen részt vett és előadást tartott „Belső határok: kisebbség és többség” témakörben Kaltenbach Jenő is.
31. A Magyar Zoltán Népfőiskolai Társaság kisebbségi képzési programján Magicz András előadást tartott a kisebbségi önkormányzati rendszer tapasztalatairól.

Augusztus

1. A Magyar Zoltán Népfőiskolai Társaság kisebbségi képzési programján Puskás H. Dóra előadást tartott a kisebbségi önkormányzatok együttműködési jogairól.
3. A kisebbségi jogok helyzetéről tartott előadást Kaltenbach Jenő a „Sziget 2002” programsorozaton belül a Napsütés Alapítvány meghívására.
20. Némethné Takács Margit címzetes főmunkatárs magas szintű és lelkiismeretes munkájáért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.

Szeptember

4. Az European Centre for Minority Issues szervezésében Flensburgban Európa nemzeti kisebbségekkel foglalkozó ombudsmanjai találkoztak, és tapasztalatot cseréltek tevékenységükről. Kaltenbach Jenő előadást tartott 7 éves munkájának tapasztalatairól.
- 9–13. Az Európa Tanács felkérésére Kaltenbach Jenő Oroszországba utazott, ahol Moszkvában megbeszéléseket folytatott az orosz emberjogi ombudsmannal és munkatársaival, az Állami Duma Kisebbségi Bizottságának vezetőjével, valamint az államelnök emberjogi megbízottjával. Az észak-kaukázusi Piatigorskban a régió ombudsmani intézményének felállításáról szervezett szemináriumon előadást tartott és kérdésekre válaszolt a kisebbségi biztos.
18. A Europol Adatvédelmi Felelős Hivatalának megnyitóján részt vettek az országgyűlési biztosok is.
18. Az igazságszolgáltatás reformja az európai uniós csatlakozás küszöbén címmel tartott nyílt napot az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, amelyen részt vett és hozzászólta a kisebbségi biztos.
19. Az ECRI antidiszkriminációs munkacsoportjának ülése Párizsban.
19. „Kisebbségi felsőoktatás a társadalmi változások tükrében” címmel rendeztek konferenciát a Pécsi Tudományegyetemen, ahol Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes tartott előadást a kisebbségi ombudsman átfogó felsőoktatási vizsgálatának eredményeiről.
20. A Svéd Parlament Kutatási Főosztályának négy fős csoportját fogadta a kisebbségi ombudsman, akik azzal a céllal látogattak Magyarországra, hogy megismerjék – a csatlakozni kívánó országok közül elsőnek – a Magyar Országgyűlést és annak szerveit.
20. A Pécsi Kulturális Központ felkérésére Kaltenbach Jenő nyitotta meg a Nemzetiségi Napok rendezvénysorozatát.
28. Az Európa Tanács Európai Ifjúsági Központja Nyílt Napot tartott, amelynek egyik eseménye volt a „Fiatalok perspektívái a ma Európájában” címmel megtartott kerekasztal-beszélgetés. A Magyarországon és Európában legégetőbb emberi jogi kérdésekről és kihívásokról szóló vita egyik résztvevője Kaltenbach Jenő volt.
29. A „Budapesti Németek Napja” kulturális gálaműsorát a kisebbségi biztos beszéde nyitotta meg.

Október

- 1–2. Az ECRI és a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia vezetőinek közös értekezlete Strasbourgban.
4. A Faddi Polgári Kör meghívására a kisebbségi ombudsman lakossági fórumon vett részt, melynek témája az előítéletek leküzdése és a tolerancia volt.
18. „Előítélet elleni küzdelem lehetőségei a felsőoktatásban” címmel tartott előadást a kisebbségi biztos Píliszentkeresztben a Konferencia Központban a „Párbeszéd a Toleranciáért” program szervezőinek felkérésére.

28. Az ECRI elnökségének ülése Párizsban.
29. A bonni Bundesakademie für Sicherheitspolitik meghívására a kisebbségi biztos előadást tartott a „Kisebbségvédelem – krízismegelőzési modell” címmel Bad Honnefben megrendezett szemináriumon a magyarországi tapasztalatokról.
30. A Magyar Business Leaders Fórum Ügyvezető Testülete konferenciát rendezett „Esélyegyenlőség a munkaerőpiacon” címmel, melynek „Diszkriminációmentesség” paneljét a kisebbségi ombudsman vezette.

November

7. A spanyol Sabino Arana Alapítvány meghívására Kaltenbach Jenő Bilbao-ban vitával egybekötött előadást tartott az európai, így a hazai kisebbségekkel összefüggő kérdésekről.
9. A román munkaerő-piaci helyzetéről és jogvédelméről Magicz András előadást tartott a Friedrich Naumann Alapítvány és a budapesti Német Ajkú Gyülekezet által szervezett konferencián.
11. A Raoul Wallenberg Egyesület és a Keresztény Zsidó Társaság szervezésében kerekasztal-beszélgetésre került sor a gyűlöletbeszédéről és a diszkriminációellenes törvény megalkotásának szükségességéről. A rendezvény előadója volt a kisebbségi biztos.
13. Göncz Árpád „Kék Szalonjában” tartott előadást Kaltenbach Jenő kisebbségi identitásról, hovatartozás-tudatról.
14. „Az antidiszkriminációs jog alapfogalmai, a szabályozás hiányosságaiból fakadó gyakorlati problémák” címmel tartott előadást Belánszki Gyula főosztályvezető az Igazságügyi Minisztérium által Pütkösdfürdön szervezett továbbképzésen, amelyet a Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat ügyvédei és más szakemberek részére rendeztek.
- 19–20. A bécsi European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia vezető testületének 14. ülésére került sor, melyen Kaltenbach Jenő tagként vett részt.
27. A kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről rendezett szemináriumot a kisebbségi biztos, melyen több mint 80, kisebbségi oktatással foglalkozó szakember jelent meg.
29. Johannes Rau, a Német Szövetségi Köztársaság elnöke magyarországi látogatása során találkozott a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának képviselőivel és a kisebbségi közélet jeles képviselőivel. A német szövetségi elnököt Kaltenbach Jenő tájékoztatta aktuális kérdésekről.

December

2. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény végrehajtása ellenőrzési folyamatának részeként szemináriumot szervezett, amelyen Kaltenbach Jenő a Keretegyezménnyel kapcsolatos ombudsmani tapasztalatairól tartott előadást.
 2. A Bibó Kollégium vendége volt Kaltenbach Jenő, aki a jászladányi ügy kapcsán beszélt aktuális kisebbségpolitikai kérdésekről.
 3. Az Országos Közoktatási Intézet felkérésére német nemzetiségi oktatásban résztvevő tanárok részére a Hon- és Népismereti Képzés keretében Fórika László jogi referens előadást tartott a kisebbségekkel kapcsolatos hazai jogi szabályozásról.
 4. Az Angyalföldi József Attila Művelődési Központ „Híres nemzetiségek – nemzeti hírességek” programja keretében Kaltenbach Jenő beszélgetett a művelődési központ érdeklődő közönségével.
 7. A Beszélő című folyóirat „Roma kultúra, roma élet, roma történelem” címmel tanári módszertani konferenciát rendezett, melyen előadást tartott a kisebbségi ombudsman.
- 9–13. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.

Függelék

1.számú melléklet

Ügyszám:2243/2002

JELENTÉS a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján

A vizsgálat megindítója

A hazánkban élő kisebbségi közösségek jogi helyzete a rendszerváltozást, különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) elfogadását követően jelentősen megváltozott. Az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően, amely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, megalkultak a kisebbségi önkormányzatok, a kisebbségi közösségek öngazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szervei.

A kisebbségi önkormányzatok képviselői a testületek létrejötte óta számos problémával és szabályozási hiányossággal szembesültek, amelyek megoldására, megváltoztatására mind a mai napig nem került sor.

A Nektv. módosításának szükségessége már a kisebbségi önkormányzatok működésének első ciklusa alatt felmerült, de ez a folyamatos, gyakran azonban új szervezeti keretek között folyó kodifikációs munka, illetve a hosszan tartó politikai egyeztetések ellenére mind ez ideig nem történt meg. A Nektv. és a hozzá kapcsolódó, kisebbségi jogokat érintő jogszabályok módosításának késlekedése jelentős nehézségekhez vezetett, elegendő utalni a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások kapcsán tapasztalt választási visszaélésekre. A módosítás elhúzódása egyre súlyosabb következményekkel járhat. A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggésben felmerült problémák és hiányosságok következtében egyes politikusok és szakértők az intézményrendszernek a létjogosultságát is megkérdőjelezték.

2002 tavaszán a kisebbségi jogok érvényesüléséről vizsgálatot indítottunk Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kisebbségi és települési önkormányzatai körében, azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatai, és a kisebbségi, valamint a települési politikusok véleménye alapján ajánlásokat, javaslatokat fogalmazzunk meg a kisebbségi önkormányzati rendszer hatékonyabbá tételére érdekében.

Vizsgálatunk nem előzmények nélküli, 1997-ben már kezdeményeztünk egy átfogó, az akkor működő kisebbségi, illetve az érintett települési önkormányzatok teljes körét érintő kutatást.¹ Az elmúlt években számos ajánlást, kezdeményezést és javaslatot fogalmazzunk meg a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével és működési nehézségeivel kapcsolatban érkezett panaszügyek alapján.

A kisebbségi önkormányzati rendszer kérdéskörével mindig kiemelten foglalkoztunk az országgyűlés részére készült éves ombudsmani beszámolóinkban.

Az elmúlt években különböző tudományos műhelyekben is születtek fontos, a kisebbségi önkormányzatok működését elemző munkák.²

Az általunk kezdeményezett kutatás abban tért el az eddigiektől, hogy a legfontosabb részét jelentő kérdőíves felmérés alapvetően a kisebbségi jogok, ezen belül is a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülésének megismerésére helyezte a hangsúlyt, s csak minimális mértékben törekedett a kisebbségi önkormányzatok működését befolyásoló szociológiai jellemzők feltárására.

¹ Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Osiris–MTA Kisebbségkutató Műhely–MTA Regionális Kutatások Központja, Bp.–Pécs, 1999.

² Eiler Ferenc és Kovács Nóra, Molnár Emília, Rátkai Árpád, Pálné Kovács Ilona, Szalai Júlia és tanítványai írásaira gondolunk elsősorban, említendő továbbá az MTA RKK TKO-ban 2000-ben lefolytatott német kisebbségi önkormányzati kutatás. A kisebbségi jogokkal, kisebbségi önkormányzatok választásával és működésével kapcsolatos kérdések jogi problémáinak tárgyalásához lásd mindenekelőtt a *Fundamentum* 2001/3-as számát, amely egy 2000-ben szervezett konferencia előadásait és elméleti tanulmányokat tartalmazza. Ki kell emelnünk továbbá a kisebbségek parlamenti képviselete és részvételük a politikai döntéshozatali folyamatban című kiadványt, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 1999-ben szervezett konferencia előadásait, a közvetlenül érintett kisebbségi képviselők véleményét foglalja össze.

A vizsgálat módszere

A vizsgálat, amelynek lebonyolításában a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Térségfejlesztési Kutatások Osztálya (a továbbiakban: MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya) kutatói³ vettek részt, három szakaszból állt.

A vizsgálat első, legfontosabb része egy kérdőíves felmérés volt. A korlátozott anyagi feltételek és a szorosra szabott időbeli keretek nem tették lehetővé, hogy az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot bevonjuk a vizsgálatba, ezért Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéket választottuk terepként. Baranya megyére sokszínű nemzetiségi múltja és jelene okán esett a választás; a megyében a nagyszámú cigány és német kisebbségi önkormányzat mellett a horvát, a bolgár, a görög, a lengyel és a szerb kisebbség is alakított önkormányzatokat. Úgy véltük, a „nagy” és a „kis” nemzeti kisebbségek és önkormányzataik⁴ részben azonos, részben eltérő problémákkal küszködnek, érdekeikben és a kisebbségi politizálás stratégiáiban akadhatnak különbségek. A másik póluson, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében viszont a jelenleg működő kisebbségi önkormányzatokat, hat kivétellel, a cigány kisebbség alakította, s az eddigi tapasztalataink, valamint a különböző tudományos vizsgálatok alapján nyilvánvaló, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok helyzete sok tekintetben alapvetően más, mint a magyarországi nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatoké.

Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kiválasztása mellett tehát az a meggyőződésünk szól, hogy e két megye kisebbségi összetételére figyelemmel a vizsgálat, noha a már említett korlátozó körülmények miatt nem teljes körű, mégis fel tudja tární a magyarországi kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő főbb problémaköröket és tendenciákat, amelyek vélhetően tipikusnak nevezhetők.

A kérdőív a Nektv.-ben rögzített jogok megvalósulására, mindennapi alkalmazásának problémáira, a kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti együttműködésre kérdez rá. A kisebbségi önkormányzatok mellett azon települési önkormányzatok is kézhez kapták a kérdőívet, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzat működik.

Így mód nyílt arra, hogy mindkét fél szemszögéből megismerjük a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos eredményeket, kudarcokat, problémákat; hogy a kisebbségi önkormányzatokat a települési önkormányzatok nézőpontjából is szemügyre vehessük.

A Baranya megyében 2002 tavaszán működő 123 kisebbségi önkormányzat közül 57 küldte vissza a kitöltött kérdőívet, arányuk 46%. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 93 működő kisebbségi önkormányzata közül ezzel szemben csak 24 juttatta el az országgyűlési biztosnak a kitöltött kérdőívet, ez az arány így jóval, épp 20%-kal marad el a baranyaitól, ami 26%. Az összesen kiküldött 216 kisebbségi önkormányzati kérdőívől tehát 81 érkezett vissza, a beküldési arány 38%.⁵

2002 tavaszán Baranya megyében 81 településen működött egy kisebbségi önkormányzat, és a megyében 16 olyan település található, ahol a kisebbségi önkormányzatok száma kettő vagy több volt.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 84 olyan település található, ahol egy kisebbségi önkormányzat működött, mindössze három olyan település akadt, ahol két vagy annál több kisebbségi önkormányzattal találkozhatunk. A két megye azon településeinek száma tehát, ahol egy vagy több kisebbségi önkormányzatot találunk, 184 volt, közülük 110 települési önkormányzat választott a kérdőívre, a beküldési arány 59%.

Összességében a megkeresett kisebbségi önkormányzatok 38, a települési önkormányzatok 59 százaléka töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívek adatait képezték a kutatási eredmények bázisát.

A vizsgálat második részében, június első felében, a két megyeközpontban, Pécsen és Nyíregyházán fórumot szerveztünk. E fórumokra meghívást kaptak a kisebbségi önkormányzatok elnökei, a polgármesterek, a megyék országgyűlési képviselői valamint a közigazgatási hivatalok vezetői és kisebbségi referensei. A fórumon a megyék kisebbségi és települési politikusai tájékozódhattak a kutatásról és egyúttal észrevételeiket, javaslataikat, panaszait is megfogalmazhatták.

2002 júliusában, a vizsgálat harmadik szakaszában, az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának munkatársai strukturált interjúkat készítettek Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kisebbségi elnökökkel, polgármesterekkel, jegyzőkkel, kisebbségi referensekkel. Az interjúk készítésének az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének, a kisebbségi jogok érvényesülésének demográfiai, gazdasági, társadalmi és politikai feltételeit helyi szinten feltérképezzük. A települések, illetve az önkormányzatok kiválasztásánál több szempontot is mérlegelni kellett. Mivel feltételezhető volt, hogy a kisebbségi és a

³ A kutatás vezetője, a zárótanulmány készítője: Váradi Mónika Mária; A kutatás és feldolgozás közreműködői: Bali János, Farkas Judit, Gulyás Judit, Koós Bálint, Rácz Kata, Schwarcz Gyöngyi; A kérdőíveket feldolgozta: Tóth László Balázs, Vas Anna Sára.

⁴ A kutatók a „nagy” nemzeti kisebbség alatt, a magasabb lélekszámú és területileg összefüggő településeken élő kisebbségeket értették, Baranya megye esetében a németeket és a horvátokat, míg „kis” nemzeti kisebbség alatt a két megyében élő többi, kisebb létszámú, területi szórásban élő kisebbségeket. A cigány kisebbséget a nemzeti kisebbségektől jelentősen eltérő helyzete és problémái miatt az adatok bemutatása során általában külön nevesítették.

⁵ A százalékokat, a könnyebb olvashatóság érdekében, kerekítve közöljük. Az elemzés során az értelmezhető válaszokat vettük figyelembe, így a szövegben az általában kis esetszámú és arányú „egyéb” válaszokat nem tüntettük fel.

települési önkormányzatok működését, mozgásterét jelentős mértékben befolyásolja a település lélekszáma, ezért megyeszékhely, kisváros, község és aprófalú egyaránt került a mintába.

A „kis” – a két megyében: bolgár, görög, lengyel, örmény, szerb, szlovák – kisebbségek önkormányzatait teljes körben fölkerestük az interjúkészítés során, mert a statisztikai elemzésben elhalványulnak a „nagy” kisebbségek mellett (hiszen tőlük mindössze két kérdőív érkezett vissza), és mert úgy feltételeztük, mozgásterük és érdekérvényesítési képességeik korlátozottabbak a „nagy” kisebbségeknél. Végül, mivel a két megyében működő kisebbségi települési önkormányzatok⁶ számára, speciális helyzetük okán, nem küldtünk ki kérdőívet, mindösszesen öt ilyen településen készítettünk interjút a polgármesterrel és lehetőség szerint egy kisebbségi egyesület, civil szervezet vezetőjével. *Baranya megyében 20 településen 51, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 22 településen 49 interjú készült el 2002 júliusában.*⁷

A jelentés az MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztályának zárótanulmányára épül, amely a vizsgálat céljához és módszereihez igazodva, szerkezetében alapvetően a kérdőív blokkjait követi.

A vizsgálat célja

A kisebbségi jogokkal összefüggő vizsgálatunkban azt kívántuk elemezni, hogy *a kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtése céljából, annak közjogi kereteként létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésükkel, tevékenységükkel mennyire tudják elősegíteni a Nektv.-ben rögzített kisebbségi jogok érvényesülését.*

Feladatunknak tekintettük azonban a kisebbségi jogok érvényesülése során megismert problémák és konfliktusok pontos feltárását is, amely elősegítheti a jogi szabályozásban lévő hiányok, ellentmondások felismerését, valamint a működési zavarok vagy a diszfunkciók jogi, gazdasági, illetve társadalmi okainak szétválasztását.

(A vizsgálatnak természetesen nem az volt a célja, hogy a kisebbségi önkormányzatok működésének, a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttműködésének árnyoldalait a valóságosnál sötétebbre fesse.)

A vizsgálat tanulságai alapján megállapíthatók a nemzeti kisebbségek és a cigány önkormányzatok közötti legnagyobb különbségek, a vizsgált kisebbségi önkormányzatok legjelentősebb problémái, nehézségei.

Mindezekre figyelemmel olyan észrevételeket és javaslatokat kívánunk megfogalmazni, amelyek hozzájárulnak a felmerült gondok és hiányok kiküszöböléséhez, megoldásához és hatékonyabbá teszik a kisebbségi önkormányzatok működését, a kisebbségi érdekképviselést és a kisebbségi jogok érvényesülését.

A vizsgálat tárgykörei

A kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben több kérdéskört is vizsgáltunk, így különösen a kisebbségi önkormányzatok:

- megalakulását, a képviselőik választásával összefüggő problémákat;
- működési feltételeit;
- gazdálkodását, azok finanszírozási rendszerét, hátterét;
- együttműködését a települési önkormányzatokkal, az ezzel kapcsolatos nehézségeket, ellentmondásokat;
- megkeresési, kezdeményezési és az egyetértési jogainak az érvényesülését.

Vizsgáltuk továbbá:

- az oktatási öngazgatással összefüggő problémákat;
- az anyanyelv használatát;
- a hátrányos megkülönböztetés előfordulásával kapcsolatos kisebbségi önkormányzati tapasztalatokat;
- a kisebbségi és települési önkormányzati képviselők képzését.

Végezetül a kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelésével foglalkoztunk, amelynek keretében áttekintettük a Nektv. módosításának problémáit, a kisebbségi önkormányzatok hatáskörének és feladatainak bővítésével összefüggő kérdéskört és röviden összegeztük a kutatás legfőbb megállapításait.

⁶ Baranya megyében tizenöt kisebbségi települési önkormányzat működik, tizenkét német, három horvát. Közülük két-két horvát illetve német települést választottunk. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében mindössze egy (német) kisebbségi települési önkormányzat alakult 1998-ban.

⁷ Az interjúkat, az országgyűlési biztossal és munkatársaival előzetesen egyeztetett vázlat szerint szociológusok, etnográfusok végezték, s nem az országgyűlési biztos munkatársai. A kutatók 28 cigány, 13 német, 4 horvát, 2-2 szerb és lengyel, valamint 1-1 szlovák, görög, bolgár és örmény közvetlenül választott kisebbségi önkormányzat elnökével vagy elnökhelyettesével beszélgettek. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az említettek közül interjú készült az országos cigány önkormányzat megyei szervezetének elnökével valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány megyei képviselőjével is.

1.

**A kisebbségi önkormányzatok megalakulása,
a kisebbségi képviselők választása*****A kisebbségi önkormányzatok megalakulása,
a kisebbségi képviselők mandátumának folytonossága***

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 47 százaléka az 1994-es önkormányzati választások idején, 49 százalékuk azonban csak 1998-ban alakult meg.

Az első ciklus a kisebbségi önkormányzatok számára a tapasztalatszerzés, a lehetőségek, a szerepek kipróbálásának időszaka volt, ezért a működés zökkenőmentességét, eredményességét segítette elő, ha a kellő tapasztalatokkal és ismeretekkel felvértezett korábbi képviselők helyet kaptak a második ciklusban megalakult önkormányzatokban is. A feldolgozott válaszok alapján megállapítható, hogy a vizsgált, 1994 óta működő kisebbségi önkormányzatokban átlag több mint két tag személye azonos volt a két ciklusban. Az alacsony esetszám miatt azonban ezt a viszonylag kedvező adatot is fenntartással kell kezelni.

A kisebbségi önkormányzatok 1998-as megalakulása óta az önkormányzatok 66 százaléka jelezte, hogy a ciklus vége felé is ugyanazok a testület tagjai, mint a választást követően.

Összesen 31 esetben említettek változást a kisebbségi önkormányzatok, ennek oka döntően lemondás, ritkábban háláletet, illetve elköltözés volt.

***Kisebbségi képviselők
a települési önkormányzatok képviselő-testületeiben***

Az egyes kisebbségek, élve a kedvezményes mandátumhoz jutás lehetőségével, az 1998. évi választások idején is törekedtek arra, hogy képviselőik bekerüljenek a települési önkormányzatokba, elsősorban azért, mert a kisebbségi érdekképviseletet a jelenlegi törvényi szabályozás feltételei között nem tartják igazán hatékonynak, és részt kívánnak venni a települések életét meghatározó döntéshozatalban is.

A kérdőívek tanúsága szerint – melyet az interjúk csak megerősítettek – a „nagy” nemzeti kisebbségek által alakított önkormányzatok tagjainak nagyobb az esélyük arra, hogy bejussanak a települési önkormányzatba is. Ehhez képest a cigány kisebbségi képviselőknél jóval kisebb a lehetőségük ugyanerre. Ez az esély megyék szerint is differenciált, Baranya megyében nagyobb (átlag 0,5), mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (0,3). A roma politikusok számára tehát jóval szűkebb az átjárás lehetősége a kisebbségi és települési önkormányzat között, mint a nemzeti kisebbségek esetében. Ez a társadalmi integráció, illetve a társadalmi elismertség alapvető különbségeire is utal.

A települési önkormányzati kérdőívek adatai némileg kedvezőbb képet mutatnak az átjárás lehetőségeiről, de ez elsődlegesen az e kérdésre válaszolók alacsony esetszámából következik. A települési önkormányzatok válaszai is megerősítik azonban a településnagyság és az átjárhatóság összefüggését, vagyis, hogy az aprófalvakban jóval gyakoribb a két képviselő-testület tagjainak egybeesése.

***A kisebbségi önkormányzatok és képviselőik megyei, regionális,
országos szervezeti tagsága és kapcsolatuk az országos önkormányzatokkal***

A felmérés során megkérdeztük, hogy a kisebbségi önkormányzatokban voltak-e olyan képviselők, akik az országos kisebbségi önkormányzat, illetve a megyei közgyűlés tagjai.

A kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok között tíz olyan volt, amelyben az egyik képviselő az országos önkormányzat tagjaként is tevékenykedett, megyei közgyűlési tagságról viszont csak két esetben számoltak be. Országos képviselőket a „nagy” kisebbségek önkormányzatai között találhatunk, megyei közgyűlési tag egy-egy német, illetve szabolcsi roma képviselő.

Megkérdeztük azt is, hogy a kisebbségi önkormányzat tagja-e valamilyen megyei vagy regionális szervezetnek. Annak ellenére, hogy legalábbis a „nagy” kisebbségek (cigányok, németek, horvátok) mindkét megyében megalakították megyei szövetségeiket, a kisebbségi önkormányzatok többsége, 54 százaléka nem tagja ilyen szervezetnek.

A helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok közötti viszony jelenlegi jogi szabályozását a kisebbségi önkormányzatok több mint fele (55%) kielégítőnek tartja. Feltűnő azonban a különbség a nemzeti és a cigány kisebbségi önkormányzatok között. Míg a német (72%) és a horvát (71%) kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége elismerően nyilatkozik a két szint közötti kapcsolatáról, addig Baranya (37%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (46%) cigány kisebbségi önkormányzatai korántsem mondhatóak elégedettnek.

Ugyanígy, egymástól különböző válaszokat adtak az *elégedetlen kisebbségi önkormányzatok* arra a kérdésre, hogy a helyi és az országos kisebbségi önkormányzati szint közötti viszony javítása érdekében *milyen változtatásokat látnának szükségesnek*.

Az interjúk során a nemzeti kisebbségek vezetői közül többen is *említették a megyei kisebbségi önkormányzatok kialakításának lehetőségét*, amelytől jobb információáramlást és hatékonyabb érdekképviseletet remélnék. Hangsúlyozták, hogy valódi jogosítványok, vagyis a döntéshozatalban való részvétel lehetősége nélkül a megyei szint létrehozásának semmi jelentősége nincs.

A „kis”, a két megyében csupán egy-két önkormányzat által reprezentált kisebbségek számára a megyei képvisellel szemben inkább a regionális szintű szerveződés látszik elérhetőnek és célszerűnek.

Ketten említik, hogy *szükség lenne az országos önkormányzatok munkájának ellenőrzésére*. Egy német elnök szerint *az országos önkormányzat szervezzen éves közmeghallgatást*, illetve jó lenne, ha *kihelyezett (bizottsági) üléseket tartanának a megyeközpontokban*.

A cigány kisebbségi önkormányzatok elnökei között viszont mindössze egy akadt, aki a megyei szint szükségességét hangsúlyozta. A helyi és az országos önkormányzati szint közötti jelenlegi kapcsolattal elégedetlenek többsége ugyanakkor nem az intézményrendszer tökéletesítését tartja fontosnak. *A cigány kisebbségi önkormányzatok egyfelől több támogatást várnak az országos cigány önkormányzattól, ami több információt, anyagi segítséget egyaránt jelent. Az elégedetlenek másik csoportja radikálisabban fogalmaz, és azt veti az országos önkormányzat és különösen elnöke szemére, hogy nem a cigányság egészét képviseli, hanem csak kitéüntetett csoportok érdekeit.*

Vélemények a választási rendszerről

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és a kisebbségi képviselők megválasztásával kapcsolatban fontos a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról alkotott kisebbségi és települési önkormányzati véleményeket is bemutatni. Az adatok részletes ismertetése előtt hangsúlyoznunk kell, hogy azok felvételére a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokat megelőzően került sor, így nem tudhatjuk, hogy a növekvő számban előforduló választási visszaélések milyen hatással voltak a kisebbségi és települési önkormányzatok e kérdésben képviselt álláspontjára, feltételezhetően ma már nagyobb arányban javasolnák a választójogi szabályok megváltoztatását.

A kérdőíves vizsgálat adatai szerint a kisebbségi önkormányzati választások hatályos szabályozásáról, annak problémáiról véleményt alkotó *kisebbségi önkormányzatok 79, a települési önkormányzatok 70 százaléka* úgy gondolja, hogy *nem kell változtatni a jelenlegi kisebbségi választási rendszeren*, vagyis megfelelőnek tartják azt a gyakorlatot, hogy a kisebbségi jelöltekre minden szavazásra jogosult választópolgár leadhatja voksát.

A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka nem tart attól, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módot ad a visszaélésekre. 35 százaléka szerint viszont a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét. Feltűnő a különbség a nemzeti és az etnikai kisebbségek válaszai között. A cigány kisebbségi önkormányzatok meghatározó többsége Baranya (80%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (85%) megyében is úgy vélekedik, hogy a rendszer nem ad módot visszaélésre. Föltehetően az a tapasztalat magyarázza ezt a véleményt, hogy „a roma identitás felvállalását az »etnobiznisz« sem tudta »népszerűvé tenni«,»⁸ vagyis a romáknak nemigen kell attól tartaniuk, hogy a többséghez vagy más kisebbségekhez tartozó polgárok cigány kisebbségi önkormányzatokat kívánnak alakítani. (A jászladányi eset azonban ma már ezt az általánosnak tekinthető vélekedést megcáfolta.)

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok körében már jóval többen vannak, amelyek szerint a jelenlegi szabályozás igenis módot ad visszaélésekre; a németek 52, a horvátok 67 százaléka nyilatkozott így. Nem véletlen, hogy a nagyobb lélekszámú településeken szignifikánsan magasabb azon válaszolók aránya (62%), akik szerint a visszaélés lehetősége valódi veszélyt jelenthet. Az aprófalvakban, a kistelepüléseken az emberek ismerik annyira egymást, hogy tudják, ki az, aki anélkül indul kisebbségi jelöltként, hogy valóban a kisebbséghez tartozna, s a kisebb közösség képes érvényesíteni visszatartó erejét az ilyesféle törekvésekkel szemben. A városokban azonban, ahol a szavazók többnyire nem ismerik a kisebbséghez tartozó jelöltek, könnyebb kihasználni az ún. etnobizniszben rejlő lehetőségeket.

Azok, akik szerint a jelenlegi rendszer módot ad a visszaélésekre, azt javasolják, hogy a mostani szabályokat úgy kellene módosítani, hogy csak a kisebbséghez tartozók lehessenek kisebbségi képviselők (kilenc említés); azon nem csodálkozhatunk, hogy már kevesebben szeretnék (mindössze két említés), hogy csak a kisebbséghez tartozók szavazhassanak. Két cigány önkormányzati elnök szóvá tette, hogy a választási bizottságokba (több) roma tagot kellene delegálni.

A települési önkormányzatok 88 százaléka szerint a kisebbségi választások jelenlegi rendszere nem ad módot a visszaélésekre, csupán 12% vélekedik úgy, hogy a rendszer tartalmazza a visszaélés lehetőségét.

⁸ Majtényi Balázs: A magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer elvei és működése. *Fundamentum* 2001/3:34-42.

Látható, hogy a kisebbségi és a települési politikusok igencsak eltérően ítélik meg a visszaélések veszélyét; a települési önkormányzatok nem tartják igazán jelentős problémának. A számok üzenetét lefordítva azt mondhatjuk, hogy *a kisebbségi önkormányzatok a jelöltállítás rendszerén szívesen változtatnának, de nem akarnak lemondani a többségi szavazók voksairól.*

Ami a jelöltállítást illeti, a jelenlegi rendszer megváltoztatása mellett érvelők valamilyen regisztrációhoz kötnék a „csak a kisebbséghez tartozók indulhassanak jelöltként” elv megvalósítását, és annak ellenőrzését a kisebbségi közösség (önkormányzatok, egyesületek) hatáskörébe utalnák. A kakukkfőka-jelenség kiküszöbölése, valamint annak érdekében, hogy egy adott településen csak azok alakíthassanak kisebbségi önkormányzatot, akik mögött valóban kisebbségi közösség áll, a kisebbségi politikusok valamilyen, a létszámhoz vagy a jelölőcédulák jelenleginél magasabb számához kapcsolódó limitet tartanak szükségesnek: például a kisebbségi jelölteknek több ajánlószelvényt kellene összegyűjteniük, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzat megalakításának lehetőségét „a vélelmezhető kisebbségi lakosságszámhoz kellene kötni”.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával, a kisebbségi képviselők választásával és a választójogi rendszer hiányosságaival kapcsolatban számos egyedi panasz is érkezett ez évben, az ezzel kapcsolatos megállapításainkat, javaslatainkat és ajánlásainkat külön jelentésekben összegeztük. A vizsgálatunkban így csak az adatok alapján megállapítható sajátos ellentmondásokra kívánunk utalni.

A kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy gondolja, hogy nem kell változtatni a jelenlegi választási rendszeren. 65 százaléka attól sem tart, hogy a jelenlegi választási gyakorlat módot adna a visszaélésekre. Mégis egyre erőteljesebb az a szakmai álláspont, hogy a már működő kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti a jelenlegi szabályozás, amely szerint a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vesznek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akik egészen más kisebbséghez, vagy kizárólag a többségi társadalomhoz tartoznak és így semmilyen személyes kötődésük nincs az adott kisebbség kultúrájához.

A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások is azt jelzik, hogy a problémák egyre súlyosabbak, joggal merül fel a kérdés, hogy miért nem akarnak ezen a kisebbségi önkormányzatokban napi munkát végző képviselők nagyobb arányban változtatni? Feltehető, hogy azok a kisebbségi önkormányzatok, ahol az ismert visszaélésekre még nem került sor, inkább érdekeltek a jelenlegi struktúra fenntartásában, mint a választójogi szabályok markáns, de számukra előre nem látható következményekkel járó módosításában.

Ugyanakkor ezek a ma még kivételnek tekinthető esetek a kisebbségi önkormányzati rendszer megszüntetésére irányuló politikai irányok felerősödéséhez, vagy a feladatok, hatáskörök további gyengüléséhez és az ahhoz kapcsolódó finanszírozási támogatások csökkenéséhez vezethetnek. Ezen káros folyamat következménye akkor előzhető meg, ha rövid időn belül sor kerül a kisebbségek többsége által is elfogadott jogszabályi módosításokra.

Vizsgálatunk alapján az is megállapítható, hogy a kisebbségi közösségek törekednek arra, hogy képviselőik egyre nagyobb számban kerüljenek be a települési önkormányzatok testületébe. A kisebbségek helyi társadalomba és közéletbe való integráltságának egyik fokmérője az, hogy a kisebbségi képviselők milyen mértékben vesznek/vehetnek részt a települési önkormányzatok munkájában szavazati joggal bíró települési képviselőként.

Ha a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztési lehetőségeiről beszélünk, akkor egyrészt meg kell szigorítani azokat a választójogi szabályokat, amelyek a közvetlen kisebbségi önkormányzatok megalakulását biztosítják. A cél az, hogy a kisebbségi közösségek tagjai maguk közül választhassanak elkötelezett, identitással rendelkező, anyanyelvüket beszélő képviselőket.

A szabályozás módosításánál a kisebbségek azon igényét is figyelembe kell venni, amely képviselőik teljes jogú települési önkormányzati képviselő-testületi részvételének növelésére vonatkozik.

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával összefüggő szabályozást is érinti a – mindig újra és újra felvetődő – megyei kisebbségi önkormányzati szint létrehozásának kérdése. A jelenlegi közigazgatási fejlesztésre vonatkozó szakmai tervek a megye helyett a régió erősítésére helyezik a hangsúlyt. Célszerűbb ezért a kisebbségi önkormányzatok középszintjének megalakítási lehetőségéről beszélni, amely megyei vagy regionális szintet egyaránt jelenthet.

Ha azonban nem változnak meg a kisebbségi képviselők megválasztására vonatkozó szabályok, akkor a középszint létrehozása csak tovább növelheti a kisebbségi önkormányzati rendszer problémáit, működésének ellentmondásait. Megfelelő jogszabályalkotás esetén világosan tisztázni és pontosan rögzíteni kell, hogy mi a három kisebbségi önkormányzati szint egymáshoz való viszonya, elkülöníthető feladat- és hatásköre.

2.

A kisebbségi önkormányzat működési feltételei***A helyiséghasználat biztosítása***

A települési önkormányzatok által létrehozott polgármesteri hivatalok a Nektv.-ben rögzítettek szerint kötelesek a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. A kérdőívet visszaküldő *kisebbségi önkormányzatok 86 százaléka számára a települési önkormányzat biztosítja a működéséhez igazodó helyiséghasználatot*. Az adatok szerint a működéshez szükséges helyiség használatát a települési önkormányzat leginkább a horvát (100%), a baranyai cigány (95%) valamint a német (90%) kisebbségi önkormányzatok számára teszi lehetővé, *a szabolcsi cigány önkormányzatok (71%) e tekintetben az átlagnál kedvezőtlenebb helyzetben vannak*.

Az adatok azt jelzik, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének nyolcadik évében a legfontosabb működési feltételt jelentő helyiséghasználat még közel 14 százalékban megoldatlan.

Ugyanakkor a beérkezett *települési kérdőívek adatai* a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódó képnél *kedvezőbb helyzetről tanúskodnak*, a települési önkormányzatok 96 százaléka jelezte ugyanis, hogy *biztosítja a helyiséghasználatot*.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok között kevés akad, amelynek *saját tulajdonú irodája van*, így érthető, hogy *többnyire a polgármesteri hivatalban külön irodahelyiségben, vagy a települési önkormányzat képviselő-testülete által is használt helyiségben tartják az üléseiket*.

A saját tulajdonba, használatba adott, bérelt irodák megfelelő szintű, korszerű felszerelését jószerivel csupán a német kisebbségi önkormányzatok számára tette lehetővé az anyaországi támogatás – a német belügyminisztérium minden iroda kialakításához hozzájárult anyagilag –, a többiek a települési önkormányzatok támogatására, pályázati forrásokra utaltan, leginkább azonban saját erőből próbálják biztosítani a működéshez szükséges megfelelő infrastruktúrát – már ha van önálló irodájuk.

Egyéb működési feltételek biztosítása

A kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint a működésükhöz szükséges technikai feltételeket a települési önkormányzat polgármesteri hivatala alapvetően biztosítja; telefont (61%), faxot (48%), számítógépet (48%), valamint a fénymásolási (64%) és irattárolási (47%) lehetőséget. Ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok közel 20 százaléka sehol nem férhet faxhoz, számítógéphez, fénymásolóhoz.

Figyelemre méltó, hogy a kisebbségi önkormányzatok által adott válaszokhoz képest minden egyes technikai feltétel biztosítását nagyobb arányban jelezték a települési önkormányzatok. *A települési önkormányzatok véleménye szerint többnyire lehetővé teszik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges technikai eszközök: a telefon (78%), a fax (83%), a számítógép (54%) használatát, valamint a fénymásolást (91%) és az irattárolást (56%)*.

A válaszadó *kisebbségi önkormányzatok 77 százalékának postai kézbesítési feladatait a települési önkormányzatok végzik*. A települési önkormányzati kérdőívek összesítése alapján, *a települési önkormányzatoknak csak a 72 százaléka látja el a kisebbségi önkormányzat postai kézbesítési feladatait*.

A kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő *gépelési és sokszorosítási feladatokat a kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint 88 százalékban végzi a polgármesteri hivatal ezzel megbízott alkalmazottja*. A *települési önkormányzatok 93 százaléka jelezte, hogy ellátja a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő gépelési és sokszorosítási feladatokat*.

A települések lélekszáma szerint összevetve az adatokat az állapítható meg, hogy a *nagyobb községekben, városokban a kisebbségi önkormányzatok kevésbé szorulnak rá a települési önkormányzat apparátusának segítségére*.

A települési önkormányzatok támogatási feltételei és formái

Az, hogy egy adott települési önkormányzat, illetve polgármesteri hivatal vagy körjegyzőség⁹ milyen mértékben tudja támogatni a településen működő kisebbségi önkormányzat(ok) működését, függ a települési önkormányzat számára rendelkezésre álló eszközöktől és forrásoktól, továbbá a kisebbségi önkormányzatok számától és igényeitől.

⁹ A kistéleplések, aprófalvak körjegyzőségekhez tartoznak – elsősorban Baranya megyében –, itt a kisebbségi önkormányzatok gyakran veszik igénybe a körjegyzőségi központ hivatalát gépelési, sokszorosítási és postai feladatok ellátására, már ritkábban üléseik megtartására.

A kistelepüléseken általában nincs elegendő megfelelő állagú épület arra, hogy a kisebbségi önkormányzat saját helyiségben rendezkedjék be s azt fönn is tudja tartani, s e tipikusan forráshiányos települések gyakran arra sem képesek, hogy bármilyen anyagi eszközzel támogassák a kisebbségi önkormányzatukat.

Alapvetően a forráshiány az oka annak, hogy a települési önkormányzatok nem támogatják a kisebbségi önkormányzatokat, s a cigány kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is olyan településen működik, amely maga is szegény, „önhibáján kívül hátrányos helyzetű”, és a normatív állami támogatáson kívül nem rendelkezik bevételekkel. Az már a települési önkormányzat nagyvonalúságától függ, engedi-e a „szabad bejárást” a polgármesteri hivatalba a kisebbségi politikusok számára.

A másik póluson a kisvárosok és elsősorban a megyeszékhelyek állnak, általában több (választásról választásra növekvő számú) kisebbségi önkormányzattal. Ezek elegendő forrással rendelkeznek ahhoz, hogy viszonylag jelentős összeggel támogassák kisebbségi önkormányzataikat, s a városokban tipikus gyakorlat, hogy a munkaügyi központtal együttműködve a kisebbségi és/vagy a települési önkormányzatok, közhasznú foglalkoztatási formában, közösen finanszírozzák a kisebbségi önkormányzatok adminisztratív dolgozóinak alkalmazását.

A lehetőségeken és az igényeken túl természetesen a kisebbséggel és képviselőivel szemben táplált bizalomtól vagy bizalmatlanságtól is függ, hogy a települési önkormányzat milyen mértékben segíti a kisebbségi önkormányzatok működését.

A települési önkormányzat többféle módon járulhat hozzá a kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek költségeihez:

1. Az anyagi támogatás leggyakoribb módja az, hogy a települési önkormányzat viseli a kisebbségi önkormányzat működésével járó költségeket (állja a posta, a sokszorosítás költségeit, a hivatal munkatársai végzik a kisebbségi adminisztrációt stb.), ám ezen felül nem nyújt külön pénzbeli támogatást. A kisebbségi önkormányzatok 44 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat ilyen módon járul hozzá működési költségeihez, a legnagyobb arányban a német (52%), ritkábban a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány kisebbségi önkormányzatok (36%) körében, illetve a kistelepüléseken, az aprófalvakban tipikus ez a gyakorlat.

A települési önkormányzatok adatai alapján, azok 54 százaléka biztosítja a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit ebben a formában.

2. A másik bevált módszer szerint *a települési önkormányzat általános pénzbeli támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak, amely egyúttal tartalmazza a működési költségeket is. A kisebbségi önkormányzatok harminc százaléka jut ilyen típusú önkormányzati támogatáshoz, leginkább a horvát és a „kis” kisebbségekre jellemző ez, és annál valószínűbben találkozunk ezzel a stratégiával, minél nagyobb a település. A települési önkormányzati kérdőívek szerint ezt a gyakorlatot a települési önkormányzatok 26 százaléka alkalmazza.*

3. A harmadik típusú támogatási gyakorlat, hogy *a települési önkormányzat csak részben viseli a kisebbségi önkormányzat működésével járó költségeket. A kisebbségi önkormányzatok 8 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat ilyen módon segíti működését. A válaszadó települési önkormányzatok 14 százaléka jelezte, hogy ezt a gyakorlatot folytatja. Ez a támogatási forma kiugróan magasnak tűnik Baranya megye azon településein, ahol cigány kisebbségi önkormányzat működik (33%).*

4. Végül az is előfordul, hogy *a települési önkormányzat sem részben, sem egészében nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt számukra, erről a „megoldásról” a kisebbségi önkormányzatok 15 százaléka számolt be. A baranyai (25%) és szabolcsi (23%) cigány önkormányzatok, illetve azok a kisebbségi önkormányzatok (35%), amelyek 500 főnél kisebb aprófaluban működnek, az átlagosnál jóval gyakrabban jelezték ezt a problémát.*

Szemben a kisebbségi önkormányzati kérdőívek adataival, *a települési önkormányzatoknak csupán elenyésző hányada (mindössze 2%) jelezte, hogy nem viseli a kisebbségi önkormányzat működési költségeit és támogatást sem nyújt.*

Ügyfélfogadás

A kisebbségi önkormányzatok 66 százaléka tart ügyfélfogadást; míg a Baranya (85%) és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei (77%) cigány önkormányzatok kiugróan magas arányban jelezték, hogy több-kevesebb rendszerességgel tartanak ügyfélfogadást, addig ez az arány a német kisebbségi önkormányzatok körében (44%) a legalacsonyabb. Az a tény, hogy a községekben, kisvárosokban, megyeszékhelyeken igen magas (92%) az ügyfélfogadást tartó kisebbségi önkormányzatok száma, egyrészt az adott kisebbséghez tartozó népesség számával, másrészt a kapcsolatok lazább szövetével függ össze. Nem véletlen, hogy a kis településeken úgy érvelnek a kisebbségi vezetők, azért nincs szükség és igény sem ügyfélfogadásra, mert „napi kapcsolat” van az önkormányzat tagjai és a kisebbséghez tartozó lakosok között, és az elnököt és a képviselőket „bárki bármikor fölkeresheti az otthonában”.

A beérkezett kérdőívek adatai szerint *a települési önkormányzatok 45 százaléka biztosítja a kisebbségi önkormányzat számára az ügyfélfogadási lehetőséget, általában a polgármesteri hivatal egyik helyiségében.*

A problémák, amelyekkel kapcsolatban a kisebbségi lakosok önkormányzataik segítségére igényt tartanak, sokrétűek, az azonban megint csak kitűnik, hogy alapvető a különbség a cigány és a nemzeti kisebbségek között. A cigány önkor-

mányzatokhoz nem csupán gyakrabban fordulnak, mint a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz, de alapvetően más jellegű, döntően szociális és foglalkoztatással összefüggő problémák miatt keresik fel őket. A cigány önkormányzatokra nagy nyomás nehezedik a roma kisebbséghez tartozók felől, akik elsősorban egzisztenciális gondjaik megoldásában remélnék segítséget, a nemzeti kisebbségek önkormányzataihoz jóval inkább a kisebbségi törvény által biztosított kereteken belül értelmezhető és teljesíthető kérésekkel fordulnak: oktatási ügyek, támogató nyilatkozat továbbtanuláshoz, pályázathoz, kulturális rendezvények, egyesületek anyagi támogatása.

A polgármesteri hivatalok szakmai segítsége

A jegyzőknek, a polgármesteri hivatalok munkatársainak a technikai feltételek biztosítása mellett a kisebbségi önkormányzatok szakmai segítése is kötelező feladata.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok szerint a kisebbségi testületi ülések jegyzőkönyveit döntően (66%) a (kör)jegyző, kisebb mértékben (17%) a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja készíti el, és a jegyző küldi tovább a közigazgatási hivatalnak.

A települési önkormányzatok 92 százaléka jelezte, hogy a települési önkormányzat hivatala, illetve jegyzője gondoskodik a kisebbségi önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek elkészítéséről és a közigazgatási hivatalhoz való felterjesztéséről.

A kisebbségi önkormányzatok 35 százaléka rendszeresen (heti több alkalommal), 49 százaléka a kisebbségi önkormányzat üléseihez igazodóan, tehát a testületi anyag, illetve jegyzőkönyv elkészítésekor veszi igénybe a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét. A települési önkormányzatok 40 százaléka jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat rendszeresen igénybe veheti a polgármesteri hivatal segítségét gépelési, sokszorosítási, levelezési vagy pályázati anyag elkészítésével összefüggő feladatok ellátására. 50 százalékuk ezt a lehetőséget a kisebbségi önkormányzat üléseihez igazodva biztosítja.

A kisebbségi önkormányzatok 90 százaléka közölte, hogy a település jegyzője, illetve a polgármesteri hivatal rendelkezésükre áll, ha szakmai kérdésekben – a jogszabályok értelmezésétől a pályázati anyagok elkészítéséig – segítségre van szükségük. A válaszadó kisebbségi önkormányzatoknak közel 10 százaléka még mindig e segítség hiányára panaszkodott, esetükben a törvényi kötelezettség ellenére a jegyző és a polgármesteri hivatal nem nyújtott megfelelő szakmai támogatást.

Okként a kisebbségi képviselők a következőket említik: a cigány kisebbségi önkormányzattal szembeni negatív elfoogultság, „jobb esetben” közömbösség, érdektelenség, a jegyző és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, mindössze egy kisebbségi önkormányzat említette, hogy nincs szüksége a segítségre.

Ezzel szemben szinte minden települési önkormányzat (a 97 válaszadó települési önkormányzat közül 95) úgy nyilatkozott, hogy a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve jegyzője szakmai segítséget nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak.

A települési önkormányzat többletterhei

Arra a kérdésre, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakulása jár/járt-e többletterherrel, a települési önkormányzatok 50 százaléka igennel válaszolt. A többletterhek jelentkezéséről leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok számoltak be, elsősorban a nagyobb lélekszámú településeken.

A kisebbségi önkormányzatok megalakulásával és működésével járó terhek, többletfeladatok mindenekelőtt a megnövekedett adminisztrációval függenek össze, s részben ehhez kapcsolódik a költségek emelkedése is.

A települési önkormányzatok igényelnék a szakmai és anyagi segítséget. Azt panaszolják, hogy a helyiség, a technikai feltételek biztosítása, mindenekelőtt azonban a kisebbségi önkormányzat adminisztrációját végző önkormányzati alkalmazottak díjazása anyagi terheket ró az önkormányzatokra, s elképzelésük szerint ezt állami támogatással lehetne kompenzálni, a nagyobb településeken pedig ugyancsak állami forrásokból kellene biztosítani kisebbségi referens foglalkoztatását.

Összegzés, észrevételek

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok annál nagyobb mértékben vannak ráutalva a polgármesteri hivatalok technikai feltételeire, minél kisebb a település. A városokban, ahol a kisebbségi vezetők és képviselők között jóval nagyobb arányban találhatunk magasan kvalifikált, értelmiségi foglalkozású embereket, mint a kisebb falvakban, gyakrabban találkozhatunk olyan képviselővel, aki otthon vagy munkahelyén képes számítógépre vinni és kinyomtatni a testületi jegyzőkönyveket, megírni a testületi ülésre szóló meghívókat. Leggyakrabban a nagyobb

lélekszámú településeken működő kisebbségi önkormányzatok említették, hogy a polgármesteri hivatal technikai segítségét csupán esetenként (30%) vagy egyáltalán nem (20%) veszik igénybe. Nem véletlen, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai szorulnak rá leginkább a települési önkormányzat polgármesteri hivatalának segítségére.

A kisebbségi és a települési önkormányzatok kérdőíveinek elemzéséből, összehasonlításából leszűrhető általános tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok pozitívabb képet nyújtanak magukról a kisebbségi önkormányzatok testületi működésének támogatását illetően, mint a kisebbségiek. Különösen igaz ez a szabolcsi cigány önkormányzatok vonatkozásában. A települési kérdőívek adatai szerint a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok nagyobb arányban biztosítják a cigány kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges feltételeket, mint ahogyan azt a kisebbségi önkormányzatok jelezték. Az a tény, hogy a válaszok közötti eltérés viszonylag jelentős mértékű, abból fakadhat, hogy egyrészt a megyéből a települési önkormányzatok jóval nagyobb számban küldték vissza a kérdőívet, mint a cigány kisebbségi önkormányzatok, másrészt, hogy ez utóbbiak között feltehetően többen vannak olyanok, akik éppen azért válaszoltak megkeresésünkre, mert a két önkormányzat közötti együttműködés nem zökkenőmentes.

A települési önkormányzatokat a kisebbségi önkormányzatok támogatásában, működési feltételeinek biztosításában elsődlegesen a forráshiány akadályozza. A megfelelő szakmai segítség elmaradásának hátterében azonban sok esetben szemléletbeli probléma is meghúzódik.

A Nektv. 28. §-a előírja, hogy a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet úgy pontosítja a polgármesteri hivatal kötelezettségét, hogy az kérésre biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat működésének feltételeit, így különösen: a kisebbségi önkormányzat testületi rendjéhez igazodó helyiséghasználatot, ellátja az ezzel kapcsolatos teendőket: a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatokat, ideértve az ezzel járó költségek viselését is. Sok esetben még mindig gondot okoz a kisebbségi önkormányzatok számára, hogy milyen konkrét feladatok végrehajtásában számíthatnak a települési önkormányzatokra, illetve milyen módon „kényszeríthetik ki” a polgármesteri hivatal segítségét.

Célszerű lenne a Nektv.-ben részletesen szabályozni azokat a konkrét segítségnyújtási formákat, feltételeket, amelyeket a települési önkormányzatnak – a kisebbségi önkormányzat igénye esetén – biztosítania kell.

A feladatok ellátásához és a helyiséghasználat biztosításához megfelelő kompenzációs formát is ki kellene alakítani a települési önkormányzatok támogatási rendszerében, különösen fontos ez a forráshiányos, kistelepek esetében. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) § (4) bekezdése kötelező települési önkormányzati feladatként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítását. Az Ötv. 1. § (5) bekezdése szerint a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Sajátos ellentmondás, hogy a kisebbségi feladatok ellátásához a települési önkormányzatok semmiféle központi költségvetési támogatást nem kapnak. A mindenkori költségvetési törvényben e célra külön előirányzatot kellene meghatározni.

A települési önkormányzatok kompenzációjának – a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásához hasonlóan – differenciálnak kellene lennie, figyelemmel a kisebbségi lakosság lélekszámára, a vállalt feladatokra és a méltányosság elvére.

3.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása, működésük finanszírozási háttere

Megkérdeztük a kisebbségi önkormányzatokat, milyen forrásokból származó pénzeszközökkel gazdálkodtak, és hogy mire fordítottak költségvetésükből a 2000. és 2001. évben, valamint hogy milyen bevételekkel és kiadásokkal számolnak 2002-ben. Nem az összegekre, hanem az arányokra voltunk kíváncsiak, hogy a kisebbségi önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak szerkezetéről közelítő képet nyerjünk.

A kisebbségi önkormányzatok bevételei

a) A kisebbségi önkormányzatok számára az állami normatív támogatás jelenti a legnagyobb és egyedül biztos bevételt; 71–78 százalékra tehető e forrás súlya a költségvetésükben.

Az állami normatív támogatás a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok körében látszik a legjelentősebb – és az esetek túlnyomó többségében kizárólagos – bevételi forrásnak. Lényegében ugyanezt mondhatjuk el az

aprófalvakról, *kistelepülésekről*, a többnyire forráshiányos településeken működő kisebbségi önkormányzatok szinte kizárólag a normatív állami támogatás biztosította szűkös keretek között mozoghatnak.

b) A települési önkormányzatok, forrásaik és lehetőségeik függvényében saját költségvetésük terhére támogatást nyújthatnak a kisebbségi önkormányzatoknak. A *települési önkormányzat által adott támogatás* a kisebbségi önkormányzatok bevételei között *a kisebbségi önkormányzati kérdőívek adatai szerint* meglehetősen *állandó és csekély (13%) mértékű*. A *települési önkormányzatok* válaszaiból az derül ki, hogy *37 százalékuk a kisebbségi önkormányzatokat megalkulásuk óta anyagilag folyamatosan támogatja*. A települési önkormányzatok támogatási hajlandóságáról tehát kedvezőbb kép tárul elénk annál, mint amely a kisebbségi önkormányzatok válaszaiból kirajzolódott.

A *települési önkormányzatok 74 százaléka saját költségvetéséből egyedi döntés alapján támogatja a kisebbségi önkormányzatokat, 26 százalékuk teremtett erre a célra valamilyen – kisebbségi, civil – pénzügyi alapot*. Ami a támogatás összegének megállapításakor mérlegelt szempontokat illeti, azok három markáns típusba sorolhatók (természetesen ezek egymás mellett is szerepelhetnek a válaszokban). Az egyik a *kisebbségi önkormányzatok* mindenkori működésének biztosítását tartja szem előtt, a másik a *kisebbségi igényeket és a települési önkormányzatok lehetőségeit* igyekszik összeegyeztetni. A harmadik tipikus esetben a települési önkormányzat annak alapján dönt a támogatásról, illetve annak összegéről, hogy maga mérlegeli, a *kisebbségi önkormányzat által megfogalmazott cél, feladat vajon mennyire „indokolt”, „célszerű”, „hasznos”, „jogos”, illetve kivitelezhető, „megvalósítható” és „takarékos”*.

A nagyobb településeken, városokban működő kisebbségi önkormányzatok a településtől jelentős arányú (43–50 %-os) kiegészítő támogatást kapnak. Éppen ennek köszönhető a vizsgálatban kis elemszámmal jelenlévő „kis” kisebbségek magas települési támogatottsága; ezek az önkormányzatok városokban, megyeszékhelyeken alakultak s működnek.

A városokban, megyeszékhelyeken jellemzően több kisebbségi önkormányzat működik, itt a települési és a kisebbségi önkormányzatok közötti alku függvényében alakul a támogatások nagysága és elosztása. A települési támogatás legitím és igazságos elosztása körüli vita visszaköszön a normatív állami támogatás kívánatos módját érintő megfontolásokban is; a kis létszámú kisebbségi közösségek vezetői az egyenlő, a nagyobbaké viszont a lélekszámarányos, illetve feladatok szerinti elosztásban lennének érdekeltek.

A települési lakosságszámának növekedésével általában növekszik a települési önkormányzattól kapott támogatás mértéke, és így az az összeg is, amelyből a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodhatnak. Az persze a kisebbségi politikusok között is vita tárgyát képezi, hogy a település által átadott támogatás kínálta nagyobb mozgáster nem jár-e együtt a települési önkormányzattól való függőség erősödésével. Ez a település vezetőinek nagyvonalúságától és attól függ, mennyire tekintik valódi, egyenrangú partnernek a kisebbségi önkormányzatokat.

c) A *pályázatok útján elnyerhető összegek*, mint már jeleztük, esetlegesegek, függenek a kisebbségi önkormányzatok pályázati aktivitásától és a pályázatok sikerességétől. Ezen esetlegesség mellett is *5–10 százalékos* e források részesedése a kisebbségi önkormányzatok költségvetésében.

A pályázati kiírások sajátosságai indokolják azt, hogy míg a *nemzeti kisebbségeket* képviselő önkormányzatok inkább egyedül nyújtanak be pályázatokat, addig a *cigány kisebbségi önkormányzatok az átlagosnál jóval nagyobb mértékben pályáznak a települési önkormányzattal közösen*.

Fontos kérdés, hogy közös pályázatok esetén a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti együttműködés mennyire nyugszik az egyenlő felek egyenrangú szerepvállalásának elvén. Mindössze 35 közös pályázatról érkezett bővebb információ, ezek *54 százalékában jelezte a kisebbségi önkormányzat, hogy a pályázati célok meghatározásában, a pályázat kidolgozásában és megvalósításában egyaránt részt vett*. A kutatási adatokból úgy tűnik, mintha a baranyai (50%) és különösen a szabolcsi (40%) cigány kisebbségi önkormányzatokat a települések kevésbé tekintenék egyenrangú partnernek. Aprófalvakban és városi településeken jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy résztvetelük a közös pályázatokon csupán formális, elsősorban a kisebb lélekszámú településkörben gyakori, hogy noha a kisebbségi önkormányzat szeretett volna közös pályázatot benyújtani, a települési önkormányzat ettől mereven elzárkózott.

Megkérdeztük, hogy a *kisebbségi önkormányzatok miként értékelik a közalapítványi támogatási rendszert*, legendónek tartják-e az állam által a közalapítványok számára átadott pénzeszközök nagyságát. A nyitott kérdésre érkezett válaszokból a jelenlegi közalapítványi pályázati rendszerrel szembeni *elégedetlenség* érzékelhető.¹⁰ Alapvető problémaként minden kisebbségi önkormányzat a rendelkezésre álló/elosztható *pénzeszközök szűkös voltát* hangsúlyozza, noha van olyan vélemény, amely szerint a pénz ugyan elég, az elosztás azonban nem igazságos; sok a „kudarcos” pályázat. Megint mások úgy vélekednek, az alapvető probléma a közalapítványi rendszer, illetve a támogatások megítélésének *átláthatatlansága*, az információk, a *pályázati rendszer társadalmi kontrolljának hiánya*.

d) A saját, például *vállalkozásból, bérbeadásból származó bevételek aránya* a legelenyészőbb (4–6%) a bevételek között. Ez arra utal – s egybevág a korábbi kutatások eredményeivel –, hogy a kisebbségek (egyelőre) nem tudnak élni a

¹⁰ 59 válasz érkezett e kérdésre, 37 cigány és 19 német, két horvát, illetve egy „kis” kisebbségi önkormányzattól.

törvényben rögzített lehetőséggel, alig akad közöttük, amelyik saját vállalkozást alapított volna, bevételeinek növelése, valamint az állami és az önkormányzati támogatástól való függőségének csökkentése érdekében.

A kisebbségi önkormányzatok kiadásai

Ami a kisebbségi önkormányzatok kiadásait illeti, nagyjából *egyenlő súlyt képviselnek a működéssel összefüggő (38–40%), valamint a szakmai jellegű kiadások (37–38%), s csekély mértékűnek (20–22%) mondható a személyi jellegű kiadások aránya.*

a) A részletesebb elemzést a *személyi kifizetésekkel kezdve, megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzati elnökök és képviselők többsége ingyen, társadalmi munkában dolgozik*, hiszen az alacsony költségvetés mellett nem maradna pénz működésre és alapvető feladataik ellátására, ha munkájukért tiszteletdíjat vennének fel. Azok pedig, akik tiszteletdíjat vesznek föl, legfeljebb havi pár ezer forint (többlet) bevételhez juthatnak így. Szabolcsi roma politikusok arról is beszámoltak, hogy tiszteletdíjukat néha átadják a rászorulóknak; valamilyen szociális célra ajánlják fel. A kisebbségi hovatarozástól függetlenül többen is fölvetették, hogy *törvényben lenne szükséges szabályozni legalább az elnökök tiszteletdíját, a kisebbségi képviselők jogállásának rendezésével párhuzamosan.*

Közismert, és a jelen vizsgálat által is igazolt tény, hogy *a személyi jellegű kiadások aránya a település nagyságával párhuzamosan nő*, vagyis a nagyobb községekben, elsősorban a városokban, megyeszékhelyeken működő kisebbségi önkormányzatok engedhetik meg leginkább maguknak, hogy tagjaiknak tiszteletdíjat fizessenek – már csak azért is, mert az állami normatíván túl, a települési önkormányzat támogatásának köszönhetően, többletforrásokkal rendelkeznek.

b) *A működési költségek alkotják a kisebbségi önkormányzatok kiadásainak legnagyobb részét.* A rezsiköltségek mellett ide sorolhatók a képviselők költségterítésével kapcsolatos kiadások is; ez általában a gépkocsi és a mobiltelefon használatának részleges terítését jelenti. Erre is többnyire a városi elnökök, képviselők körében találhatunk példát, gyakran a tiszteletdíj kiegészítéseként.

c) *A szakmai jellegű kiadások aránya a baranyai és a szabolcsi cigány önkormányzatok körében a legalacsonyabb, a horvát és a „kis” kisebbségek esetében a legmagasabb, s az átlagnál nagyobb arányú a német kisebbségi önkormányzatok körében.* A szakmai jellegű kiadások aránya a település lélekszámának növekedésével valamelyest emelkedni látszik, ami azzal függ össze, hogy a nagyobb településeken a több forrás lehetővé teszi, az általában nagyobb számban jelen lévő civil szervezet és oktatási intézmény pedig igényli is a kisebbségi önkormányzatok nagyobb (anyagi) részvételét a kisebbség közösségi életében.

A szakmai jellegű kiadások egyfelől szorosan a kulturális autonómia körébe tartozó tevékenységek finanszírozásával függenek össze: a nyelv, a tradíciók fenntartása, tanítása, a nemzetiségi oktatással kapcsolatos feladatok, alkalmanként a külkapcsolatok ápolása, kulturális egyesületek létrehozása és/vagy tevékenységének támogatása. Másfelől, s ez tipikusan a cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzi – noha természetesen más kisebbségi önkormányzatok is osztanak néha karácsonyi csomagot nyugdíjasoknak és/vagy gyerekeknek –, a szociális kiadások jelentik a szakmai működéssel összefüggő kiadásokat, akkor is, ha ez a segélyezés típusú tevékenység a kisebbségi törvény rögzítette határokba ütközik. A cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a közhasznú, illetve közmunka szervezésében, megpályázásában és megvalósításában, a szociális földmunkaprogramokban, a gyermekek beiskolázásának, óvodai és iskolai étkeztetésének finanszírozásában, a rászoruló családok tüzelőjének beszerzésében, a temetési segélyek kiosztásában.

A kisebbségi önkormányzatok „visszatámogatása”

A települési önkormányzatoknak fölítettük a kérdést, előfordult-e már, hogy a kisebbségi önkormányzat pénzeszközöket adott át a települési önkormányzat számára. A válaszadó *települési önkormányzatok 33 százaléka számolt be arról, hogy a kisebbségi önkormányzat átadott részükre pénzeszközöket, 67 százalék a nemmel válaszolók aránya*, a visszatámogatás gyakorlata tehát nem terjedt el széles körben, mégis jelentősnek mondható. A visszatámogatás annál gyakoribb, minél kisebb a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik. A kisebbségi önkormányzat forrásaira a települési önkormányzatok szerint a közös célok megvalósítása érdekében volt szükség (28 említés), a válaszolók között csupán négyen neveztek meg a vélhetően majd mindenütt szerepet játszó valódi indokot, nevezetesen a település forráshiányát. A pénzeszköz átadásának célja 5 esetben a települési infrastruktúra fejlesztése, 7 esetben intézményfenntartás volt; 16 esetben más célokat neveztek meg a települési önkormányzatok.

Ezen egyéb célok két markáns csoportra bonthatók. *A nemzeti kisebbségek önkormányzatai a település működéséhez járulnak hozzá*, például a temető kerítésének megépítésével, fénymásoló vásárlásával, vagy a közös falunap szervezési költségeinek támogatásával. Ezzel szemben *a cigány kisebbségi önkormányzatok – ha említik is a közös rendezvények finanszírozását – alapvetően azért adnak át forrásokat a települési önkormányzatoknak, hogy azok szociális támogatást nyújtsanak a roma kisebbséghez tartozók számára.* A roma gyerekek beiskolázását, tanévkezdését, a családok eseti segélyezését, illetve kedvezményes lakásépítését vagy -vásárlását, a szociális földprogram önrészét támogatják a cigány

kisebbségi önkormányzatok közvetve, a települési önkormányzaton keresztül, mert a törvény szerint szociális jogkörrel nem rendelkezhetnek.

A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodási autonómiája

A jelenlegi szabályok értelmében a kisebbségi önkormányzat állami normatív támogatása – negyedévente – a települési önkormányzat számlájára érkezik, s a település utalja tovább a kisebbségi önkormányzat számlájára. A válaszadó *kisebbségi önkormányzatok szerint a települési önkormányzatok túlnyomó többsége (87%) gondoskodik arról, hogy az állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon*. Kisebb, utólag rendezett problémákról, illetve arról, hogy az állami támogatást a települési önkormányzat visszatartotta, a kisebbségi önkormányzatok 7, illetve 5 százaléka számolt be, s egy esetben jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzatnak járó normatív támogatást a települési önkormányzat nem utalta át. *A települési önkormányzatokat is megkérdeztük arról, felmerült-e kifogás az állami támogatás átutalásával kapcsolatban, 93 százalékuk úgy válaszolt, gondoskodik arról, hogy a normatív állami támogatás időben a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon*.

A kisebbségi önkormányzatok 80 százaléka alszámlát tart fenn, így kapcsolódik a települési önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához; mindössze 20 százalékuk rendelkezik önálló számlával. A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok 78 százaléka alszámlaként kapcsolódik a helyi önkormányzat költségvetési elszámolási számlájához, 22 százalékuk tart fenn saját költségvetése terhére önálló számlát. A kisebbségi kérdőívek adatait e vonatkozásban megerősítik a települések; a legnagyobb arányban a nemzeti kisebbségek önkormányzatai rendelkeznek önálló számlával (40–50%), s a baranyai cigány önkormányzatok (31%) körében is jóval magasabb az önálló számlával rendelkezők aránya, mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (mindössze 11%).

A kisebbségi önkormányzatok költségvetésének megalkotásáról

A kisebbségi önkormányzatok önállóan alkotják meg saját költségvetési határozatukat, amelyet a település költségvetési rendeletébe kell foglalni. A költségvetés elfogadása során tehát a települési és kisebbségi önkormányzatok együttműködésére vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteni.

Megkérdeztük, hogy a települési önkormányzat *a költségvetési tervezés során* folytat-e egyeztetést a kisebbségi önkormányzattal. *A kisebbségi önkormányzatok többsége (68%) jelezte, hogy a két önkormányzat mindig egyeztet, és az egyeztetés során egyetértésre is jutnak*. A két önkormányzat közötti eredményes kooperáció a német (82%), valamint a horvát (71%) és „kis” kisebbségek körében gyakrabban fordul elő, mint a szabolcsi (59%) és a baranyai (53%) cigány kisebbségi önkormányzatok esetében. Úgy tűnik, a nagyobb községekben, városokban, megyeszékhelyeken gyakoribb az egyeztetés és nagyobb valószínűséggel jutnak megegyezésre (83%) az önkormányzatok, mint a kisebb településeken, elsősorban az aprófalvakban (63%).

A válaszadó *települési önkormányzatok szerint 74 százalékuk a költségvetési tervezés során rendszeresen egyeztet a kisebbségi önkormányzattal, s az egyeztetés eredményeként egyetértésre is jutnak*. A rendszeres és eredményes egyeztetésre legkevésbé (53%) a baranyai cigány önkormányzatokkal kerül sor.

A települési és kisebbségi önkormányzatok közötti *egyeztetés hiányát* – a fentiekkel összhangban – *egyrészt a baranyai és a szabolcsi cigány kisebbségi önkormányzatok jelezték, és azok a kisebbségi önkormányzatok, amelyek aprófalvakban, kistelepüléseken működnek*. Az egyeztetés hiányának okaként a települési önkormányzat elutasító/ellenesleges hozzáállását említi a válaszadók többsége.

A települési kérdőívek is aláhúzzák az összefüggést a település lélekszáma és az egyeztetés, illetve annak hiánya között; a nagyobb községekben gyakrabban kerül sor eredményes egyeztetésre, míg az aprófalvak kisebbségi és települési önkormányzatai között ritkább az együttműködés a költségvetési tervezés során. A településnagyság jelentőségére utal a sikertelen, illetve a hiányzó egyeztetés okát firtató kérdésünkre adott válaszok egyik csoportja is. Ezen érvelés szerint ugyanis a forráshiányos, önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települési önkormányzatok nem egyszer likviditási gondokkal küzdenek, ami nem teszi lehetővé a kisebbségi önkormányzat támogatását, éppen ezért az egyeztetésnek sem látják értelmét.

Az egyeztetések hiányát ugyanakkor indokolhatja a kisebbségi önkormányzat (elnökének) passzivitása, érdektelensége, míg az eredménytelenség összefügghet – s ezt a cigány önkormányzatokkal kapcsolatban jelezték – a túlzott kisebbségi igényekkel is, amelyek a települési önkormányzat szűkös anyagi keretei között nem teljesíthetők.

Ugyanakkor *a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozatának elkészítésekor a jegyző vagy a polgármesteri hivatal más alkalmazottja rendszeresen segítséget nyújt*. *A kisebbségi önkormányzatok 82 százaléka kért és kapott ebben segítséget* – az egyes kisebbségek között e tekintetben nem tapasztalható különbség –, 13 százalékuk nem kérte a jegyző vagy más pénzügyi szakember közreműködését, maguktól is boldogulnak. Mindössze két esetben jelezték a ki-

sebbségi önkormányzatok, hogy kértek ugyan szakmai segítséget költségvetési határozatuk elkészítéséhez, ezt azonban érdektelenség miatt nem kapták meg.

A válaszadó települési önkormányzatok 94 százaléka jelezte, hogy a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal egyik alkalmazottja segítséget nyújt a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozattervezetének elkészítésekor, mert erre a kisebbségi önkormányzat igényt tart, vagy azért, mert ahogy egy cigány önkormányzatról a kérdőív kitöltője megjegyezte: „önállóan egy határozatot megalkotni nem tudnak”. Mindössze a települések 5 százalékában nem kérték a kisebbségi önkormányzatok költségvetési határozattervezetük megalkotásánál a jegyző vagy a polgármesteri hivatal apparátusának segítségét.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a kisebbségi önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal, nem változtathatja meg annak előirányzatait, és forrást sem vonhat el a kisebbségi önkormányzattól. Arra a kérdésünkre, hogy a települési önkormányzat e szabályokat megsértette-e, a válaszadó kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége, 97 százaléka nemmel válaszolt. Három kisebbségi önkormányzat említette, hogy nem mindig jutnak pénzükhöz, amikor arra szükségük lenne, mivel a települési önkormányzat kasszájában nincsen pénz. Az interjúk alapján szerzett tapasztalataink szerint azonban valószínű, hogy ezek az esetek gyakrabban fordulnak elő, mint ahogy azt a kérdésre adott válaszok száma sejtetni engedi.

A települési önkormányzatok 98 százaléka nemlegesen válaszolt arra a kérdésünkre, hogy megváltoztatta-e a kisebbségi önkormányzat költségvetésének előirányzatait, illetve vont-e el forrást a kisebbségi önkormányzattól. Csak ismételni lehet, a kutatók véleménye szerint a helyzet korántsem olyan kedvező, mint ahogyan azt a válaszok sugallják; mindezenre nem ritka, hogy a települési önkormányzat, ha csak ideiglenesen is, de maga forgatja, visszatartja a kisebbségi önkormányzat pénzt.

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének értékelése

A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása kezdettől vita tárgyát képezi, s az adatok szerint az érintettek korántsem elégedettek a hatályos gyakorlattal. Az elégedetlenség egyik forrása az a szabályozás, amely az országban működő összes kisebbségi önkormányzatot azonos összegű normatív támogatásban részesíti. A kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy vélekedik, hogy differenciált állami normatív támogatásra lenne szükség. Jóval többen (közel kétszer annyian, mint az egyetértők) érveltek a jelenlegi támogatási rendszer átalakításának szükségessége mellett.

Ebben a vonatkozásban kitapintható az érdekellenét a nagy létszámú nemzeti és etnikai kisebbségi közösségeket, valamint a „kis” nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok között: míg utóbbiak az egyenlő mértékű állami támogatást tartják méltányosnak és igazságosnak, addig a nagyobb lélekszámú kisebbségek önkormányzatai a létszám-és/vagy feladatarányos támogatás mellett érvelnek.

A megoldáshoz nyilvánvalóan számos akadályt kell leküzdeni. A kisebbséghez tartozók lélekszáma szerinti differenciálás a regisztráció érzékeny kérdésébe ütközik, a feladatarányos támogatás pedig feltételezi a kisebbségi önkormányzatok tevékenységének valamilyen ellenőrzését és szankciók beépítését a rendszerbe. A városokban, nagyközségekben működő kisebbségek önkormányzatai joggal hivatkoznak arra, hogy több intézményt, szervezetet kell támogatniuk, ám a forráshiányos aprófalvak, kistelepülések ugyancsak jogosan mutatnak rá arra, hogy rájuk a kisebbségi önkormányzatok működése arányosan nagyobb terheket ró. A differenciált támogatásra való áttérés során a ténylegesen igen eltérő adottságok figyelembevétele mellett tehát a méltányosság szempontját is érvényesíteni kell, miközben biztosítani szükséges az alapvető működési feltételeket.

Tény ugyanakkor, hogy erőteljes az igény az átalakításra; a kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka úgy véli, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. Elégedetlenségüket nem pusztán az egyenlő normatív támogatás, hanem a támogatás alacsony összege és az évi négyszeri átutalásból fakadó finanszírozási nehézségek is táplálják.

A válaszadó települési önkormányzatok alapvetően eltérően vélekednek. Döntő többségük (64%-uk) ugyanis úgy véli, a kisebbségi autonómiát a jelenlegi finanszírozás is megfelelően biztosítja, s csak 36 százalékuk gondolja, hogy a rendszer korrekcióra szorul.

A kisebbségi önkormányzatok 40 százaléka szerint az önkormányzat autonómiájának erősödését szolgálná az is, ha nem a települési önkormányzaton keresztül, hanem közvetlenül jutnának az állami támogatáshoz. A jelenlegi szabályozással leginkább a cigány kisebbségi önkormányzatok elégedetlenek mindkét megyében (Baranyában 41%, Szabolcsban 42%); a települési önkormányzattól való függőségük, korlátozott gazdálkodási autonómiájuk ismeretében ezen kevésbé csodálkozhatunk. Az aprófalvakban működő kisebbségi önkormányzatok fele véli úgy, hogy a szabályozás nem jó számukra, ebben az esetben föltételezhetően azért viszonylag magas az elutasító önkormányzatok száma, mert a forráshiányos települési önkormányzatok gyakrabban „használgják” a kisebbségi önkormányzatok számára átutalt normatív támogatást.

A települési önkormányzatok 83 százaléka megfelelők tartja azt a jelenlegi gyakorlatot, amely szerint a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzaton keresztül jut az állami támogatáshoz, ez az arány jóval magasabb, mint a kisebbségi önkormányzatok esetében. A pró és kontra érvek (összesen 60 indoklás, 43 cigány kisebbségi önkormányzattal rendelkező településről) láttán az is kiderül, miért tartja a többség jónak azt, hogy a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat közbeiktatásával jut az állami támogatáshoz. Válaszaikban rámutattak arra a törvénysértő gyakorlatra, hogy így a települési önkormányzatok közvetlenül figyelemmel kísérhetik és befolyásolhatják is a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását. Mindenekelőtt a cigány kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatban visszatérő érv (20 vélemény), hogy „így biztosítható az állami pénzek felhasználásának ellenőrzése”, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai „nem mindig felkészültek a teljes pénzügyi önállóságra”. A jelenlegi rendszerrel való elégedettség egyik forrása tehát a többé-kevésbé burkoltan megfogalmazódó bizalmatlanság a kisebbségi – elsősorban a cigány – önkormányzatok tagjaival szemben. Kevesebben vannak, akik a szakmai segítség fontosságát hangsúlyozzák, nevezetesen, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek saját pénzügyi szakemberrel, ezért kézenfekvő – takarékos, racionális és biztonságot jelentő megoldás – ha a polgármesteri hivatal apparátusának szakértelmére támaszkodnak. Mindössze három esetben érveltek a jelenlegi szabályozás mellett a kooperációra hivatkozva, tehát azért, mert az valamilyen szinten szükségessé teszi a két (a települési és a cigány) önkormányzat együttműködését, illetve (s ez csak a német önkormányzatokkal kapcsolatban fogalmazódott meg), hogy ez a gyakorlat a közös tervezéshez szükséges. Azon kevesek (csupán nyolcan), akik a jelenlegi szabályozás ellen érvelnek, úgy látják, hogy az a valódi önállóság, autonómia megeremtelése ellenében hat.

A települési önkormányzattól kapott anyagi támogatás megítélése már egyöntetűbb, a kisebbségi önkormányzatok 79 százaléka úgy véli, hogy ez biztonságot jelent számukra, s csupán 13 százalékuk szerint növeli a kisebbségi önkormányzatok függőségét. (A kérdésre választ adók maradéka jelezte, nem kap támogatást a települési önkormányzattól.) A függőség erősödésétől a cigány kisebbségi önkormányzatok tartanak leginkább, különösen Baranyában. Arra a kérdésre, hogy a települési önkormányzattól kapott támogatás a kisebbségi önkormányzatok függőségét, vagy inkább biztonságát növeli-e, a kérdőívet kitöltők mintegy negyede egyáltalán nem válaszolt (véltetően azért, mert esetükben nincs szó támogatásról). A válaszadó önkormányzatok 80 százaléka is úgy vélekedik, hogy az biztonságot jelent, s mindössze 20 százalék gondolja úgy, hogy a települési önkormányzat támogatása csorbítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. Biztonságot (42 indoklás) azért jelent a települési önkormányzattól kapott támogatás, illetve „segítség”, mert kiegészíti az elégtelen állami forrásokat, s így garantálja a kisebbségi önkormányzat működését, amely a több pénzből több feladatot képes ellátni.

Összegzés, észrevételek

A költségvetés tervezetének összeállítása és a költségvetési rendelet megalkotása során az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. Törvény 68. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatnak és a helyi kisebbségi önkormányzatoknak az együttműködésükre vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet megállapodásban kell rögzíteniük. A vizsgálatunk adatai szerint, mint ahogy azt már jeleztük, a kisebbségi önkormányzatok 68 százaléka, a települési önkormányzatoknak pedig 74 százaléka válaszolt úgy, hogy a két önkormányzat a költségvetés tervezése során mindig egyeztet, és az egyeztetés alapján egyetértésre is jutnak. A többi esetben a települési önkormányzatok, az előírt együttműködési megállapodás hiányában, törvénysértő módon fogadták el a költségvetést. Ezek az adatok az ellenőrzés jelenlegi rendszerének hiányosságaira is rámutatnak, a költségvetés határidőben történő elfogadása mellett annak körülményeit is vizsgálni szükséges.

A kutatás adatai is megerősítik azt a korábban többször megfogalmazott álláspontunkat, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája, alapvető hiányossága a finanszírozás megoldatlansága. Az állami támogatás csak minimális szinten fedezi a kisebbségi önkormányzatok működési kiadásait. A települési önkormányzatok támogatása nélkül, a kiszámíthatatlan pályázati forrásokból a kisebbségi önkormányzatok nem tudják a kulturális autonómiájuk megerősítését elősegítő feladataikat megfelelő módon ellátni. Elfogadhatatlan, hogy az állam nem biztosítja a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi támogatást. Aránytalanságot eredményez, hogy az állami támogatás minden kisebbségi önkormányzat esetében azonos összegű. Még egyszer érdemes utalni a következő kutatási adatokra: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 69 százaléka szerint a jelenlegi finanszírozási rendszer nem megfelelően biztosítja a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját. A megkérdezett kisebbségi önkormányzatok 64, a települési önkormányzatok 60 százaléka úgy vélekedik, hogy differenciált állami támogatásra lenne szükség.

Mindezekre figyelemmel javasoljuk a kisebbségeket érintő jogszabályok módosítása során egy új differenciált finanszírozási rendszer kidolgozását, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbözőségét és a települések eltérő helyzetéből adódó méltányossági szempontokat is figyelembe veszi.

4.

A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése***Az önkormányzati együttműködés formális kerete,
az együttműködési megállapodás***

Az előző fejezetben már szóltunk arról, hogy a költségvetés elfogadásával összefüggésben az együttműködési megállapodás megkötése a települési és kisebbségi önkormányzat között kötelező. E két testület azonban bármely, a kisebbségi jogokat érintő kérdésben együttműködési megállapodást köthet.

A kisebbségi önkormányzatok 73 százaléka igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési és a kisebbségi önkormányzat kötött-e együttműködési megállapodást, további 6 százalékuk jelezte, hogy jelenleg folyamatban van az együttműködési megállapodás előkészítése, 20 százalékuk viszont nem kötött együttműködési megállapodást.

A válaszadó települési önkormányzatok 74 százaléka kötött együttműködési megállapodást a kisebbségi önkormányzattal, 8 százalékuk jelezte, hogy a megállapodás előkészítése zajlik, 18 százalékuk nem kötött együttműködési megállapodást. A legkisebb arányban a baranyai cigány (53%) és a horvát (50%) kisebbségi önkormányzatokkal kötöttek hivatalos megállapodást. Minél nagyobb a település, annál valószínűbb, hogy a két önkormányzat írásban rögzítve szabályozta együttműködését. A kisebbségi és települési önkormányzatok válaszai ebben a tekintetben lényegében egybeesnek.

A megállapodások szinte kizárólag a költségvetési, gazdálkodási, finanszírozási kérdésekre korlátozódnak. E dokumentumok egyáltalán nem szabályozzák az együttműködés más fontos területeit – például az üléseken, a bizottsági munkában való részvétel módját, ahogyan azt sem, hogy az esetleges vélemény- és nézetkülönbségek esetén a felek miként oldják föl a konfliktusokat, ezáltal a kooperáció a két fél, elsősorban azonban a települési önkormányzat jóindulatán múlik.

***Kisebbségi reprezentáció
a települési önkormányzatok bizottsági munkájában***

A kisebbségi és települési önkormányzatok – összhangban álló – véleménye szerint a kisebbségi önkormányzatok tagjai csak csekély mértékben tudnak bekapcsolódni a települési képviselő-testület mellett folyó bizottsági munkába.¹¹

A bizottsági munkában való alacsony mértékű részvétel megítélésénél figyelembe kell vennünk, hogy az aprófalvakban, kistelepüléseken egyáltalán nem állnak fel bizottságok az alacsony létszámú képviselő-testületek mellett, a bizottsági munkának a nagyközségi testületek, elsősorban pedig a városi képviselő-testületek esetében van jelentősége. A kérdőívek adataiból, illetve az interjúk során nyert tapasztalatokon alapuló véleményünk szerint még e tényező mérlegelése mellett is nagyon alacsony a települési önkormányzatok mellett működő bizottsági munkába bevont kisebbségi képviselők száma.

A kisebbségi elnökök, képviselők többsége sérelmesnek tartja, hogy nem, vagy csak korlátozott számban és jogkörrel vehetnek részt a települési önkormányzatok fontos döntéseinek előkészítését végző bizottságok munkájában.

A nemzeti kisebbségek a bizottsági munkában tipikusan a kultúra és az oktatás kérdéseivel foglalkoznak – ez a két terület kötődik legszorosabban a megvalósítani vágyott kulturális autonómiához –, a cigány kisebbségi képviselőket azonban szinte kizárólag szociális területen vonják be a bizottsági munkába. Noha a romákat sújtó szegénység indokolja a szociális bizottsági munkában való aktív részvételt – és a kisebbségi önkormányzatok igénylik is ezt –, a „kisebbségi érdek” szelektív és korlátozó értelmezésére vall az, hogy a romáknak nincs igazán lehetőségük például az oktatási, kulturális bizottsági munkába való bekapcsolódásra, és hogy a kisebbségi önkormányzatok általában nem, vagy igen ritkán vehetnek részt a település sorsát érintő fontos fejlesztési kérdések előkészítésében. A gazdasági vagy településfejlesztési bizottsági munkában való részvétellel tipikusan a települési képviselői mandátummal is rendelkező kisebbségi képviselőknek van lehetősége.

¹¹ A kisebbségi önkormányzati válaszok szerint mindössze 18 kisebbségi képviselő vesz részt a bizottságok munkájában, úgy hogy egyben települési önkormányzati képviselő is; közöttük nyolc német, kilenc cigány, és egy horvát kisebbségi képviselő található. Kilenc esetben jelezték az önkormányzatok, hogy kisebbségi képviselőként került egy tagjuk vagy az elnök valamelyik bizottságba, három-három német illetve három cigány képviselő, valamint egy horvát képviselő; ők szavazati joggal rendelkeznek. Nyolcan kisebbségi képviselőként tanácskozási joggal vesznek részt a bizottsági munkában, köztük három-három cigány, továbbá egy-egy német illetve lengyel képviselő található.

A kisebbségi önkormányzati képviselők részvétele az önkormányzati üléseken, a zárt ülések problémája

A kisebbségi önkormányzatoktól beérkezett kérdőívek adatai szerint az önkormányzatok 70 százalékának esetében az elnök –, illetve az öt helyettesítő képviselő – rendszeresen, 19 százaléka alkalmanként vesz részt a települési önkormányzat ülésein, csupán 11 százalékuk jelezte, hogy nem jár a települési önkormányzat üléseire. A nemzeti kisebbségek önkormányzatainak elnökei, képviselői jóval nagyobb arányban vesznek részt rendszeresen a települési önkormányzati üléseken, mint a baranyai, s elsősorban a szabolcsi cigány önkormányzatok vezetői, tagjai.

A települési önkormányzatoknak is föltettük a kérdést, hogy a kisebbségi elnök, illetve helyettese milyen rendszerességgel vesz részt a települési képviselőtestület ülésein. A válaszokból az derül ki, hogy a kisebbségi politikusokat csupán az önkormányzatok 55 százaléka hívja meg rendszeresen a testületi ülésekre, s noha az alkalmankénti kisebbségi részvételtől a kisebbségi önkormányzatokhoz hasonló arányban (18%) nyilatkoztak, ugyancsak 18 százalékuk jelezte, hogy az elnök vagy az öt helyettesítő képviselő csak akkor kap meghívót a testület üléseire, amikor a kisebbség szempontjából fontos kérdés kerül napirendre. Mindössze 5 százalék válaszolt úgy, hogy a kisebbségi politikusok egyáltalán nem vesznek részt a testületi üléseken, mert nem hívják, illetve, ha hívják őket, akkor sem jelennek meg.

Ha már jelen van a kisebbségi elnök vagy az öt helyettesítő képviselő, véleményét, állásfoglalását, javaslatát az esetek 76 százalékában minden általa fontosnak tartott ügyben elmondhatja. A kisebbségi önkormányzatok 17 százaléka viszont azt jelezte, hogy az elnöknek csak a kisebbségre vonatkozó ügyekben adják meg a szót. Négy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy egyáltalán nem kapja meg a hozzászólás lehetőségét a testületi üléseken.

Ezzel szemben, a kérdésre válaszoló települési önkormányzatok 88 százaléka szerint a kisebbségi elnök vagy az öt helyettesítő képviselő mindig és minden esetben elmondhatja véleményét, csupán 10 százalékuk jelezte, hogy a kisebbségi elnöknek csak a kisebbséget érintő ügyekben adják meg a szót.

A települési önkormányzat képviselőtestülete meghívhatja zárt ülésekre a kisebbségi önkormányzat elnökét, akiknek – a kisebbségi kérdőívek adatai szerint – 46 százaléka rendszeresen részt vehet a települési önkormányzat zárt ülésein, míg 23 százalékuk alkalmanként, 31 százalékuk viszont egyáltalán nem vesz részt ezeken.

A zárt ülésekre meghívott elnökök arányának megítélésekor figyelembe kell vennünk, hogy azok a kisebbségi elnökök, esetleg más képviselők is köztük vannak, akik a „nagy” testületnek is tagjai. Ők természetesen szavazati joggal vesznek részt a zárt üléseken is. A zárt ülésekre a Baranya megyei cigány (60%), valamint a német kisebbségi elnököket (54%) hívják leggyakrabban, ezzel szemben a szabolcsi cigány önkormányzati vezetők az átlagosnál is jóval kisebb mértékben vehetnek részt ezeken az üléseken. Többnyire azért, mert nem hívják meg őket. A válaszoló kisebbségi önkormányzatok azonban jelezték azt az alapvető gondot is, hogy nem egyértelmű a törvényi szabályozás; a települési önkormányzat értelmezésén és jóindulatán múlik, hogy a kisebbségek képviselői is részt vehetnek-e a zárt üléseken.

A települési önkormányzatok 34 százaléka arra hivatkozva nem hívja meg az elnököt vagy az öt helyettesítő képviselőt a képviselőtestület zárt üléseire, hogy a törvény ezt nem teszi kötelezővé, s legnagyobb arányban (43%) éppen a szabolcsi településekről érkezett ez a válasz. Ugyanakkor összességében a települési önkormányzatok 45 százaléka biztosítja, hogy a kisebbség képviselője részt vehessen a zárt üléseken: 36 százalékuk azért, mert ezt a törvény lehetővé teszi, 6 százalékuk azért, mert ezt a kérdést a szervezeti és működési szabályzatban így szabályozták, míg 3 százalékuk azért, mert a kisebbségi képviselőt szakértőnek tekintik.

Feladatok, hatáskörök megosztása

A kisebbségi önkormányzat átvehet, a települési pedig átadhat bizonyos feladatokat, hatásköröket, amelyek a kisebbségi érdekek hatékonyabb érvényesülését, a kulturális autonómia megvalósítását segítik elő. Arra azonban a jogszabályok nem adnak lehetőséget, hogy a kisebbségi önkormányzatok hatósági jogkört gyakoroljanak, így az ilyen típusú feladatok, hatáskörök átvételére nincs törvényes lehetőség.

A kisebbségi önkormányzatok 91 százaléka nem vett, a települési önkormányzatok 92 százaléka pedig nem adott át semmiféle hatáskört vagy feladatot. Míg a kisebbségi önkormányzatok 28 százaléka, megfelelő anyagi és technikai feltételek esetén, átvenne bizonyos hatásköröket, ez a hajlandóság nem található a települési önkormányzatok fogadókészségével, hiszen mindössze egyetlen egy jelezte, hogy a közhasznú foglalkoztatás szervezését teljesen átadná a cigány kisebbségi önkormányzatnak.

A nemleges válaszok indoklásában a települések általában arra hivatkoznak, hogy nem merül fel igény a hatáskörök átvételére, illetve, hogy a kisebbségi önkormányzati oldalon hiányoznak ehhez a megfelelő személyi, tárgyi és anyagi feltételek.

A szociális ellátással, a helyi foglalkoztatási problémákkal azonban lényegében kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatoknak kell szembenézniük. A települési önkormányzatok döntően a közhasznú és közmunka megszervezésébe, a szociális rendelet kidolgozásába vonták be a kisebbségi önkormányzatot, illetve e rendelet megalkotásakor a kisebbségi

ségi önkormányzat élhetett véleményezési jogával. Arra elvéve akad csak példa, hogy a szociális hatáskörök gyakorlásában, a közhasznú és közmunkaprogramok megszervezésében való kisebbségi részvételt a két önkormányzat közötti együttműködési megállapodás szabályozza. Azokban az esetekben, amikor a kisebbségi képviselő egyben a települési képviselő-testület, s így a szociális bizottság szavazati joggal rendelkező tagja, a részvétel automatikusan biztosított.

A kisebbségi önkormányzatok 36 százaléka jelezte, hogy a kisebbséghez tartozó polgárok (30%) és/vagy a települési önkormányzat (6%) olyan igényeket fogalmaznak meg velük szemben, amelyeknek teljesítéséhez sem hatáskörrel, sem pénzeszközökkel nem rendelkeznek. A teljesíthetetlen elvárások nyomása szinte kizárólag a cigány önkormányzatokra nehezedik.

A roma lakosság gyakran kilátástalan, mély szegénysége érthetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzattól is azt várták/várják el, igyekezzen javítani körülményeiken, segítsen kitörni a kirekesztettség állapotából. A választók nemegyszer élnek azzal a feltételezéssel, hogy nekik azért nem jut segély, pénzbeli támogatás, mert a kisebbségi vezetők felélik, saját zsebükbé rakják azt, amit az államtól, s nagy ritkán a településtől kapnak. A kisebbségi önkormányzatok sérülékenysége, a képviselők körében tapasztalható gyakori fluktuáció hátterében is részben ez a bizalmatlanság áll. Azok a cigány kisebbségi vezetők pedig, akik maguk is abban a hiszemben alakították meg az önkormányzatot, hogy közvetlenül tudnak majd segíteni a rászorulókon, nem látják értelmét a további önkormányzati munkának.

Az együttműködés általános megítélése

Feltettük a kérdést, a *kisebbségi önkormányzatok* egészében mennyire tartják sikeresnek magukat a kisebbségi érdekek érvényesítésében, s hogyan értékelik a két önkormányzat közötti együttműködést. A kisebbségi önkormányzatok 51 százalékának véleménye szerint teljes mértékben eléri azt, hogy a települési önkormányzat döntéseiben figyelembe vegye a kisebbségi érdekeket. 29 százalékuk szerint ezt csak részben, alkalmanként tudják elérni, 20 százalékuk viszont úgy válaszolt, egyáltalán nem sikeres, mert a „nagy” képviselőtestület döntéseiben nem jelennek meg a kisebbségi érdekek. A települési önkormányzatok természetesen ismét jobb bizonyítványt állítanak ki magukról, mint amilyent a kisebbségiektől kaptak. 76 százalékuk állítja, hogy döntéseikben teljes mértékben figyelembe veszik a kisebbségi érdekeket, 24 százalékuk csak részben, tehát nem minden esetben ügyel erre, azt pedig senki nem állította – természetesen –, hogy ezeket az érdekeket figyelmen kívül hagyják.

Az együttműködés értékelésében is láthatjuk a nemzeti kisebbségi, valamint a cigány kisebbségi önkormányzatok közötti különbséget, utóbbiak jóval gyakrabban számolnak be kevésbé jó, illetve alapvetően rossz viszonyról a két testület között. A kapcsolat annál kedvezőbb minősítést kap, minél nagyobb lélekszámú a település, ahol a kisebbségi önkormányzat működik.

Az önkormányzatok közötti viszony minősége a települési politikusok véleménye szerint mindenekelőtt a felek kompromisszumkészségén áll vagy bukik. A kérdőívek kitöltői ezt a feltételt kizárólag a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való együttműködéssel összefüggésben fogalmazták meg. A testületek közötti sikeres együttműködés továbbá természetesen a rátermett vezetőkön és a személyes kapcsolatokon is múlik, valamint azon, hogy sikerül-e megtalálni a közös érdekeket, célokat, melyek megvalósítása csak az együttesen elhatározott és végrehajtott feladatok útján lehetséges.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi politikusok szemében az önkormányzati rendszer egyik sérelmes pontja a saját jogállásuk tisztázatlansága. Ez a probléma összefügg a hatáskörök megosztásának dilemmájával, valamint a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének minőségével. A kisebbségi politikusok szükségesnek tartják, hogy legalább az elnök szavazati joggal vehessen részt a települési testület ülésein. A települési önkormányzat mellett folyó, döntés-előkészítő bizottsági munkába a kisebbségi önkormányzatok sajnálatosan csekély mértékben kapcsolódhatnak be, s emellett 31 százalékuk jelezte, hogy a zárt üléseken nem lehet jelen. Ez utóbbit különösen sérelmesnek tartják, hiszen a hatályos rendelkezések nem tiltják a zárt ülésen való részvételt, a települési önkormányzatok elutasító hozzáállását így a kisebbségekkel szembeni bizalmatlanságként értékelik.

A kisebbségi önkormányzati képviselők zárt ülésen való részvételének biztosítását évek óta javasoljuk. A kutatás megállapításaira figyelemmel ismételtelen csak felhívhatjuk a figyelmet arra, hogy a Nektv. módosítása során rendezni kell ezt a méltatlan helyzetet, különös tekintettel arra, hogy a Nektv. 40. § (1) bekezdés a) pontja a kisebbség helyi szószólója részére biztosítja a települési önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén való részvételt.

A kisebbségi és települési önkormányzatok kapcsolatának, együttműködésének sikere, illetve kudarca a kisebbségi önkormányzati vezetők szerint mindenekelőtt az összefogásra, együttműködésre való hajlandóság, kompromisszumkészség függvénye, emellett a kulcsszereplők – az elnök és a polgármester – személyén, tekintélyén és a személyes kapcsolatok minőségén áll vagy bukik.

E tényezők mellett fontos azonban az egyértelmű jogi szabályozás is. Célszerű lenne az együttműködésre vonatkozó jogszabályokat úgy módosítani, kiegészíteni, hogy azok az együttműködés lehetőségének vagy kötelezettségének megállapításán túl, az együttműködés megvalósításának garanciáit is meghatározzák. Amíg a szabályozás nem biztosít a szükséges mértékben eszközöket, szankciókat ahhoz, hogy a települési önkormányzat ténylegesen lehetővé tegye a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését, támogassa a kisebbségi önkormányzatok működését, addig minden a felek, elsősorban a települési önkormányzat jóindulatára, együttműködési hajlandóságára van bízva.

5.

Intézményfenntartás

A törvény lehetővé teszi, hogy a kisebbségi önkormányzatok saját kulturális, oktatási intézményeket alapítsanak vagy vegyenek át a településtől; ezek fenntartása mintegy a kulturális autonómia sarokköve lehetne. E témában a korábbi kutatások tapasztalataival egybevágó eredményt kaptunk. Vizsgálatunkban összesen csak 16 esetben említették a kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok, hogy fenntartanak valamilyen intézményt, de ez többnyire azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat támogatja a településen működő kulturális, hagyományörző egyesületeket, tánccsoportokat, zenekarokat, ritkábban a közösségi házat, a két esetben említett oktatási intézmény egyike nemzetiségi szakkör finanszírozását takarja.

A települési önkormányzatok ezzel szemben csak hat esetben jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzat fenntart valamilyen intézményt, alapvetően a hagyományápolás és a kultúra területén. Ezekről, a működtetésükkel kapcsolatos tapasztalatokról bővebb információt nem kaptunk.

Mindenesetre, a kisebbségi igények túlmutatnak a jelenlegi lehetőségeken. 16 önkormányzat válaszolta azt, hogy amennyiben azt a jogi szabályozás mellett a költségvetési szabályok is lehetővé tennék, fenntartanának oktatási intézményt, tízen a közművelődés, kultúra területén működtetnének szívesen intézményt – tipikusan közösségi házat –, míg kilenc kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy a szociális ellátás, illetve a helyi foglalkoztatás területén szeretne önálló intézménnyel rendelkezni.

Ahogy azt már megszokhattuk, a települési önkormányzatok nem túlzottan nyitottak a kisebbségi igényekkel szemben. Mindössze hárman nyilatkoztak úgy, hogy átadnának a kisebbségi önkormányzatnak valamilyen oktatási, illetve a hagyományápolás, a kultúra területén működő intézményt. Arra a kérdésre, hogy miért nem adnának át intézményt a kisebbségi önkormányzat fenntartásába, három tipikus választ kaptunk (összesen 52 visszajelzés érkezett). A polgármesterek/jegyzők mindenféle indoklás nélkül közlik, hogy „nincs igény”, „nincs szükség” az intézmény átadására, illetve néha megjegyzik, hogy a települési önkormányzat is fenn tudja tartani alapintézményeit. Mások az objektív korlátozó feltételekre, adottságokra hivatkoznak: „nincs intézmény”, amely átadható lenne; „a kisebbségi gyerekek száma nem indokolja”, hogy oktatási intézmény átadása egyáltalán szóba kerüljön, s arra is figyelmeztetnek néhányan, hogy ehhez hiányzik a jogszabályi háttér, és a fenntartás/működtetés anyagi garanciái sem biztosítottak. A válaszadók harmadik csoportja pedig úgy érvel, hogy intézményátadás esetén „veszélybe kerülne”, „nem lenne biztosított” a fenntartás, mert a kisebbségi önkormányzat oldalán ehhez hiányzik a „szakértelem”, a kisebbségek önkormányzatai híján vannak az „anyagi és személyi feltételeknek”.

Már az 1997-ben lefolytatott vizsgálat során is kiderült, hogy a kisebbségi önkormányzatok nagyobb arányban (37%) tartanak szükségesnek önálló kisebbségi intézmények fenntartását, mint amekkora mértékben (20%) ezt a települési önkormányzatok indokoltnak látják.

Tapasztalataink szerint a kisebb településeken, községekben a közművelődési, kulturális, közösségi intézmények – például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a cigány közösségi házak –, illetve a kulturális egyesületek fenntartása lehet reális feladat, a megfelelő anyagi kondíciók biztosítása esetén. A cigány kisebbségi önkormányzatok pedig nagyobb mozgásteret igényelnek maguknak a szociális ellátás, illetve a helyi foglalkoztatás területén. Noha kisebb településekre is jelezték, szívesen fenntartanának oktatási intézményt, ehhez a szakmai, személyes feltételek jellemzően a városokban, nagyvárosokban adóttak. Itt elég differenciált is az intézményrendszer ahhoz, hogy az önálló óvoda, iskola működtetése „ne sértsen többségi érdekeket”, míg az olyan községekben, kisvárosokban, ahol mindössze egyetlen, s gyakran körzeti beiskolázású oktatási intézmény működik, a települési vezetők éppen ezen okból nem kívánnák átadni ezek üzemeltetését. Igaz, e körben a kisebbségi önkormányzatok nem is jelezték intézmény-fenntartói szándékukat.

Összegzés, észrevételek

A vizsgálat megerősítette azon tapasztalatainkat, hogy bár a Nektv. 27. § (3) bekezdése szerint a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben – a rendelkezésre álló keretek között – intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn,

ezekkel a jogokkal többnyire nem tudnak élni. A Nektv. megalkotásakor a törvényhozó abból a feltételezésből indulhatott ki, hogy a kisebbségi önkormányzatok néhány éven belül megfelelő állami finanszírozás mellett átvehetik a kisebbségi oktatási és kulturális intézményrendszer működtetését. A törvényben megállapított jogok azonban csak elviekben biztosítanak lehetőséget intézménylétesítésre és -átvételre, az intézményfenntartás és működtetés finanszírozási háttere mindezekig nem megoldott, a kisebbségi önkormányzatok még mindig nincsenek olyan helyzetben, hogy e feladatot folyamatosan el tudják látni. A vizsgálatunkból az is egyértelműen kiderül, hogy a települési önkormányzatok sem túlzottan nyitottak az intézményátadásra. A jogszabályi háttér és az anyagi garanciák hiánya mellett megkérdőjelezzük ennek szükségességét és a kisebbségi lakosság ilyen irányú igényét is.

Mindezekre figyelemmel, a kisebbségi jogrendszer továbbfejlesztése során meg kell teremteni a konkrét jogszabályi feltételeit, illetve finanszírozási formáit annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok – különösen a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás és a közművelődés területén – intézmények fenntartóivá válhassanak

6.

A megkeresés, kezdeményezés, egyetértés jogának érvényesülése

A megkeresés

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok többsége élt a megkeresés jogával, leggyakrabban a település jegyzőjéhez (65%-os „igen” válasz), polgármesteréhez (54%), a települési képviselő-testülethez (46%), kevesebb esetben a megyei Közigazgatási Hivatalhoz (24%), és még ritkábban (12%) valamelyik – elsősorban a Szociális és Családügyi – minisztériumhoz, valamint egyéb szervhez, intézményhez: az országgyűlési biztoshoz, a gyermekjóléti szolgálathoz és az országos önkormányzathoz fordultak

A kisebbségi önkormányzatok tipikusan három tárgykörben nyújtottak be megkeresést: a *kisebbségi önkormányzat működésével összefüggő szakmai, jogi, pénzügyi problémák, kérdések, feladatok ügyében, a szociális ellátás, a megélhetési, foglalkoztatási problémák területén és a kisebbségi oktatással, kultúrával, kulturális autonómiával összefüggő témában.*

A megkeresett közigazgatási szerv eljárását a kisebbségi önkormányzatok többsége megfelelőnek tartotta: 34 esetben említették, hogy elégedettek voltak, mert az előírt határidőn belül, megfelelő hangnemben kaptak választ megkeresésükre; 17 kisebbségi önkormányzat viszont nem találta megfelelőnek az eljárást.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatoknak csupán 20 százalékra jelezte, hogy noha előfordult olyan eset, amikor *indokolt lett volna élni a megkeresés jogával, ezt mégsem tették meg.* A lemondás oka a két testület közötti konfliktusok elmélyülésétől, a kapcsolat megromlásától való félelem.

A kezdeményezés

A kisebbségi önkormányzatok leggyakrabban a *szociális ellátással, a rászorulókat támogatásával, a foglalkoztatással összefüggő kérdésekben keresték meg kezdeményezéssel a települési önkormányzatot.* Szabolcs-Szatmár-Bereg megye cigány kisebbségi önkormányzatai gyakran kezdeményezték a romák lakta utcák és telepek infrastrukturális fejlesztését, néhány érintett önkormányzat kezdeményezte a tiszai árvíz okozta problémák gyors rendezését is. A *kezdeményezések másik nagyobb csoportja a kisebbségi kultúra, a műemlékvédelem és az oktatás területéhez kötődik, s már csak jóval kevesebb kapcsolódik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez, a két testület közötti konfliktusokhoz.* A *települési önkormányzat az esetek többségében megfelelően fogadta a kezdeményezéseket, a soron következő testületi ülésen megtárgyalta, és – lehetőségein belül – érdemi intézkedést tett.* (32 esetben jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy elégedettek a települési önkormányzat eljárásával, 18 viszont ennek ellenkezőjéről, elégedetlenségéről számolt be.)

A települési önkormányzatok válaszai szerint a kisebbségi önkormányzatok hasonló problémák megoldása érdekében fordultak hozzájuk kezdeményezéssel, mint amilyen tárgyban megkeresték őket; néhol ugyanaz az ügy szerepel mindkét kérdésre adott válaszban. A települési önkormányzat megoldotta a problémákat, illetve lehetőségeihez képest segített a kezdeményezésben fölvetett feladatok megoldásában, a gondok orvoslásában.

Az egyetértés és az egyet nem értés joga

Vizsgálatunkban az együtdöntési jogosítványok közül a kisebbségek kulturális autonómiájának megvalósításához rendelkezésre álló legerősebb jogi eszközzel, az egyetértés-egyet nem értés (vétó) jogával foglalkoztunk. A véleményezési joggal kapcsolatban feldolgozható adatokkal nem rendelkezünk.

A települési önkormányzat a kisebbségek kulturális autonómiája, a kisebbségi érdekek érvényre juttatása szempontjából fontos területeken alkotott rendeleteit csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével hozhatja meg. Az ezzel összefüggő kérdésre a kisebbségi önkormányzatok negyede nem adott semmiféle értékelhető választ. *A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 56 százaléka jelezte azt, hogy a rendeletalkotás során a települési önkormányzat minden esetben kikérte véleményét, 22-22 százalékuk szerint a települési önkormányzat nem minden esetben, illetve egyszer sem tette lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzat éljen egyetértési jogával.* Ismét jelentős különbséget láthatunk a nemzeti, valamint a cigány kisebbség önkormányzatai között, amely a két testület általánosan jó, partneri vagy éppen rossz, nem egyenrangú kapcsolatának függvényében alakul. A cigány kisebbségi önkormányzatok ugyanis, mindenképp *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jóval ritkábban és korlátozottabban gyakorolhatják egyetértési jogukat, mint a német vagy horvát önkormányzatok.*

A települési önkormányzatok összesen 87 esetben jelezték, hogy valamilyen, a kisebbségi autonómiával összefüggő tárgykörben rendeletet hoztak. A kérdőív kitöltőinek 44 százaléka nem válaszolt arra a kérdésre, hogy a települési képviselő-testület a rendeletek megalkotása során kikérte-e a kisebbségi önkormányzat véleményét. A válaszolók túlnyomó többsége (72%) viszont *azt állítja, hogy a kisebbségi önkormányzat minden esetben élhetett egyetértési jogával.*

A kérdőív tartalmazott arra vonatkozó kérdést is, hogy a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával kisebbségi nevelési, oktatási intézmény alakításakor vagy megszüntetésekor, az ilyen intézmény tevékenységi körének, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásakor/módosításakor, költségvetésének meghatározásakor, vezetőjének megbízásakor, e megbízás megszüntetésekor, az iskolai nevelői munka programjának meghatározásakor, értékelésekor. A kisebbségi önkormányzati kérdőív kitöltői e kérdésekre átlagosan 20–25 százalékban egyáltalán nem válaszoltak, míg 30–50 százalékban azt jelezték, hogy legalábbis a jelenlegi ciklusban a települési önkormányzat nem hozott ilyen tárgyban döntést. A leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény programjának meghatározásakor, költségvetésének elfogadásakor és vezetőjének kinevezésekor/megbízásának megszüntetésekor élhettek a kisebbségi önkormányzatok az egyetértés jogával.

A kisebbségi önkormányzatok minden egyes tárgykörben jelezték néhány esetben, hogy noha születtek a kisebbségi oktatással összefüggő különböző testületi döntések, mégsem gyakorolhatták ezt az alapvető jogukat. (Mindösszesen 85 ilyen jelzés érkezett.) Ennek okaként azt jelölték meg, hogy a települési képviselő-testület nem tekinti partnernek a kisebbségi önkormányzatot, nem kéri ki a véleményét, vagy ha kikéri is, nem veszi figyelembe, s az is előfordul, hogy például az intézményvezető megbízásakor a nagy testület kétségbe vonja a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

A települési önkormányzatok átlagosan 30–50 százalékban nem válaszoltak arra a kérdésre, hogy a kisebbségi oktatással összefüggő egyes – fent bemutatott tárgykörhöz tartozó – döntések során a kisebbségi önkormányzat élhetett-e egyetértési jogával, és 50–60 százalékban jelezték, hogy az elmúlt ciklusban nem született olyan döntés, amelyhez szükség lett volna a kisebbségi önkormányzat egyetértésére. Ha mégis sor került döntésekre, akkor leggyakrabban a kisebbségi oktatási intézmény nevelési programjának jóváhagyásával, végrehajtásának értékelésével, a nevelési, oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának elfogadásával, módosításával, valamint az oktatási, nevelési intézmény költségvetésének meghatározásával és módosításával, valamint az óvodában, iskolában folyó szakmai munka értékelésével összefüggésben. A települési önkormányzatok mindössze nyolc esetben említették, hogy egy-egy döntésbe nem vonták be a szükséges módon a kisebbségi önkormányzatot, de már arra a kérdésre, hogy a kisebbségi önkormányzat miért nem tudott élni egyetértési jogával, mindössze három válaszadó reagált. A települési önkormányzatok felől szemlélve tehát a kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogának érvényesülése alapvetően rendben lévőnek tűnik.

A kisebbségi önkormányzatok kevesebb, mint fele, *43 százaléka nyilatkozott úgy, hogy a két önkormányzat valamilyen módon szabályozta* (például az együttműködési megállapodásban) *az együtdöntési* (egyetértési, véleményezési) *jog gyakorlását.*

A települési önkormányzatok már kisebb arányban jelezték, hogy az együtdöntési szabályokat valamilyen formában szabályozták; *29 százalékuk válaszolt igennel erre a kérdésre.*

Mindazonáltal feltehetőleg többnyire ott sem történt meg az együtdöntési jogok gyakorlásának szabályozása, ahol pedig a kisebbségi és a települési önkormányzatok ezt jelezték. Egyrészt azért, mert a két testület közötti együttműködési megállapodás szinte kizárólag – a közkezen forgó kézikönyv mintája alapján – a kisebbségi önkormányzat költségvetésére és gazdálkodására korlátozódik, a szervezeti és működési szabályzat a kisebbségi testület belső működésének szabályait tartalmazza. Másrészt az a tény is táplálja gyanúkat, hogy *mindössze öt kisebbségi és három települési önkormányzat említette, hogy a két testület megállapított szabályokat arra az esetre, ha nem értenek egyet.* Ezekben az esetekben is az történik, hogy addig tárgyalnak, amíg egyezés nem jön létre. A kisebbségi önkormányzatok szerint azonban a tényleges erőviszonyoknak megfelelően az is előfordul, hogy „a települési önkormányzat akarata érvényesül” vagy „semmi nem történik”.

A kisebbségi önkormányzat együtdöntési jogkörét a kisebbségi önkormányzatok többsége (a válaszolók kétharmada) úgy gyakorolja, hogy meghozza az adott tárgyban határozatát vagy kialakítja álláspontját, és ezt a települési önkormányzat ülésén az elnök vagy más képviselő előterjeszti. Ritkán kerül sor közös testületi ülésekre, ahogyan azt is alig jelezték (két-két eset), hogy egyáltalán nincs együttműködés a két testület között. (A kérdésre 40 kisebbségi önkormányzat nem

válaszolt.) A kisebbségi önkormányzatok 65 százaléka úgy nyilatkozott, hogy a települési önkormányzat biztosítja a törvényben előírt határidőt (30 napot) arra, hogy a kisebbségi önkormányzat véleményét kinyilváníthassa, illetve egyetértését kifejezhesse. A nemleges, illetve hiányzó válaszok aránya egyforma, 17-17 százalék.

A válaszadó kisebbségi önkormányzatok mindössze nyolc esetben éltek az egyet nem értés, a vétójog lehetőségével, öten úgy válaszoltak, hogy noha szükség lett volna rá, mégsem alkalmazták ezt a végső jogi eszközt, s mindössze egyetlen települési önkormányzat jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzat már élt az egyet nem értés jogával valamely döntés során.

A kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége – s ez egybevág a korábbi kutatások tapasztalataival – nem él a vétóval, vagy mert a jó együttműködés, és az érdekazonosság okán nincs rá szükség, vagy mert vitás kérdések esetén is kerülni kívánják a konfliktusokat.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi autonómia megteremtésében a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosítványai nagyon jelentősök, mivel az intézmény-fenntartói jogukat elsődlegesen rajtuk kívül álló okok miatt nem tudják átvenni, ezért a kisebbségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a véleményezési és egyetértési joguk gyakorlásával tudják befolyásolni.

A vétójogot, az egyet nem értés jogát a kisebbségi önkormányzatok többnyire „kétélű fegyvernek” tartják, ezért nem szívesen élnek vele. A kérdőívekben és az interjúk során egyaránt felbukkant az az érv, hogy ha a kisebbségi önkormányzatok ragaszkodnak a vétóhoz, akkor a település (és nem csupán a települési önkormányzat) működése is veszélybe kerülhet, s ezzel végső soron a kisebbség érdekei is sérülhetnek.

A beszámolóinkban már többször jeleztük, hogy az egyetértési jog tényleges gyakorlásánál nehézséget okoz, hogy annak részletes szabályairól, például a felek egyet nem értésének esetére kidolgozott egyeztetési eljárásról a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz rendelkezéseket.

Egyeztetési eljárás hiányában általában arra szoktunk javaslatot tenni, hogy milyen keretek között lenne célszerű a felmerült problémákat megvitatni: például létre lehet hozni egyeztető bizottságot vagy célszerű közös testületi ülést összehívni.

A kisebbségi szempontból jelentős, egyetértési jogot igénylő kérdésekben a vita elkerülése érdekében már az első egyeztetés alkalmával érdemes közös testületi ülést összehívni, ahol a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke, továbbá a kisebbségi és települési képviselők személyesen is véleményt cserélhetnek. Közös testületi ülések összehívására, vizsgálatunk szerint, csak kevés alkalommal került sor.

Az álláspontok és az érvek megismerésére és megvitatására alkalmas intézmény lehet a települési önkormányzat kisebbségi bizottsága is. Vizsgálatunk adatai szerint kevés esetben működik kisebbségi bizottság a települési önkormányzatok mellett. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 84 százaléka, a települési önkormányzatok 92 százaléka szerint a képviselő-testület mellett nem alakult meg a kisebbségi bizottság. A kisebbségi politikusok többsége úgy véli, hogy nincs szükség kisebbségi bizottságokra, az egyik elnök véleménye szerint azok működése a kisebbségi önkormányzati autonómia megvalósulását korlátozhatja.

A felsorolt megoldások csak eseti jellegű segítséget nyújthatnak az együttdöntési jogosítványok érvényesítésére, ezért az egyeztetési eljárás kereteit, részletes szabályait és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját, formáját törvényi szinten szükséges szabályozni, amelyre a Nektv. módosításakor kiemelt figyelmet kell fordítani.

7.

Kisebbségi oktatás

A kisebbségi jogok érvényesülésének kutatása során nem helyeztünk kiemelt hangsúlyt az oktatási jogokra, mivel azokkal az elmúlt években több átfogó vizsgálatunkban önállóan is foglalkoztunk. Ezért a kiküldött kérdőívekben csak néhány kérdés vonatkozott az oktatási öngazgatásra, de a beérkező adatok egy része is pontatlan volt. A kisebbségi oktatás formáival kapcsolatban visszaérkező válaszok nem adnak megbízható képet a valóságról, így azok bemutatásától eltekintünk.

Kisebbségi kiegészítő normatíva

Arra a kérdésre, hogy a település a kisebbségi kiegészítő támogatást valóban a kisebbségi oktatásra fordítja-e, a kisebbségi önkormányzatok többsége, 49 százaléka igennel válaszolt. 21 százalékuk válasza nemleges volt, 30 százalékuk viszont nem válaszolt a kérdésre, mert nem érintett, vagy mert nem rendelkezik erről információval.

A települési önkormányzatok körében is magas (34%) a kisebbségi kiegészítő támogatás felhasználását firtató kérdésre nem válaszolók aránya, ám feltűnő, hogy szemben a kisebbségi önkormányzatokkal, mindössze 5 százalékuk jelezte, hogy a kiegészítő normatívát nem a kisebbségi oktatásra fordítják, míg 60 százalékuk arról adott számot, hogy rendelkezésük megfelelően használják fel a támogatást.

Baranya megye egyik kisvárosi német önkormányzatának elnöke azt panaszolta, hogy noha nemzetiségi oktatás csak egy általános iskolában folyik, a kiegészítő támogatás összegét a város szétosztja az összes intézmény között. Települési és kisebbségi önkormányzatok, illetve oktatási intézmények vezetői körében gyakori a véleménykülönbség arról, hogy vajon mire elég a kiegészítő támogatás; a település hajlik arra, hogy a kisebbségi nevelési feladatok ellátásához is kevesellje. Egy Baranya megyei német kisebbségi önkormányzat elnöke sérelmezte, hogy a fenntartó a kiegészítő támogatásból vont el pénzt, az iskola állami forrásból fedezett korszerűsítésére, illetve bővítésére hivatkozva.

Panaszok a kisebbségi oktatással összefüggésben

Megkérdeztük, hogy a kisebbségi és/vagy települési önkormányzathoz érkezett-e a szülők részéről panasz a kisebbségi oktatás megszervezésével és megvalósításával kapcsolatban. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 73 százalékához nem érkezett ilyen szülői panasz. 13 százalékuk nem válaszolt, másik 14 százalékukhoz fordultak már szülők panasszal. Összesen 11 esetről van szó, tízen a panaszról is írtak valamit; egy baranyai német önkormányzat mellett cigány önkormányzatok jelezték, hogy alacsony az oktatás színvonala, nem megfelelően foglalkoznak a cigány diákokkal, illetve sérelmezik az oktatásban megjelenő diszkriminációt. E panaszok orvoslásához az érintett kisebbségi önkormányzatok négy esetben tudtak hozzájárulni; a megoldás a szülőkkel, az iskolaigazgatóval, a tantestülettel való kommunikáció, tárgyalás révén született meg. Hat esetben nem tudott a kisebbségi önkormányzat segítséget nyújtani a problémák megoldásához, s ennek okát részben a pénz, részben a kooperáció hiányával indokolják.

A települési önkormányzatok 80 százalékához viszont nem érkezett semmilyen, a kisebbségi oktatással összefüggő panasz, 15 százalékuk nem adott választ a kérdésre, s mindössze négy esetben (5%) jelezték, hogy volt már példa szülői panaszra, amelyekről azonban nem juthatunk értékelhető információkhoz. Arról azonban értesülhetünk, hogy a panaszokat sikerült orvosolni.

A kisebbségi oktatás problémái

Megkérdeztük az önkormányzatokat, hogy véleményük szerint melyek a kisebbségi oktatás legnagyobb problémái. A kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok fele nem válaszolt e kérdésre, ketten úgy vélik, nincs semmiféle gond. Akik problémákat említettek, első helyen a kisebbségi oktatás támogatásával összefüggő nehézségeket jelezték, így például: „a fejkvóta nem címzetten érkezik”, „ki kellene szélesíteni az ösztöndíjrendszert, hogy ösztönözze a cigány gyerekeket a tanulásra, hiszen ez az egyetlen lehetőség az integrálódásra”. Nagyjából azonos súlyú problémaként jelenik meg a megfelelően képzett pedagógusok hiánya – legyen szó nemzetiségi tanárról vagy a cigány gyerekek oktatását megfelelően segíteni tudó pedagógusokról –, illetve az iskolák, óvodák eszközhiánya, valamint iskola és a férőhelyek szűkössége. A gyerekek szociális háttere (4 említés) részben a cigány szülők szegénységére vonatkozva jelenik meg, részben a nemzeti kisebbségek asszimilációjával összefüggésben (3 külön említés), hogy ti. a gyermekek már nem hozzászoktak magukkal otthonról a kisebbségi nyelvet, s néha a kellő motivációt sem, ezért a nemzetiségi oktatás keretében gyakorlatilag idegen nyelvként tanulják ősük anyanyelvét. Négyen említették a cigány gyerekek hátrányos megkülönböztetését az alapvető problémák között, ketten viszont hiányolták a kisebbségi oktatást a településen.

A települési önkormányzatok körében nagyobb volt (75%) a kérdésre választ nem adók aránya. Ami a tipikusnak mondható gondokat illeti, a gyerekek szociális háttere (5 említés) mellett a megfelelő képzettségű és elkötelezettségű tanárok (4 említés), a kisebbségi oktatás, illetve a megfelelő mértékű és összegű támogatás hiánya (3-3 említés) merül fel gondként. Az egyéb problémák (7 említés) között egyrészt a roma gyerekek családi szocializációjából fakadó nehézségekre hivatkoznak, amelyeket az oktatási intézmények nem tudnak ellensúlyozni, illetve arra, hogy „az óvodáskorú kisebbségi gyerekek jó része csak a kötelező iskolai felkészítőben (egy év) vesznek részt. Azt a három évet nehéz vagy lehetetlen pótolni.” Másrészt gondot jelent, hogy kevés (vagy éppenséggel hiányzik) a kisebbségi pedagógus. A nemzeti kisebbségi oktatással kapcsolatban pedig a megfelelő (számú és színvonalú) oktatási eszközök hiánya, az anyanyelvi családi környezet asszimilációval összefüggő eltűnése jelenik meg problémaként, illetve az a gyakorlati nehézség, hogy a kisebbségi oktatás a kötelező (s amúgy magyar nyelvű) tantárgyaktól von el órákat.

A vizsgálat igen fontos és tanulságos tapasztalata, hogy a cigány kisebbségi önkormányzati vezetők nem támogatják a cigány kisebbségi oktatást, mert az véleményük szerint a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, s nem szolgálja a romák integrációját a többségi társadalomba.

Nemcsak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő romungro, hanem az oláh és a Baranya megyei beás cigányok képviselői is azzal érvelnek, hogy a hagyományokat, a nyelvet, aki akarja, otthon a családban továbbadhatja a következő

generációknak, de állításuk szerint a szülők nem igénylik a kisebbségi oktatást. A megkérdezett roma politikusok tehát olyan erős asszimilációs és integrációs törekvésekről adtak számot, amelyeket a cigány kisebbségi oktatás bevezetése véleményük szerint csak megakasztana, „nem tesz az jót, ha a különbségeket kiemelik”. A szavak mögött a romák továbbbi, mélyülő kirekesztődésétől való jogos félelem bújik meg. Ha nem is használják a fogalmat, az elnökök az integrált oktatás mellett érvelnek tehát. Alapvető gondot jelent azonban, hogy a cigány gyerekek iskolai szegregációja olyan mértékű, amelyet csak igazán átgondolt, az érdekelt felek bevonásán és együttműködésén alapuló helyi programok kidolgozásával és működtetésével lehetne mérsékelni. A probléma annál is égetőbb, mert a városok kivételével mindenütt jelezték a cigányok lakta településeken, hogy a roma gyerekek aránya folyamatosan növekszik az oktatási intézményekben. Ennek leginkább az az oka, hogy a helyi munkalehetőségek, perspektívák hiánya elvándorlásra ösztönzi a fiatal munkaképes korú nem roma embereket, illetve, hogy a nem a roma kisebbséghez tartozó szülők közül egyre többen elviszik gyermekeiket azokból az iskolákból, ahová cigány gyerekek járnak.

Alapvető probléma és az oktatási autonómiához kapcsolódó jogot csorbítja, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatokat jellemzően nem hogy nem vonják be a különböző programok kidolgozásába – már ha ilyenek egyáltalán léteznek –, de általában minimális információkkal sem rendelkeznek az oktatási intézményekben folyó pedagógiai munkáról, a különböző kiegészítő normatívák felhasználásáról. Gyakori a panasz az önkormányzat(ok) és a pedagógiai intézmények között hiányzó kommunikáció miatt. Szemben például a német kisebbségi önkormányzatokkal, ahol a képviselők, illetve elnökök körében jelentős számban található német (nemzetiségi) pedagógusokat,¹² akik a nemzetiségi oktatási intézmények érdekeit is képviselni és védeni tudják. A cigány politikusok között pedagógussal nem találkoztunk, és nincsenek adataink arról sem, hogy az érintett óvodák, iskolák roma óvónőket, tanárokat foglalkoztatnának.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi kiegészítő normatíva felhasználásának problémája a vizsgálatunk során is megjelenik: a válaszadó kisebbségi önkormányzatok 20 százaléka szerint azt nem a kisebbségi oktatásra fordítják.

A kiegészítő normatívával kapcsolatban más oktatási vizsgálataink során is megfogalmazódott az a kifogás, hogy nem megfelelő összegű és a felhasználás köztartozásának megszüntetése következtében teljesen bizonytalan, hogy az összeget a kisebbségi oktatásra használják-e fel. Ez a gyakorlat annak ellenére törvénytörő, hogy nincs kifejezett jogszabályi rendelkezés, amely meghatározná, hogy konkrétan milyen tevékenységeket kell támogatni a kiegészítő normatívából.

Fontos kiemelni még egyszer a cigány kisebbségi önkormányzati elnökök azon véleményét, hogy a cigány kisebbségi oktatás a cigányság további elkülönülését és elkülönítését eredményezi, ezért annak megszervezését nem támogatják.

Ez az álláspont alátámasztja az Oktatási Minisztérium integrációt erősítő, új törekvéseit. Úgy tűnik, hogy az integrációs normatíva bevezetése, összes ellentmondása ellenére, összhangban áll a helyi cigány kisebbségi önkormányzatok szegregációt ellenző, annak megelőzését hangsúlyozó véleményével.

Célszerű lenne a minisztérium integrációs programjának keretében a cigány gyermekek integrált oktatását megvalósító helyi programok kiemelt, kormányzati szintű támogatása, a helyi kisebbségi önkormányzatok bevonásával.

8.

Anyanyelvhez való jog

A kisebbségi nyelvek használata

A kisebbségi önkormányzatok negyede (24%) szerint azon a településen, ahol működnek, a kisebbségi közösséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket. A közép- és fiatal generációk előrehaladott nyelvvesztésének köszönhetően az idős emberek azok, akik kisebbségi anyanyelvüket leginkább beszélik. A kisebbségek tipikusan otthon, a családban és/vagy a kisebbségi kulturális programokon, rendezvényeken használják anyanyelvüket. Ha a kisebbségi anyanyelvhasználat különbségeit az egyes kisebbségek szerint vesszük figyelembe, úgy a horvát, valamint a „kis” kisebbségek után a németek és a Baranya megyében élő beás közösségek önkormányzatai jelezték, hogy a kisebbségek beszélnek anyanyelvükön. Nem véletlen természetesen, hogy az anyanyelv használata gyakoribb és mindennaposabb a kistéleplések, aprófalvak zárt közösségeiben, ahol a kisebbség nemegyszer a helyi társadalom többségét alkotja, mint

¹² A német kisebbségi önkormányzatokra kiterjedő, 2000-ben lefolytatott vizsgálat során 326 német kisebbségi képviselő foglalkozására vált ismertté, 53 százalékuk a közszférában dolgozott, s körükben föltűnően magas, 66 százalékos volt a pedagógusok aránya. Váradi 2002.

a nagyobb, etnikailag heterogénebb településeken. Érthető az is, hogy a szabolcsi cigány önkormányzatok számoltak be legritkábban a kisebbségi anyanyelv használatáról, hiszen a megyében többségében magyar anyanyelvű romák élnek.

A települési önkormányzatok válaszai az átlagok szintjén kicsit más helyzetről tanúskodnak, körükben ugyanis 45 százalék vélekedik úgy, hogy a kisebbséghez tartozók egyáltalán nem használják anyanyelvüket.

Nyelvhasználat a testületi ülésen, a fogadóórán

A kisebbségi önkormányzatoknak csupán 24 százaléka használja rendszeresen a testület ülésein a kisebbségi nyelvet, 15 százalékuk jelezte, hogy alkalmanként beszélnek az üléseken anyanyelvükön, 61 százalékuk szerint viszont az önkormányzat ülésein csak magyar szó hangzik el.

Leginkább a horvát, valamint a „kis” kisebbségi önkormányzati képviselők beszélnek egymással az ülésen kisebbségi anyanyelvükön, a németek körében gyakori, hogy alkalmanként svábul is megszólalnak, ezzel szemben a cigány önkormányzatok túlnyomó többsége mindkét megyében azt jelezte, hogy a testületi üléseken egyáltalán nem használják a kisebbségi nyelvet. Sajátos ellentmondás, hogy míg az anyanyelv informális használata a kistelepülések, aprófalvak zárt közösségeiben gyakoribb, addig a testületi ülések rendszeres kisebbségi nyelvhasználatát a nagyobb községekben, illetve városokban működő kisebbségi önkormányzatok esetében fordul elő többször. A magyar nyelv dominanciája a kisebbségi önkormányzatok hivatalos nyelvhasználatában részben természetesen a nyelvvésztesnek köszönhető, hisz az interjúk során is kiderült, hogy vannak olyan kisebbségi képviselők, akik már egyáltalán nem beszélnek anyanyelvüket. A romungro cigány közösségben, magyar anyanyelvűek lévén, ez a probléma föl sem merül. A többiek esetében a magyar nyelv használata a hivatalos kommunikációban praktikus okra is visszavezethető; arra, hogy a kisebbségi önkormányzat üléséről a jegyzőkönyvet – annak ellenére, hogy törvény biztosította lehetőség alapján erre anyanyelven is mód nyílna – célszerű magyarul írni. Főként akkor, ha a kisebbségi testület ülésein a jegyző vezeti a jegyzőkönyvet, ami a kistelepüléseken jellemző gyakorlat.

A kisebbségi önkormányzatok fogadóóráikon gyakrabban beszélnek a kisebbségi közösség tagjaival anyanyelvükön, mint a testületi üléseken. 37 százalékuk jelezte, hogy a fogadóórákon rendszeresen, 14 százalékuk alkalmanként használja a kisebbségi nyelvet, 49 százalékuk a fogadóórán is kizárólag magyarul beszél. A helyi német dialektus, illetve a beás cigány nyelv jelentősége lényegesen nagyobb az informális, mint a formális kommunikációban.

Kisebbségi nyelv a hivatalos eljárásban

Az anyanyelv használatához való jogot érintő kérdés, hogy a kisebbség(ek)hez tartozó állampolgároknak van-e lehetőségük arra, hogy lakóhelyükön a hivatalos eljárás során anyanyelvüket használják. A válaszadó kisebbségi önkormányzatok 23 százaléka szerint ez a lehetőség adott a településen, 18 százalékuk úgy nyilatkozott, hogy a lehetőség adott, de a kisebbséghez tartozók ezt nem igényelték. Elenyésző mértékben (3%) jelezték a kisebbségi önkormányzatok, hogy a hivatalos eljárás során nincs lehetőség az anyanyelv használatára, annak ellenére, hogy a kisebbség elvárná ezt, az önkormányzatok több mint fele (56%) pedig úgy válaszolt, hogy nincs lehetőség, és a kisebbséghez tartozók körében sem merült fel igény az anyanyelv használatára. Az egyes kisebbségek nem egyforma mértékben élhetnek az anyanyelvhasználat lehetőségével és nem is egyforma mértékben tartják szükségesnek azt. A nagyobb létszámú nemzeti kisebbségekhez tartozók gyakrabban igénylik és használják is anyanyelvüket hivatalos eljárás során, főként akkor, ha aprófaluban, kistelepülésen élnek, ahol még eleven az anyanyelvi kommunikáció a közösségben. A nagy városokban élő „kis” kisebbségek szerénységét vagy realitásérzékét jelzi, hogy ők nem is formálnak jogot arra, hogy kisebbségi anyanyelvükön beszéljenek, ha a polgármesteri hivatalban vagy másutt akad elintéznivalójuk. A cigány kisebbséghez tartozók Baranyában nagyobb eséllyel tudják ügyeiket beás anyanyelvükön intézni, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – az ismert körülmények okán – a települések túlnyomó többségében a romák nem követelik e jog érvényesülését.

A települési önkormányzatok a kisebbségieknél nagyobb arányban (73%) jelezték, hogy a kisebbséghez tartozók hivatalos eljárás során ugyan nem tudják használni anyanyelvüket, ám erre nem is tartanak igényt, s ennek megfelelően jóval kevesebb alkalommal tudósítottak arról, hogy a hivatalos eljárás során adott lenne a kisebbségi nyelv használatára (13%), akkor is, ha a kisebbség nem igényelte azt (12%). (Mindössze két önkormányzat válaszolt úgy a kérdésre, hogy a kisebbség élni kívánt a nyelvhasználat lehetőségével, de ezt nem tudták biztosítani.)

Az, hogy a települési önkormányzat alkalmaz-e olyan ügyintézőket, akik a településen élő kisebbség(ek) nyelvét beszélnek, s azt a hivatalos eljárás során használni is tudják, esetleg maguk is kisebbségi származásúak, több tényező függvénye. Az a tény, hogy a kisebbségi nyelvet bíró ügyintézők gyakrabban találhatók meg a nagy lélekszámú nemzeti kisebbségek által lakott településeken, a település lélekszámának, az anyanyelv ezzel összefüggő használatának és a nemzetiségi oktatásnak köszönhető. A másik oldalon a cigány kisebbségi képzés hiánya, illetve a romák iskolai és munkahelyi mobilitásának sajátosságai miatt alig találhatunk olyan ügyintézőket a településeken, akik a kisebbségi közösségből érkeznek, illetve a beás és a romani nyelvet is beszélnek.

Arra a kérdésre, hogy miért nem alkalmaznak kisebbségi származású, illetve a kisebbségi nyelvet beszélő ügyintézőt, a települési önkormányzatok több mint harmada nem válaszolt, közel fele viszont azzal érvelt, hogy „*nincs rá igény a kisebbség körében. A válaszadók maradéka szerint a kisebbség „nem beszél a kisebbségi nyelvet”, illetve nincs a településen olyan, a kisebbségi közösséghez tartozó személy, akit alkalmazni lehetne.* Néhányan azonban azzal indokolták a kisebbségi ügyintéző hiányát, hogy a települési önkormányzat forráshiánnyal küzd, tehát (támogatás híján) nem tudja előteremteni a kisebbségi ügyintéző alkalmazásához szükséges fedezetet.

A válaszoló kisebbségi önkormányzatok túlnyomó többsége (91%) szerint településükön nem merült fel a kisebbségi nyelv használatával kapcsolatos probléma, mindössze négy esetben jelezték, hogy valamilyen, a nyelvhasználattal összefüggő gondot orvosolni kellett, ezek a kétnyelvű helység-, illetve utcanévtáblák elhelyezésével függtek össze. A települési önkormányzat ellenszenv okán vagy anyagi források hiányában nem akceptálta a kétnyelvű táblák iránti igényt, vagy pedig helytelenül tüntette fel a település kisebbségi nevét. A felmerült nehézségek általában megoldódtak. A települési önkormányzatok szerint a kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatban egyáltalán nem merült fel probléma a településen.

Összegzés, észrevételek

A Nektv. fontos nyelvhasználatra vonatkozó jogokat deklarál, ezek azonban a kutatás adatai szerint a gyakorlatban alig érvényesülnek, például a hivatalos eljárás során csak a kisebbségi önkormányzatok 23 százaléka válaszolt úgy, hogy van lehetőség és igény az anyanyelv használatára, a települési önkormányzatoknak pedig 13 százaléka nyilatkozott hasonlóképpen.

A kisebbségi nyelv használatának többnyire jelentősebb szerepe van az informális, személyes kapcsolatokban, mint a formális, hivatalos helyzetekben. A több évtizedes asszimilációs folyamat eredményeként azonban a nyelvvesztés jelei a helyi közösségekben is egyre erőteljesebben mutatkoznak. Ennek megállításában, elsősorban a nemzeti kisebbségek esetében, kiemelt feladata van a kisebbségi oktatásnak.

A kisebbségi oktatás támogatása és a nyelvhasználat jogszabályi lehetőségeinek biztosítása mellett az államnak a kisebbségi nyelvek megőrzését és átörökítését célzott támogatási formákkal is segítenie kellene. Megfelelő forrás esetén feltehetőleg a kisebbségi önkormányzatok képviselői, illetve a kisebbségi közösségek fiatalabb felnőtt tagjai – nyelvük újratanulásához, felelevenítéséhez – külön képzésekre, tanfolyamokra is igényt tartanának.

A nemzetiségi anyanyelv mindennapi és elsődlegesen munkaerő-piaci használatához célszerű lenne, ha a kisebbségek anyanemzetének irodalmi nyelve is ismertté válna az elsődlegesen tájnyelvet beszélő közösségekben. Emellett azonban az az igénye is megfogalmazódik a közösségeknek, hogy a helyi tájnyelvek megőrzését is meg kellene célozni a kisebbségi oktatás keretében.

A kisebbségi önkormányzatok képviselőinek mintaértékű szerepe van a nyelv átörökítésében, ezáltal a kisebbségi kultúra megőrzésében, ezért is rejt nagy veszélyeket a közösséghez nem tartozó, minimális nyelvismerettel sem rendelkező személyek kisebbségi képviselővé választása.

A cigányság a Nektv. rendelkezései alapján ugyanolyan igényeket formálhat az anyanyelvének (romani és a beás nyelvnek) megőrzésére és átörökítésére, mint a nemzeti kisebbségek. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy szemben a nemzetiségiakkal az e kisebbséghez tartozók többsége magyar anyanyelvű, az anyanyelvüket használó roma emberek a cigányságon belül is kisebbségben vannak. Jelenleg a romani és a beás nyelv oktatását a személyi és tárgyi feltételek, valamint a nyelvek standardizáltságának a hiánya is nehezíti. Mint ahogy azt már a beszámolóinkban is jeleztük, reális veszélye van annak, hogy a cigányság Magyarországon, a legtöbb európai országhoz hasonlóan elveszítheti anyanyelvét. Ennek megakadályozását is elősegíthetné annak ismételt átgondolása, hogy Magyarország nem kívánja-e a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájából következő kötelezettségeit a jelenlegi hat nyelv mellett például a romani és a beás nyelvre kiterjeszteni. Egy ilyen döntéssel a romani és a beás nyelv értékét és jelentőségét erősítenék meg, amely a cigányság egyre erőteljesebb nyelvvesztésének folyamatát is megakadályozhatja.

9.

Hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció

Noha a kérdőívekben a kisebbségi önkormányzatok 75, a települések 88 százaléka arról tudósított, hogy a településen nem tapasztalta a kisebbséghez tartozó emberek hátrányos megkülönböztetését, az adatok mégiscsak arról tanúskodnak, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok negyede kénytelen – s többnyire képtelen – megküzdeni a roma polgárokat érintő diszkriminációval. Az interjúk során még kedvezőtlenebb helyzet rajzolódott ki, hiszen a személyesen felkeresett roma kisebbségi politikusok és a polgármesterek/jegyzők egyaránt gyakran számoltak be a diszkrimináció

különbözetéseiről. A hátrányos megkülönböztetés többnyire az *oktatásban és/vagy a foglalkoztatás területén* jelentkezik, egy kisebbségi önkormányzat jelezte, hogy szórakozóhelyekre nem engedik be a romákat, s egy-egy *panasz érkezett a rendőrségi eljárásra*, a cigányokkal szemben általában megnyilvánuló „megalázásra, mocskolódásra, rágalmazásra, tettlegességre”, s egy településen arra, hogy *a jegyző megakadályozza, hogy helyi cigány lakosok telekhez vagy lakóházhoz jussanak.*

Az érintett kisebbségi önkormányzatok többsége úgy nyilatkozott, hogy eredményesen, hatékonyan tudott részt venni a megkülönböztetésből fakadó konfliktusok megoldásában (kilenc említés), ketten jelezték, hogy noha „mindig mocskos cigányok maradunk a magyarok számára”, a többség lassan „visszafogja magát”, részben, mert a kisebbségi önkormányzat határozott fellépése eredményre vezet, részben, mert a magyarok „rájöttek, hogy rendes emberek a cigányok is”. Az egyik roma elnök arról számolt be, hogy nehéz az oktatásban megnyilvánuló diszkriminatív gyakorlatból fakadó helyzet kezelése, mert az önkormányzat ugyan megkereste panaszával az iskola igazgatóját, aki összehívta a tantestület is, de „a legnagyobb baj az, hogy nem állnak a szülők mellettünk, amikor arra kerül a sor, hogy vállalni kell a nyilvánosságot a tanári kar előtt”. Mindössze két önkormányzat véli úgy, hogy „a megkülönböztetést nem tudjuk leküzdeni”. A települési önkormányzatok esetenként különböző válaszokat adtak arra a kérdésünkre, hogy részt tudtak-e vállalni a hátrányos megkülönböztetésből adódó konfliktusok megoldásában (hat válasz érkezett). A rendőri eljárás során tapasztalt hátrányos megkülönböztetés bejelentését hatósági kivizsgálás követte, amelynek végén sikerült „tisztázni a vádakat”, más esetekben az érintett felek közötti egyeztetésre került sor, amelyek kompromisszumos megoldáshoz vezettek. A munkahelyen, a munkahelyi felvételnél jelentkező diszkriminációval összefüggésben jelezte az egyik önkormányzat, hogy „résztt vállal a konfliktushelyzet megoldásában. Felkeresi a munkahely vezetőjét, kéri segítség nyújtását, hogy vegye figyelembe a család anyagi és szociális körülményeit.”

Végül egy igen őszinte és empatikus vélemény: „úgy érzem, országosan nagyon alacsony szinten állunk az effajta konfliktuskezelésben; a cigányok igen fejlett intuícióval rendelkeznek, megérzik, hogy az az elfogadás igazi, vagy csak kötelezően hivatalos”.

Az oktatás, a foglalkoztatás, a hivatali eljárás, a mindennapi élet egyéb területein (vendéglátóipar, egészségügy) megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetésből fakadó problémák kezeléséhez ma kínáló eszközöket a kisebbségi önkormányzatok nem tartják megfelelőnek. Húsz önkormányzat válaszolt arra a kérdésünkre, hogy hatékonyan tartják-e a hátrányos megkülönböztetésből fakadó konfliktusok kezeléséhez rendelkezésre álló eszközöket; közülük tizenketten nemleges választ adtak.

Tapasztalataink szerint csak akkor érnek el eredményeket, ha olyan szervekhez fordulnak (ombudsman, jogvédő iroda), amelyek a jogaik érvényesítésében konkrét segítséget nyújtanak nekik. Ezt a stratégiát azonban a települési önkormányzatok gyakran ellenséges lépésnek tekintik.

Összegzés, észrevételek

Meggyőződésünk, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés akkor válhat valóban eredményessé, ha nem csupán elkötelezett jogvédők, jó szándékú polgármesterek és a maguk jogaiért harcolni kívánó emberek elszántságán múlik, hanem olyan normatív alapon nyugszik, amely amellet, hogy az érintettek számára segítséget nyújt, talán, ha nem is azonnal, de a mindennapi együttélés, a politikai kultúra, a közbeszéd átalakulását eredményezheti.

A vizsgálat tapasztalatai is megerősítik, hogy nagyon fontos egy átfogó, a fogalmakat pontosan definiáló, arányos, hatékony, visszatartó erejű szankciórendszert tartalmazó antidiszkriminációs jogszabály mielőbbi megalkotása. Ugyanakkor a diszkrimináció elleni küzdelemben a jogi szabályozás mellett a szemléletformálásnak és az esélyegyenlőség megteremtésének is jelentős szerepet kell kapnia, aminek megvalósításában elsődleges felelőssége az államnak van. Vizsgálatunk alapján az is körvonalazódott, hogy sokszor a diszkrimináció jelenségét az elkövető, illetve az elszenvető fél sem ismeri fel, természetesnek tartja, elfogadja és így nem is törekedhet annak megváltoztatására. Hangsúlyoznunk kell a 2000/43. EK Irányelv azon célkitűzéseit, melyek szerint az esélyegyenlőségi programokat, és a diszkrimináció elleni fellépés eszközeit minél szélesebb körben kell a nyilvánosság elé tárni, illetve ösztönözni kell önálló, diszkriminációellenes állampolgári kezdeményezések megvalósítását. Figyelfelhívó kampányokkal tudatosítani kell az állampolgároknak a diszkrimináció elleni küzdelem fontosságát, illetve lehetőségeit, és a közösség egészét érintő probléma megoldásában mindannyiunk felelősségét.

10.

Továbbképzés, jogi felkészültség

A kérdőívet visszaküldő kisebbségi önkormányzatok mindössze 26 esetben (32%) jelezték, hogy egy vagy több tagja az elmúlt években részt vett valamilyen kisebbségjogi továbbképzésen. A legkisebb arányban a horvátok és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei cigány politikusok vettek részt továbbképzéseken. A „kis” kisebbségek részéről erre a kérdésre nem érkezett válasz, az interjúk során sem derült fény arra, hogy részt vennének továbbképzéseken. A tanfolyamok, továbbképzések, amelyekről a kisebbségi önkormányzatok említést tettek, nem kizárólag a kisebbségi jogi területeket érintik; alkalmanként a mindennapi működéshez szükséges könyvelési ismereteket adnak át, illetve tájékoztatnak az aktuális pályázati lehetőségekről, a pályázatok elkészítésében nyújtanak segítséget. Ám a cigány politikusok között akad, aki roma közösségfejlesztő, konfliktuskezelést elősegítő és személyiségfejlesztő tréningen vagy éppen számítógéppel kezelői tanfolyamon vett részt.

A települési önkormányzatok mindössze 19 esetben (20%) jelezték, hogy az önkormányzat tagjai, illetve a polgármesteri hivatal munkatársai a jelenlegi ciklusban egy vagy több (2-3) alkalommal részt vettek kisebbségjogi továbbképzésen. A továbbképzések többsége (14 említésből 8) kisebbségi önkormányzati vezetők, politikusok képzéséhez kapcsolódott, illetve általában a kisebbségi önkormányzati rendszerről szólt, ritkábban az aktuális pályázati lehetőségekről és a szociális földprogramról való tájékoztatást tartalmazta, vagy éppen a cigány gyermekek oktatásával függött össze.

Úgy véljük, hogy a kisebbségi politikusok részvételi aktivitása meglehetősen gyengének nevezhető, különösen, ha figyelembe vesszük azt, hogy a kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka szerint egyáltalán nem kielégítő a kisebbségi képviselők jogi felkészültsége. 13 százalékuk részben tartja csak megfelelőnek a felkészültséget, és csupán 34 százalékuk elégedett maradéktalanul a kisebbségi politikusok jogismeretével.

A nemzeti kisebbségek önkormányzatai között többen vannak, amelyek kielégítőnek találják a jelenlegi állapotokat, ezzel szemben a romák több mint 50 százaléka vélekedik úgy, hogy a képviselők jogi felkészültsége jócskán hagy kívánnivalót maga után. Minél nagyobb a település lélekszáma, annál inkább csökken az elégedetlenek aránya – igaz, nő azoké, akik csak részben tartják kielégítőnek a kisebbségi politikusok felkészültségi szintjét. Az aprófalvakban, kistelepekben szignifikánsan magasabb azon önkormányzatok száma, amelyek szerint egyáltalán nem megfelelő a jelenlegi helyzet, s ez részben összefügghet a helyi kisebbségi politikusok életkorával, iskolai képzettségével, de vélhetően azzal is, hogy a kistelepeken élők nehezebben jutnak el a tanfolyamokra, továbbképzésekre.

A polgármesterek, jegyzők, hivatali dolgozók 45 százaléka hiányosnak tartja a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, 20 százaléka részben, 32 százaléka teljesen kielégítőnek. Leginkább azon önkormányzatok tűnnek elégedetlennek a kisebbségi képviselők tudásszintjével, ahol cigány önkormányzatok működnek, míg a nemzeti kisebbséget képviselő politikussal a települési önkormányzatok elégedettek.

Az önmaguk felkészültségét értékelő véleményeknek éppen fordítottját láthatjuk, ha arról kérdezzük a kisebbségi önkormányzatokat, mennyire tartják kielégítőnek a települési önkormányzat tagjainak, a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségét a kisebbségi jogok területén. 54 százalékuk teljesen elégedett, 16 százalékuk szerint részben kielégítő az érintettek tudása, és 31 százalékuk mondja magát teljesen elégedetlennek. A csak részben elégedettek viszonylag magas aránya – a szabolcsi cigány, valamint a német önkormányzatok körében – abból fakad, hogy míg a kisebbségi önkormányzatokkal rendszeres kapcsolatban álló jegyző és a hivatal alkalmazottainak felkészültségét a kisebbségi jogok területén, ha nem is mindig, de általában pozitívan értékelik, addig a települési képviselőket illetően már fölmerülnek (jogos) kételyek. Megint azt láthatjuk, hogy a nagyobb településeken, elsősorban is a városokban, illetve megyeszékhelyeken általában nagyobb mértékű az elégedettség, mint a kistelepeken.

A települési önkormányzatokról sem mondhatjuk el, hogy feltűnő intenzitással érdeklődnének a kisebbségi jogok, illetve a kisebbséggel, a kisebbségi önkormányzatok működésével összefüggő továbbképzések iránt. Igaz, 48 százalékuk maradéktalanul elégedett a települési képviselők és a polgármesteri hivatal dolgozóinak felkészültségével a területen. A kérdőívet kitöltők 37 százaléka jelezte, hogy csak részben tartja kielégítőnek a képviselők, illetve az önkormányzati alkalmazottak felkészültségét, s csupán 12 százalékuk tűnik elégedetlennek. Az átlagok mögött azonban jelentős különbségek láthatóak. A képviselők, önkormányzati alkalmazottak kisebbségi jogi ismereteit leginkább a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési önkormányzatok tartják megfelelőnek (53%), illetve részben kielégítőnek (35%), míg a legnagyobb arányban a baranyai cigány, illetve német kisebbségi önkormányzattal rendelkező településeken (23, illetve 17%) hiányosnak, vagy csak részben kielégítőnek (31, illetve 50%).

A kérdőívet kitöltő kisebbségi önkormányzatok 58 százaléka jelezte, hogy igényt tartana a kisebbségi jogokkal kapcsolatos képzésre, tanácsra, segítségre. Többségük az országos (kisebbségi) önkormányzattól, illetve annak megyei szervezetétől várna segítséget, körülbelül hasonló mértékben jelezték, hogy az ebben illetékes hatóság, intézmény a közigazgatási hivatal és a kisebbségi ombudsman, illetve, hogy a mindenkori kormányzati intézmények, köztük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala felelősségi körébe tartozik a kisebbségi politikusok képzése, míg néhányan helyi

szinten várnának megoldást. Arra a kérdésre, hogy mégis milyen típusú segítségre lenne szükségük, csupán 14 válasz érkezett; mindannyian a kisebbségi képviselők jogi képzésének szükségességét hangsúlyozzák.

A kérdőívet visszaküldő települési önkormányzatok 34 százaléka vélekedik úgy, hogy szükséges lenne a települési önkormányzati képviselők, illetve a hivatali apparátus alkalmazottainak (tovább)képzése a kisebbségi jogok területén (a többiek nem válaszoltak). A segítséget e tekintetben elsősorban az országos kisebbségi önkormányzatoktól, megyei önkormányzattól és közigazgatási hivataltól várnák, csupán egy-egy esetben említették az államot, a kormányzatot, az ombudsmant.

Néhányan megfogalmazták egy, a települési önkormányzatok számára (is) forgatható módszertani útmutató kiadásának szükségességét, amely gyakorlati példákon keresztül mutatja be a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatban fölmerülő problémákat és megoldásukat. Mások viszont úgy vélik, hogy a tárgyban színvonalas szakirodalom áll rendelkezésre, amelyet természetesen időnként nem ártana aktualizálni.

Összegzés, észrevételek

A kisebbségi önkormányzatok 53 százaléka nem tartja kielégítőnek a kisebbségi képviselők jogi felkészültségét, 58 százalékuk igényt is tartana ilyen irányú továbbképzésekre. S noha mind a kisebbségi, mind a települési vezetők kedvezőbben ítélik meg a polgármesteri hivatalok dolgozóinak és a települési képviselőknek a felkészültségét, a települési önkormányzatok 34 százaléka is jelezte, hogy szükségesnek tartaná a települési önkormányzati képviselők továbbképzését a kisebbségi jogok területén.

A kisebbségi önkormányzati politikusok és a települési önkormányzati képviselők, köztisztviselők sokrétű képzése fontos feladat; ez nem korlátozódhat a kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismeretek oktatására; ugyanilyen jelentős a különféle információk, kommunikációs ismeretek, készségek átadása is. A kisebbségi és a települési képviselők továbbképzésének tartalmaznia kell a konfliktusok kezelésének, megelőzésének technikáit is.

Célszerű a kisebbségi és a települési képviselők, köztisztviselők közös képzése, erre a felmérés szerint igény is mutatkozik. Valószínűleg hatékonyabbak lennének a képzések, ha minél közelebb vinnék azokat ahhoz a szinthez, ahol az önkormányzatok működnek, legalább kistérségi szintre, hiszen a képzéseken, tanfolyamokon való részvétel jelentős költségbe kerülhet, még a megyeszékhelyre történő utazás esetén is.

Az 1994 óta működő önkormányzatok vezetői említették, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer kiépülésekor, az első választások után jóval több lehetőség nyílt arra, hogy az újdonsült képviselők a legkülönbözőbb tanfolyamokon, továbbképzéseken felvértezzék magukat a szükséges tudással. A harmadik ciklusban célszerű lenne ugyanilyen kiemelt figyelmet fordítani a kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítésére.

A képzések szervezésében – a megfogalmazott igények szerint – az országos önkormányzatoknak, a megyei önkormányzatoknak, a közigazgatási hivataloknak, a kormányzati szerveknek és az ombudsmani hivatalnak is feladatot kellene vállalnia.

A kisebbségi jogok érvényesülésének általános értékelése, összegzése

A kérdőíves vizsgálat egyik sajátos tanulása az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer, a kisebbségi jogok érvényesülésének kényes, leginkább vitatott problémáit a települési és a kisebbségi önkormányzatok igencsak eltérően ítélik meg. Egyrészt, a települési önkormányzatok szinte minden tekintetben jóval kedvezőbb színben tüntették fel magukat, mint ahogyan róluk a kisebbségi önkormányzatok nyilatkoztak. Másrészt a települési önkormányzatok kifejezetten elégedettek a kisebbségi önkormányzati rendszer jelenlegi szabályozásával; 73 százalékuk szerint a kisebbségi érdekek és igények a ma adott keretek között is érvényesülnek és teljesülnek, így semmiféle változásra nincs szükség. Nem tartják szükségesnek, hogy a kisebbségi önkormányzatok autonómiája erősödjön a hatáskörök és feladatok átadásával, illetve a települési önkormányzattól való függetlenségük növelésével. Ezzel szemben a kérdésben nyilatkozó kisebbségi önkormányzatok mindössze 40 százaléka volt elégedett a törvény adta lehetőségekkel, 48 százalékuk szerint szükség van a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővítésére, az autonómiájuk és a települési önkormányzattól való függetlenségük erősítésére.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatban közreműködő kisebbségi képviselők részéről a jelenlegi szabályozást számos kritika érte, egyöntetűen az a véleményük, hogy a felmerült problémákat csak a kisebbségi önkormányzati rendszer további fejlesztésével lehet megoldani és nem annak felszámolásával. A jól működő kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatok valós partnereiként jelenleg is ellátnak olyan feladatokat, amelyekre a kisebbségi civil szervezetek nem vagy csak kevésbé eredményesen képesek. A vizsgálat megerősítette azt a meggyőződésünket, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer alkalmassá tehető a hazai kisebbségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtésére. A Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének intézményi garanciája a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása, továbbfejlesztése.

A kisebbségi önkormányzatok képviselői felsorolták azokat a *legsúlyosabb problémákat* is, amelyek ebben a ciklusban működésüket nehezítették. A nagyobb számban válaszoló cigány kisebbségi önkormányzatok az „indulásból eredő tapasztalatlanság”, a *települési önkormányzattal való konfliktusos viszony* mellett elsősorban a *cigányság szociális gondjainak megoldatlanságából eredő nehézségekről* és a *kisebbségi önkormányzatok korlátozott mozgásteréről, az anyagi források szűkösségéről* számolnak be. A gondok között említették az *információhiányt*, a *pályázati lehetőségek korlátozott voltát* és a helyi szinten politizáló roma kisebbségi elnökök, képviselők *képzettségét* is.

A nemzeti kisebbségeket képviselő önkormányzatok gondolai között is előfordul a támogatási források elégtelensége, a települési és a kisebbségi önkormányzat közötti rossz kapcsolat, az információhiány.

Amikor a *kisebbségi önkormányzatok a hatáskörök és a feladatok bővítése és átvétele mellett érvelnek, akkor mindehhez szükségesnek tartják a támogatási, finanszírozási rendszernek és a települési önkormányzatokkal való együttműködés lehetőségeinek változtatását is*, mert az anyagi háttér biztosítása és új együttműködési formák kialakítása nélkül, a bővített feladat- és hatáskörökkel nem tudnának megfelelően élni.

Véleményünk szerint, olyan differenciált támogatási rendszer kialakítására van szükség, amely a kisebbségi közösségek létszámát, az ellátott feladatok különbségét és a települések térségi elhelyezkedésével, fejlettségével összefüggő eltérő helyzetét is figyelembe veszi. A kisebbségi önkormányzatok finanszírozása során *garantálni kell, hogy a Nektv.-ben meghatározott feladatok és hatáskörök ne csak deklarált célokat, hanem megvalósítható, folyamatosan fenntartható tevékenységeket jelentsenek.*

Egyébként a települési önkormányzati politikusok „elégedettsége” nem olyan egyértelmű és egyöntetű, mint ahogyan azt az adatok sugallják. Egyrészt azért nem, mert a *települési önkormányzatok fele számára a kisebbségi önkormányzat megalakulása és az ezzel a települési önkormányzatokra háruló törvényi – s néhol önként vállalt támogatási – kötelezettség adminisztrációs és anyagi többletterheket jelent.* Másrészt, elsősorban ott, ahol cigány önkormányzatok működnek, a települési önkormányzatok és a polgármesteri hivatalok gyakran szembesülnek olyan problémákkal, lesznek olyan *konfliktusok cselekvő részeseivé, amelyeket önmagukban nehezen vagy egyáltalán nem képesek kezelni, megoldani.* Mindebből az következik, mint ahogy azt már vizsgálatunkban jeleztük, hogy *ki kellene alakítani megfelelő kompenzációs formát a települési önkormányzatok anyagi támogatására.* Ugyanakkor látnunk kell azt, hogy a *települési önkormányzatok egy része szakmai segítségre is szorul;* nem pusztán és elsősorban a kisebbségjogi kérdések területén, hanem annak érdekében, hogy megismerje, megtanulja azokat a kommunikációs és konfliktuskezelési technikákat, amelyek a kisebbségekkel való együttélés, a települési és a kisebbségi önkormányzat együttműködése során felmerült zavarok, konfliktusok meg- és feloldását segíthetik. A *kisebbségi önkormányzati rendszer és a kisebbségi jogok érvényesülésének hatékonyabbá tétele érdekében a települési önkormányzatokat is ösztönözni és támogatni szükséges, hogy a kisebbségi önkormányzattal együttműködve valódi partnerré váljanak.*

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése szempontjából fontos kérdés az is, hogy a *helyi kisebbségi önkormányzatok mennyiben tudják véleményükkel befolyásolni a rájuk vonatkozó legfontosabb törvények módosítását.* A *kisebbségi törvény módosításáról* szóló, az Országgyűlés elé a 2001. évben benyújtott törvényjavaslatot a kérdőívet visszaküldő *kisebbségi önkormányzatok 26 százaléka véleményezhette.* Még ennél is kedvezőtlenebb kép rajzolódik ki, ha az Országgyűlés elé ugyancsak 2001-ben benyújtott, a *kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról* szóló *törvényjavaslatról* kérdezzük a kisebbségi önkormányzatokat. A *kisebbségi önkormányzatoknak csak 23 százaléka véleményezhette a törvényjavaslatot.* Nem tudjuk, hogy az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága által előterjesztett törvényjavaslatok, amelyek kidolgozásában javaslataikkal az országos kisebbségi önkormányzatok is részt vettek, miért nem, illetve miért ilyen alacsony arányban jutottak el a helyi önkormányzatokhoz. Véleményünk szerint azonban a *törvények legitimitását elmélyítené, ha azok is bekapcsolódhatnának a törvényt módosító előkészítő egyeztetésekbe, vitákba, akiket bármely változtatás a legközvetlenebbül érint.*

Vizsgálatunk megerősítette azt a már-már közhelynek számító alaptételt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer nem ugyanazt jelenti, s nem ugyanazokat a feltételeket biztosítja a nemzeti kisebbségek és a cigány kisebbség számára.

A *nemzeti kisebbségeknek a kisebbségi önkormányzati rendszer egyfajta „kapaszkodót” nyújt, és esélyt arra, hogy az évszázados asszimilációs folyamat lelassuljon, s hogy megteremtődjenek a kulturális autonómia feltételei.*

A *kisebbségi törvénnyel és a kisebbségi önkormányzati rendszerrel a „kis” lélekszámú kisebbségek mutatkoznak a legelégedettebbnek, a törvény nyújtotta keretknél és jogosítványoknál nem is kívánnak többet maguknak.* Közöttük találkoztunk a legkevésbé azzal a törekvéssel, hogy a kisebbségi érdekek hatékony képviselőjét a települési önkormányzatban való teljes jogú tagsággal biztosítsák. Politikamentesnek maradni és a kisebbség számára biztosított jelenlegi lehetőségekkel élni, ez a fő stratégiájuk.

A „nagy” *nemzeti kisebbségek – elsősorban a németek és mellettük a horvátok – önkormányzatai (s ez vonatkozhat a szlovákságra is, amely azonban vizsgálatunkba csupán egy nagyvárosi közösség önkormányzatával került be) számára ma már szűkösek a kisebbségi érdekképviselő keretei. Több jogosítványt, a települési képviselőkkel azonos státust, feladatot és felelősséget igényelnének maguknak a kisebbséget és a települést érintő döntésekben.*

A Nektv.-ben deklarált jogok önmagukban már nem elégségesek számukra, olyan valódi, *megfelelő feltételekkel és garanciákkal alátámasztott*, nem pusztán feltételes módban megfogalmazott jogokat kívánnak maguknak, *elsősorban az intézményfenntartás területén, amelyek a kulturális autonómia megteremtése felé mutatnak.*

Az egyes kisebbségi önkormányzatok igényeit és lehetőségeit, továbbá a kisebbségi érdekek tartalmát nagymértékben befolyásolja a település nagysága és a kisebbséghez tartozók súlya a helyi társadalmon belül. Az intézményfenntartás, valamint a hatáskörök átvételének igényével elsősorban azok a nagyközségekben, városokban működő kisebbségi önkormányzatok lépnek fel, amelyek mögött nagy létszámú kisebbségi közösség áll, és olyan településeken, ahol a kialakult vagy alakulóban lévő kisebbségi intézményrendszer az oktatás és a kultúra területén a többségi érdekek sérelme nélkül teszi lehetővé a kisebbségi érdekek érvényesítését. A kistelepüléseken, aprófalvakban – ahol néha a kisebbségiek alkotják a helyi társadalom többségét – a kisebbségi és a települési érdekek nem választhatók szét élesen egymástól, és a forráshiányos aprófalvakban a kisebbségi önkormányzat által megszerezhető anyagi eszközök közvetlenül is az egész közösség számára rendelkezésre állnak; a kisebbségi önkormányzat forrásainak egy részét átadja a települési önkormányzatnak, s a kisebbség politikusai között nemigen merül föl a hatáskörök, intézmények átvételének igénye. A jelzett különbségek ellenére, a nemzeti kisebbségek önkormányzatai, s a kisebbségi politikusok többsége is igényli, hogy a jelenleginél nagyobb mértékben, megfelelő jogosítványokkal fölvértezve tudjon részt venni a települések – s így a kisebbség – sorsát meghatározó döntések meghozatalában.

Sajátos példa a *kisebbségivé átalakult települési önkormányzatok* működése, amelyek a kutatók szerint ideáltípusnak is nevezhetők, amennyiben ebben a körben nemhogy problémákról nem hallhattak, de még a kisebbség és a többség közötti viszonyt érintő kérdés, a kisebbségi jogok tematizálása is beszélgetőpartnereik értetlenségébe ütközött. „A falu érdeke a kisebbség ügye is.” A *kisebbségi feladatok minden zökkenő nélkül belesimulnak a települési önkormányzat tevékenységébe*; fenntartják a saját vagy körzeti nemzetiségi oktatási intézményeiket és támogatják a civil szervezeteiket.

Úgy tűnik azonban, hogy a kisebbségi települési önkormányzatok azért is működnek hatékonyan, problémák és konfliktusok nélkül, mert *a helyi közéletben nincs jelen a kisebbségi, nemzetiségi tematika, a kisebbségi érdekekről szóló diskurzus.*

A kisebbségi érdekképviselet jelenlegi kereteinek módosítása a nemzetiségi kisebbségek számára a valódi kulturális autonómia megvalósítása miatt sürgető feladat.

A kérdés az, hogy a messzemenően asszimilálódott és a többségi társadalomba integrálódott (nemzeti) kisebbségek számára a kisebbségi törvény kínálta mégoly korlátozott lehetőségek nem érkeztek-e túl későn ahhoz, hogy az asszimiláció folyamatát megállítsák. A jelen vizsgálat során nem feladatunk, hogy a kisebbségi identitás, asszimiláció és disszimiláció összetett problémáját, a várható és kívánatos jövőképeket körbejárjuk. Hangsúlyoznunk kell azonban – s ez egybevág a korábbi vizsgálatok eredményeivel is –, hogy *a kisebbségi önkormányzatok megalakulásának lehetősége, majd pedig tényleges működése, a súlyos szabályozási problémák ellenére is, a nemzeti kisebbségek kulturális és oktatási aktivitásának, a kisebbségi közösségek kohéziójának és identitásának erősödéséhez vezetett – s ez akkor is eredmény, ha ettől az alapvető asszimilációs tendenciák véltében vissza nem fordíthatók, csupán lassíthatók.*

A működő *kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitását is megkérdőjelezheti azonban a jelenlegi választójogi szabályozás*, amely lehetővé teszi, hogy a kisebbségi képviselők megválasztásában nemcsak a kisebbségi közösségek tagjai vehetnek részt, illetve olyan képviselők kerülhetnek a testületekbe, akiknek nincs személyes kötődésük az adott kisebbség kultúrájához. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy *a választással összefüggő rendelkezések mielőbbi módosítása a hazai kisebbségek közös érdeke.* Sokkal nagyobb esély nyílna a kulturális autonómia erősítése érdekében igényelt feladat- és hatáskörök bővítésére, a finanszírozási rendszer szükségyszerű átalakítására, ha senkinek sem lenne lehetősége rosszhiszeműen kihasználni a kisebbséget érintő szabályozás hiányosságait.

A kisebbségi önkormányzati rendszerrel folyó szakmai és politikai diskurzusban magától értetődő az a megállapítás, hogy *a többségi társadalomba teljesen integrálódott nemzeti kisebbségekkel szemben a mély szegénységben és kirekesztettségben élő romák súlyos problémáinak kezelésére nem alkalmas a kisebbségi önkormányzati rendszer*, sőt a szociális ellátás, a foglalkoztatás területén rájuk ruházott „álhatalmi jogosítványok” a „szegénység etnicizálásához” vezetnek, s így erősítik a cigány közösségek kirekesztődését.

Az elemzések felhívják a figyelmet arra *a veszélyre, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében az etnikai kisebbségi helyzetből fakadó jogok és a szegénységből fakadó elosztási jogosultságok nem válnak szét egymástól.*

Egyetérthetünk azokkal az elemzőkkel,¹³ akik szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer nem helyettesítheti a hatékony szociálpolitikát. A cigány kisebbségi önkormányzatok többsége azonban a jelenlegi felemás szabályozás helyett éppen a szociális ellátás, a helyi szociálpolitika kialakításában és gyakorlásában kíván több jogosítványt magának, a valódi közjogi státust e politikusok részben a szociális hatáskörök átvételében látnák megvalósíthatónak. Vagyis helyi szinten igen nehéz szétválasztani a problémák kisebbségi és szociális dimenzióját. Véltően arra lenne szükség, hogy a

¹³ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2002. Kézirat. Molnár Emília: Atyáskodás és kiszorítódás. Helyi intézmények, cigányok, kisebbségi önkormányzatok. Beszélő 2002/1:74–86.

kisebbségi önkormányzatokat ne pusztán és elsősorban a szociális feladatok végrehajtásába vonják be. A *kisebbségi jogok és érdekek érvényesülése* tekintetében alapvető, hogy a cigány kisebbség bevonása a szociális feladatok ellátásába ne arra korlátozódjék, hogy az elnök jó esetben megmondhatja, melyik cigány család érdemes a támogatásra, hanem *azt jelentse, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok részt vesznek a helyi szociálpolitika rendeleteinek kidolgozásában, és ellenőrizhetik azok megvalósulását.* S természetesen mindez nem csak a szociálpolitika vonatkozásában igaz, a roma közösség életét befolyásoló döntések meghozatalában valódi jogosítványok illetnék meg a kisebbségi önkormányzatokat.

Kutatási tapasztalataink szerint szinte minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti, illetve a cigány kisebbségek és kisebbségi politikusok lehetőségei között. A roma kisebbségi politikusok *kisebb eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba*, számukra a két testület közötti átjárás lehetősége jóval korlátozottabb, mint a nemzeti kisebbséghez tartozó képviselők számára. A cigány kisebbségi önkormányzatok *gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott*, a települési önkormányzatok többsége ugyanis szigorú „ellenőrzés” alatt tartja gazdálkodásukat. A cigány önkormányzatokkal szemben *olyan elvárások fogalmazódnak meg a roma lakosság körében, amelyek teljesítéséhez sem jogi, sem anyagi eszközökkel nem rendelkeznek*, így a roma politikusok kénytelenek a hatályos kisebbségi törvény által megengedett és tiltott jogosítványok közötti keskeny mezsgyén lavírozni, hogy a maguk korlátozott eszközeivel enyhítsenek a romák reménytelenül súlyos egzisztenciális helyzetén.

Tevékenységüket nehezíti, hogy *rendszeresen kénytelenek szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival*, amelyekkel szemben azonban nem vagy csak a jogvédő irodák segítségével tudnak eredményesen fellépni. A cigány kisebbségi önkormányzatnak, a roma politikusoknak a saját és a többségi közösségeken belül egyaránt meg kell küzdeniük az elismerésért, elfogadásért. Ezt azonban többnyire az is nehezíti, hogy *a települési önkormányzatok sem tekintik egyenrangú partnernek őket, s ez az eleve kódolt egyenlőtlen viszony cigány kisebbségi mivoltuknak szól.*

A *cigány kisebbségi önkormányzatok* a szociális ellátással összefüggő „álhatalmi” jogosítványok szorításában, az *asszimiláció, valamint az önálló identitáspolitika vonzásai és taszításai közt kénytelenek működni.*

Úgy tűnik, akár egy településen belül is vetélkedhetnek egymással az inkább az asszimilációt és nem a cigányság kulturális és etnikai másságát, illetve a cigányság mint önálló politikai és etnikai entitás érdekeinek képviseletét hangsúlyozó kisebbségi önkormányzati stratégiák.¹⁴ A cigány kisebbség elismertetéséért/elismerésért folytatott harc leghatékonyabb eszközének a megkérdozett helyi politikusok nagyobb része az olyan integrációt tartja, amely nem hangsúlyozza a romák elkülönülését, ha úgy teszik, etnikai és kulturális másságát, és tartózkodik attól, hogy önálló roma politikát folytasson a településen. Ugyanakkor törekvéseik mögött nem nehéz felismerni azt az igényt, hogy cigány emberként akarnak az adott település, tágabban a magyar társadalom teljes jogú tagjává válni, és szeretnének a „magyarokhoz” hasonló megbecsülésben, elismerésben részesülni. Mindezen törekvéssel az is megfér, hogy a roma politikusok nehezményezik azt, hogy a cigányok egy része nem vállalja föl cigány identitását, mert egzisztenciálisan kiemelkedett a közösségből, és/vagy mert fél a megkülönböztetéstől. „Mi büszkék vagyunk arra, hogy cigányok vagyunk, azok helyett is, akik nem vállalják.”

A romák társadalmi integrációjáért folytatott küzdelemben a kisebbségi önkormányzati rendszer csak az egyik, ráadásul ellentmondásokkal terhelt, felemás eszköz. A *kisebbségi törvény módosítása azt célozhatja, hogy a romákat (is) valóban egyenrangú partnerként vonják be az őket érintő döntések meghozatalába. A szociális és foglalkoztatási problémák megoldása azonban túllép a kisebbségi törvény keretein*, mint ahogy a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció is olyan súlyos gond, amelynek orvoslására, meggyőződésünk szerint – *önálló antidiszkriminációs törvény megalkotása szükséges.*

Javaslat, kezdeményezés

1. A kisebbségi jogok érvényesülésének javítása, valamint a kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és hatékonyabb működtetése érdekében – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján – azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, az érintett szaktárcák bevonásával –:

- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítése iránt soron kívül intézkedjen;
- az előkészítés terjedjen ki az alábbi koncepcionális alapkérdések megvitatására, illetve kidolgozására:

¹⁴ Burka Viktória–Vida Judith–Wizner Balázs: Szalakóta – a roma érdekképviselet sorsa egy északkelet-magyarországi faluban. *Holmi* 2002/7:891–905.

- = a választójogi szabályozás olyan továbbfejlesztése, amely megakadályozza a kisebbségek érdekeivel visszaélő képviselők megválasztását és elősegíti a kisebbségi önkormányzat nagyobb legitimitációját;
- = a kisebbségi önkormányzati középszint kialakításának kérdése, a lehetséges feladatok és hatáskörök meghatározása, más szintektől történő elhatárolása;
- = a kisebbségi önkormányzat közjogi jogállása, feladat- és hatáskörbővítése, az intézmény-fenntartói jog gyakorlásának garantálása;
- = a kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének olyan szabályozása, amely biztosítja a megvalósításuk garanciáit és a szükség szerinti szankciókat;
- = a kisebbségi önkormányzatok új finanszírozási rendszerének kialakítása, a differenciált támogatási lehetőségek megerteremtése, a települési önkormányzatok kisebbségekkel kapcsolatos feladatainak kompenzálása;
- = olyan szabályok kialakítása, amely lehetővé teszi az együttdöntési jogok gyakorlati érvényesülését;
- = a kisebbségi oktatás finanszírozásának és továbbfejlesztésének kérdései, a roma kisebbség esetében az oktatási szegregáció megakadályozása és az integrált oktatás megvalósítása érdekében szükséges intézkedések;
- = az anyanyelv megőrzése, átörökítése, valamint a hivatalos eljárásban történő használatának megerősítése;
- = a szabályozás a tizenhárom kisebbségre azonos módon vonatkozzon vagy a cigány kisebbség társadalmi integrációjának elősegítése érdekében a kisebbségi törvény egyes rendelkezéseinek hatálya csak a roma közösségre terjedjen ki;
- a jogszabály-tervezetek kidolgozásának ismételt elhúzódását a felelősök és határidők pontos meghatározásával, folyamatos ellenőrzésével előzze meg;
- tegye lehetővé, hogy az elkészült jogszabály-tervezeteket az érintett kisebbségi szervezetek (kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek), valamint települési önkormányzatok érdemben megvitathassák.

Javaslom továbbá, hogy:

jelen vizsgálatunk megállapításait és észrevételeit a jogszabályok módosításának előkészítése során az érintett szakértők, szervek használják fel.

2. A 2002. évben megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselők tevékenységének, valamint a települési önkormányzati képviselők, a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők jobb együttműködésének elősegítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján – azzal a

k e z d e m é n y e z é s s e l

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez mint a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok fő felelőséhez, hogy – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára útján, illetve közreműködésével, együttműködve a belügyminiszterrel – az eddigi tapasztalatokat felhasználva, tegye meg a szükséges intézkedéseket olyan továbbképzési rendszer kidolgozása érdekében, amely megyei vagy kistérségi szinten, a helyi igényekre is figyelemmel folyamatosan lehetőséget biztosít a kisebbségi és települési képviselők és a köztisztviselők közös képzésére.

A képzés segítse elő:

- a résztvevők kisebbségi jogi, közigazgatási, pénzügyi ismereteinek bővítését, azok gyakorlati alkalmazását,
- a hátrányos megkülönböztetés és az előítéletek kialakulásának megelőzését, azok megakadályozását, és
- a konfliktushelyzetek megelőzéséhez, kezeléséhez szükséges technikák elsajátítását.

Budapest, 2003. február 6.

Dr. Kaltenbach Jenő

2. számú melléklet

**A „közméltóság” problematikája:
egy sajátos adósság az emberi méltósághoz fűződő
alkotmányos jog érvényesülése terén**

1.

Az emberi méltóság fogalma

Az ember létezése és méltósága, mint maga az emberi egység, valójában nem is jog, mert az emberi lényeg a jog számára tulajdonképpen transzcendens, azaz hozzáférhetetlen. Az emberi jogok katalógusában és a modern alkotmányokban az emberi élet és méltóság ezért elsősorban nem is mint alapjogok, hanem mint a jogok forrásai, mint jogon kívüli értékek szerepelnek, amelyek sérthetetlenek. E sérthetetlen értékek tiszteletben tartásáról és védelméről kell a jognak gondoskodnia.

Az emberi méltóság minden embert egyedi értékétől, individualitásától függetlenül, pusztán emberi mivolta miatt illet meg. Ebből következően az emberi méltóság sérelme minden olyan magatartás, amely gátolja a másik embert az emberhez méltó életben, minden őt érintő szabadságkorlátozás, illetve kétségbe vonja a ember mivoltát. Az emberi méltóság egy olyan absztrakt követelményrendszer, egy olyan minimális „elvárás”:

a) melyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember ember maradhat, nem válva pusztá eszközzé;

b) biztosítja az egyenlőséget.¹⁵

2.

Az emberi méltóság közösségi dimenziója

Az emberi közösségeket számos aspektusból lehet megközelíteni, definiálni viszont, sokféleségük miatt, szinte lehetetlen. Általában véve elmondhatjuk minden közösségről, hogy tagjai összetartozónak érzik, illetve kívülállóktól elkülönítik magukat. A közösség tagjait az azonosulás és az elkülönülés tudata, illetve az tartja össze, hogy a csoport saját belső normákkal rendelkezik, melyek képesek ennek a kikényszerítésére. Az egyén számára a közösségi cselekvés, annak norma- és értékrendje, érzelmi és eszmevilága

a) erősíti a társadalmi normák sikeres elsajátítását, az önmeghatározás képességét (szocializációs funkció),

b) védelmet, orientációt, a kiszámíthatóság élményét adja (biztonsági funkció).

Életünk során, egyszerre számos közösségnek vagyunk a tagjai: közösséget alkot az osztály, a szülői munkaközösség, közösséget hoznak létre a munkatársi kapcsolatok, a klubtársaság, a társasház tulajdonostársi viszonyai, a település szavazópolgárai önkormányzathoz való jogának gyakorlása stb.

Minden közösségről elmondhatjuk, hogy az érintett személy külső inerciarendszere: az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga ilyképpen kétségtelenül személyiségi jog.

Az emberi közösségek kisebbik hányada – esetleg változó – tagságától független, önálló léttel és vagyonnal is rendelkezik, saját állandó szervezete van, jogképességét a jog elismeri. A személyösszességek többsége azonban nem jogi személy, polgári jogi értelemben nincsenek jogaik és kötelesegeik. A kérdésünk az, hogy

1. a nem jogalany közösségeket miként kezeli a jog; vannak-e olyan jogosultságok, amelyek őket is megilletik,
2. van-e a jogképességgel nem rendelkező személyösszességnek tagjaitól független méltósága,
3. s ha igen, az milyen típusú jogvédelemben részesül.

¹⁵ Az emberi méltóság fogalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte, azonban adós maradt a közösségek méltóságának alapjogi védelmét illetően. Az AB kimondta, hogy az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben. Álláspontunk szerint az AB értelmezése irányadó a közösségeket megillető méltóság („közméltóság”) fogalmának kimunkálásakor.

A hatályos jogot áttekintve elmondhatjuk, hogy számos törvényünk különböző jogokkal ruházta fel, illetve védelemben részesíti az önálló jogalanyisággal nem rendelkező személyösszességet. Az Ötv. szerint a választópolgárok közösségét megillető jog a helyi önkormányzathoz való jog, a Nektv. kollektív jogokat biztosít a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségeknek, a Btk. a nemzeti jelkép megsértésének, illetve az izgatásnak (uszításnak), az önkényuralmi jelképek nyilvános használatának, terjesztésének a megbüntetésével véd nem jogalany személyösszességet. De elismeri és védi a jog a fogyasztók érdekeit, a természetvédelmi és környezetvédelmi szabályaink pedig már globális emberi érdekről is beszélnek.

A közösség méltósága tehát – ha nevesítenél és meghatározás nélküli formában is – létező fogalom a magyar jogban.¹⁶ Mégis azt kell mondanunk, hogy *a társadalomban kisebbségi helyzetben lévő közösségekről kialakult pozitív vélekedések, értékítéletek összességét, e közösségek tiszteletét, társadalmi elismertségét kifejező közméltóság fogalmát – a fogalom becsületvédelmi és kisebbségi jogi értelmében – a hazai jog nem ismeri.* Az Alkotmány kizárólag természetes személyekhez kapcsolja a méltóságot, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az *emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

A közösség méltóságát sértő cselekmények a büntetőjogban ugyan hivatalból üldözendő közvétség bűncselekmények, de ezek (uszítás, nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtt való használata, közszemlére tétele) csak nagyon ritkán kerülnek a büntetőbíró látókörébe. A leggyakoribb közméltóságot sértő cselekménnyel, a gyalázkodással szemben a büntető- és szabálysértési jog „csak” a rágalmozás és becsületsértés különböző alakzataival lép fel, főszabályként egyéni jogsérelem, és kivételes esetben a személyösszesség sérelme esetén.

A személyiségi jogsérelemmel szemben a polgári jog, a jogág jellegéből adódóan az egyéni, sőt, a jogterület sajátosságai miatt, a személyes (néhány kivételtől eltekintve) jogérvényesítés lehetőségét biztosítja csupán.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a közösség méltóságának a védelmét csak közvetetten, annyiban biztosítja a magyar jogrendszer, amennyiben a sértés egyéni érdeksérelmet is okoz, és ennek megbüntetését magánindítvánnyal, reparálását polgári perrel érvényesíti a személyében érintett fél.

Meggyőződésünk szerint az *emberi méltóságnak meghatározott közösségi értékekkel összefüggő dimenzióját – mint önálló jogtárgyat – olyan új becsületvédelmi szabályozásban kell részesíteni, amely kifejezi, hogy az emberi méltóság alkotmányos védelme nemcsak a természetes személyekre, hanem azok meghatározott közösségeire is kiterjed.* Teljeséggel elfogadhatatlan, hogy jelenleg mindössze a Btk. kommentárja és a büntetőbírói gyakorlat explikálja – a rágalmozás jogi tárgyakként – ezt a területet: eszerint megilleti a védelem a jogi személyeket és az olyan személyösszességeket is, amelyeknek nincs ugyan önálló jogképessége, de olyan kollektív társadalmi kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyek teljesítése megalapozhatja a társadalmi megbecsülésük létrejöttét, s ennek ugyanolyan lehet a társadalmi értéke, mint a természetes személyek esetében.¹⁷ *A közméltóság fogalma ugyanakkor a tételesjogban és a kommentárirodalomban is meghatározatlan, védelmének határai és eszközei sem tisztázottak.*

3.

Az újraszabályozás indokai, a közméltóság és a véleményszabadság viszonya

„A hazai jogalkalmazás és jogértelmezés sajátossága, hogy az uszító magatartást szinte patikamérlegesen mérte ki, így a büntetőjogi értékelés körébe e társadalomra veszélyes cselekményeknek csupán töredéke kerülhet. Ezt a szűkmarkúságot azok az elkövetők, akik a társadalmi rend, béke és nyugalom megbolygatására törekzenek, messzemenően ki tudják használni, ugyanis némi jogértelmezési jártassággal ki tudják jelölni maguk számára azt a rendkívül keskeny sávot, ahonnan még büntetőjogi felelősség nélkül zaklatható a társadalom.”¹⁸

Valóban, az utóbbi időben a közbeszéd számos, a köznyugalmat felkavaró, „elfajult” alakváltozata teszi egyre sürgetőbbé, hogy a fentebb idézett „keskeny sáv” jogilag kezelhetővé váljon, hogy a jogalkotó a büntetőjogon kívüli szankcionálás lehetőségeit a jelenlegi szabályozáshoz képest egyértelműbbé és szigorúbbá tegye.

¹⁶ Nevesítve a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 23. § (1) bekezdésében szerepel, amely kimondja, hogy a „közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.”

¹⁷ Az alanyi körnek azonban – teszi hozzá teljes joggal a kommentár – pontosan meghatározhatónak kell lennie, és szükséges, hogy valamilyen közös – akár önkéntes vállaláson alapuló - kötelezettségterjesztés kapcsolja össze annak tagjait. Ilyenek lehetnek pl. a különféle kamarák, alkotóközösségek, munkaközösségek, gazdasági társulások. Ezzel ellentétben egy személyi csoport tagjai (pl. iskolai tanulók, a lakótelep lakói, a rokonság, a nyugdíjasok, egy foglalkozási ág képviselői) általában nem képeznek olyan személyösszességet, amelynek következtében a rágalmozás sértettjei lehetnének. Rágalmozás csak abban az esetben állapítható meg, ha annak sértettje konkrétan felismerhető, személyileg meghatározható (BJD 1190.).

¹⁸ Varga Zoltán: A közösség elleni izgatás. Magyar Jog, 2002/12. 705. o.

A korábbi évek beszámolóiban már felhívtuk a közvélemény, a jogalkotó, illetve tágabban a politikai elit figyelmét arra, hogy *amennyiben a becsület, a jóhírnév csorbítására alkalmas, gyalázkodó, lejárató, vagy éppen megvetés kiváltását kívánó célzattal megfogalmazott kijelentések nem konkrét személy vagy személyek, hanem egy meghatározott embercsoport, közösség ellen irányulnak, a kisebbségi ombudsman csupán azt állapíthatja meg, hogy fennáll-e a Btk. 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás büntetnének a gyanúja, vagy sem.*¹⁹

A tavalyi beszámolóban mutattunk rá arra is, hogy Magyarországon nem minősül jogellenesnek, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság előtt, hogy cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Más szavakkal: az érintett kisebbségek jelenleg védtelenek a nyilvánosság előtt történő, „csak úgy általában” cigányozó, zsidózó stb. megnyilvánulásokkal szemben.

Az alapkérdések tehát, amelyekben a jogalkotónak döntenie kellene – feltéve, hogy a közösségek méltósága az emberi méltósághoz hasonlóan védendő érték –, az alábbiak:

- a) a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak,²⁰
- b) kizárólag verbális cselekményekre terjedjen-e ki a nagyobb nyilvánosság előtti „közméltóságsértés”, vagy megvalósulhat (mint például a tetteges becsületsértés vagy a kegyeletsértés eseteiben) más módon is (például az adott közösség létesítményeinek, jelképeinek megromlása, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása és ehhez hasonló egyéb magatartások tanúsításával),
- c) milyen jogági körben és milyen típusú szankciók révén történjen meg a felelősségrevonás.

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat szerint: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenék bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.”

A hatályos nemzetközi jog emberi jogi dokumentumainak egyik kiindulópontja az emberi méltóság. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya „az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságáról” szól, és az emberi méltóságot a jogok végső forrásának tekinti akkor, amikor arra a felismerésre utal, hogy „az emberi jogok az emberi lény veleszületett méltóságából erednek”.

Az alapjogok körében az emberi méltóság legnagyobb „riválisa” a véleményszabadság, amely a kommunikációs jogok anyajoga. Minden becsületvédelmi szabályozásnak tehát szembe kell néznie avval, hogy büntetőjogi védelemre nem tarthat igényt az a vélemény, amely adott esetben a közösség érzékenységét sérti, aggodalomkeltő, ellenszenves, vagy éppen stílusában visszatetsző, kulturálatlan.

Ugyanakkor a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat egy differenciált megközelítést fogad el: eszerint a véleménynyilvánítási szabadság nem feltétlen a tényállítások tekintetében. E szabadság ugyanis nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanságának (tudatosan hamis közlés) vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta.

A véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában, de az alkotmányos védelem – szögezi le az AB – nem vonatkozhat a tények meghamisítására. Ezen túlmenően a szabad véleménynyilvánítás olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható, és a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatásszerűen részt vevő személyek esetében.

Ennek ellenére a véleménynyilvánítási és sajtószabadság – a büntetőjogi védelem szempontjából – mégis magában foglalja a tudatos valótlanságok, ferdfítések, torzítások, manipulációk közlésének és hirdetésének szabadságát, miközben történelmi tények igazolják a tudatosan hazug propaganda, a politikai és társadalmi botránykeltés, a sajtó lealacsonyításának és eszközként történő felhasználásának káros hatásait. Az írott és az elektronikus média olyan tekintéllyel rendelkezik, hogy a közvélemény hajlamos a közölt információkat kellő ismeretek vagy kellő kritika nélkül valóságként elfogadni. Ezért jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy az ilyen nyilvános közlések, közlemények, információk a valóságnak megfeleljenek.

¹⁹ Az Obtv. 24. §-ának alapján, ha az országgyűlési biztos bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, köteles a büntetőeljárás kezdeményezni, ami lényegében nem jelent mást, mint egy sajátos feljelentési kötelezettséget.

²⁰ Az orvostársadalom pl. évek óta úgy látja, hogy az orvosi műhibákról szóló egyes írások, illetve tudósítások alkalmasak arra, hogy bizalmatlanságot, ellenségeskedést, gyűlöletet szítsanak vagy ilyen cselekményekre uszítsanak a hazai orvostársadalommal szemben. Megrendítik a tájékozatlan beteg bizalmát, gyengítik a nélkülözhetetlen orvos-beteg együttműködést, az orvosokat megfélemlíthetik, defenzívára készíthetik olyan esetekben, amikor a gyógyítás kiterjesztése lenne szakmailag indokolt. L. legutóbb Barta Ferenc: Mit tehetünk az orvosellenes tendenciák visszaszorításáért? c. írását, Magyar Orvos, 2003/1. szám. A tavalyi beszámolóban az ilyen típusú felvetésekre azt válaszoltuk, hogy nem látunk reális esélyt arra, hogy az „orvosok csoportjai” kitétel bekerülhetne a Btk. 269. § szövegébe, de – jogalkotói mérlegeléstől függően – nem tartjuk kizártnak, hogy a „foglalkozási csoport” kitélet nevesítse a törvényt.

4.

A közméltóság jogi és közvetlen tárgya

A közméltóság sérelme elválaszthatatlan attól a tágabb kört felölelő alkotmányos értéktől, amit *köznyugalomnak*, ezen belül közhangulatnak hívunk. A köznyugalom – kisebbségi jogi megközelítésben – annak tükröződését fejezi ki, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hogy sem a közhatalom, sem egyéb társadalmi csoport nem áll útjában a törvényeket tisztelő „másság” legkülönbözőbb kifejeződési formáinak (tehát az eleven multikulturalitásnak)²¹, az egyének és közösségeik önazonosságra, vagy éppen integrációra, illetve asszimilációra irányuló törekvéseinek, hogy a közbeszéd vagy kiveti magából a „gyűlöletbeszéd” legdurvább formáit (az kevés, hogy a gyalázkodás a gyalázkodót is minősíti a nyilvánosság előtt), vagy a közhatalom rendelkezik adott szankciórendszerrel, illetve egy olyan szakapparátussal, amely kellő következetességgel és szigorral képes fellépni a gyalázkodó, kifejezetten a védett közösségek becsületébe gázoló megnyilvánulásokkal szemben.

A köznyugalom a kisebbségek számára a szabad identitásválasztás, illetve a veszély- és fenyegetettség-mentesség állapotának külső, pszichés feltétele, amely átfogja létük különböző dimenzióit. Tehát ideális esetben nemcsak a kriminális értelemben vett biztonság érzetét, hanem az esélyegyenlőségi normák érvényesülésének „biztonságát” is magában foglalja.

A közösségek méltóságát támadó „gyűlöletbeszéd” már nem a köznyugalmat mint elvont, általános entitást sérti, hanem – uszító jelleg, tehát meghatározott cselekvésre való felhívás vagy ennek sugallása nélkül – identitásukban zavarja, érzelmeikben sérti (fenyegeti, gúnyolja, megalázza) a közösség tagjait, de emellett alkalmas lehet arra, hogy egyes kisebbségi csoportokat társadalomellenes célok megvalósítására mozgósítson, illetve a közhangulatot olyan módon formálja át, amely megkönnyíti, hogy e csoportok céljaikat erőszak vagy fenyegetés alkalmazása útján érhék el.

A közvetlen tárgy tekintetében azt kell eldönteni – ahogyan erre korábban utaltunk –, hogy a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak. Kisebbségvédelmi szempontból nem elfogadható a rágalmazás és a becsület-sértés kapcsán a büntetőjogi gyakorlatban érvényesülő „személyösszesség” kategória, amely – a jogi személyeken kívül – a közös feladatvállalás alapján működő közösségeket védi: a verbális támadások éppenséggel olyan – a diszkriminációt naponta megélt – közösségek, társadalmi csoportok identitását, méltóságát veszik célba, amelyek tagjait nem fűzi össze konkrét feladat vagy valamilyen tagsági viszony, nem tudatos választás alapján szerveződtek, hanem a születés véletlene vagy egyéb, akaratukon kívül álló körülmény döntött – legtöbbször egész életükre szólóan – csoport-hovatartozásukról (nem, nemzeti-etnikai hovatartozás, szexuális beállítottság, testi és szellemi fogyatékoság).

Ezen a ponton kell tehát különbséget tenni – amit a jelenlegi szabályozás egyáltalán nem tesz meg – adott személyösszességek (például foglalkozási csoportok) jóhírveve, illetve a becsületvédelemre szoruló kisebbségek méltósága között. A két kategória ugyanis

- a) érdekérvényesítő-képességét, a társadalmi életben való sikeres részvétel esélyeit,
- b) valamint a többségi társadalom által táplált előítéletek és egyéb elutasító reflexek intenzitását, fenyegető erejét tekintve

nincs egy súlycsoportban egymással.

Az orvosi műhibák tendenciózus, a tényszerűséget nélkülöző nyilvánosságra hozatala ideig-óráig megrendítheti a lakosság egyes köreiben a szakmába vetett bizalmat, elbizonytalaníthat egyes orvosokat, ez azonban nem változtat az orvosi hivatásnak a társadalomba mélyen beágyazott magas társadalmi presztízsén, vagy azon, hogy a szakma gyorsan és hatékonyan tud – kamarai közreműködéssel – a nyilvánosság előtt védekezni. Mindemellett adott az orvos számára az egyéni választás lehetősége: ki lehet lépni az adott csoportból.

Ezzel szemben egy kisebbségi helyzetben lévő etnikai, vallási, ideológiai, vagy szexuális preferencia alapján létrejött közösségeknek

- a) meg kell küzdenie avval, hogy tagjait a „saját” csoporttól elkülönítve, „ellenségként”, jobb esetben „idegenként” definiálják, vagy a közbeszédben rendszeresen ilyen következtetés levonását sugallják (in-group, out-group diskurzus),
- b) tagjai vagy egyáltalán nem, vagy csak jelentős lelki sérelmeket okozó önfeladás árán tudnak „választani”, azaz kilépni a diszkriminált közösségből.²²

²¹ A működő multikulturalitás az egymástól egyébként idegen kulturális normák – ideértve a nyilvánosság előtti viselkedés szabályait is – olyan együttlétezését jelenti, ahol a többség – előítéletei, félelmei, elkülönülő törekvései ellenére – nem engedi izolálódni, gettósítani az adott kisebbséget, illetve annak szokásrendjét. A multikulturalitás tehát nem értéktelen, leíró kategória, nem egyszerűen a különböző (a többségi társadalomtól eltérő értékrendet követő vallási, etnikai közösségek, alternatív életmódot kínáló ifjúsági csoportok stb.) kultúrák pusztá együttlétezése, hanem a „másság” létezési jogának (sőt értékes voltának!) többségi tudomásulvétele, a kisebbségi létforma diszkriminációmentes gyakorlásának jogi lehetősége és a minennappokban gyakorolható valósága.

²² A roma közösség tagjai esetében „a diszkriminált közösségükből történő kilépés” annál is inkább lehetetlen, mert külső ismérveik („rasszjegyeik”) miatt a mozgásterük más kisebbségekhez képest is jelentősen beszűkült.

A közös feladatvállalás alapján definiálható „személyösszességek” és jogi személyek jóhírneve, „becsülete” nem más, mint az a társadalmi megbecsülés, amely róluk, a tulajdonságaikról, illetve teljesítményükről a környezetükben kialakult. A fentiekben kifejtett közméltóság megsértése esetében azonban nem egy már meglévő, pozitívnak tekinthető társadalmi értékítélet „lerontásáról” (vagy ennek kísérletéről) van szó, hanem olyan kisebbségi helyzetű társadalmi csoportok „gyalázásáról”, amelyek objektív társadalmi megítélése vagy teljesen hiányzik a közvéleményből, vagy velük szemben éppenséggel dominálnak az érzelmileg vezérelt negatív előítéletek, illetve a társadalom legalábbis megosztott például abban, hogy az érintett közösségek – érték- és szokásrendjüket illetően – integrálhatók-e egyáltalán.

A közösség méltósága elleni támadások legkonkrétabb, „legalsó” szintje az „elkövetési tárgy”, amelyet a jogsértő magatartás közvetlenül sért vagy veszélyeztet: ennek elemeit, „értékkészletét” a teljesség igényével nem tudjuk felsorolni, de mindenképpen idetartoznak az érintett közösségre kifejezetten jellemző, vele azonosítható, széles körben ismert sajátosságok (egyedi karakterjegyek, szokások, ünnepek, az azonosulást segítő jelképek stb).

Az beszél gyűlöletkeltő, tehát a mi értelmezésünkben közméltóságsértő módon, aki egy adott közösségről (a közösséget képviselő személyről) tényt, értékítéletet olyan módon hoz nagyobb nyilvánosságra, amely – anélkül, hogy kimerítené a Btk. 269. §-át – alkalmas e csoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására. Az érzelmeire kíván hatni azáltal, hogy

- a) *kisebbségellenes indulatokat gerjeszt, illetve erősít fel, a többségi társadalomban elősegíti „megalapozza” a racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződést,*
- b) *érzelmi, pszichikai sérelmet (bűntudatot) okozhat azáltal, hogy megnehezíti a támadott kisebbség tagjainak szabad identitásválasztását, azt sugallva, hogy „másságát” „bűnnek”, természetellenes állapotnak tekintse.*²³

Itt tehát többről van szó, mint a köznyugalom elvont veszélyeztetése, amit – a „gyalázkodás” elkövetési magatartásával kapcsolatban – az AB nem tartott elégségesnek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokál szolgálhasson. Mindezt egyértelműen megerősíti az AB 30/1992. (V. 26.) határozatának indokolása, amely szerint

„...a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.”

5.

Javaslat egy büntető, illetve szabálysértési tényálásra

Az AB fentebb idézett megállapítása egyben kijelöli azt a jogági kört, ahol a közösségek méltóságát sértő támadások szankcionálása tekintetében érdemes gondolatcserét kezdeményeznünk. A becsületvédelmi szabályozás terepét tehát ebben a tekintetben továbbra is a „szankciós” jogok” (büntető- és szabálysértési jog), illetve a Ptk.-nak a személyhez fűződő jogokat érintő rendelkezései jelentenek.

A jogalkotónak ilyenkor el lehetne gondolkodni egy olyan önálló – a büntetőpolitikai szempontok mérlegelése alapján büntető, illetve szabálysértési – tényálláson, amelynek egyik lehetséges szövegváltozatát az alábbiakban adjuk meg, tudatosan felvállalva, hogy az ilyen módon védendő közösségek körének meghatározása kifejezetten kisebbségi jogi megközelítésből történik, így természetesen bővíthető, illetve a jogvédelemben részesítendő társadalmi csoportok meghatározása is pontosítható, kiegészíthető. Szövegjavaslatunk a következő:

„A közméltóság megsértése

(1) Aki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, vallási meggyőződés, illetőleg a szexuális irányultság szempontjából érintett közösség méltóságának megsértésére alkalmas tényt állít, híresztel, ilyen tartalmú kifejezést használ, való tényt hamis színben tüntet fel, illetőleg a közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekményt követ el, büntetendő.

(2) Méltóságsértőnek tekintendő minden olyan állítás, felszólítás, kívánság, bírálat, illetve értékítélet, amely az (1) bekezdésben meghatározott közösség képességeire, tulajdonságaira, nyelvére, szokásaira, történelmi múltjára vonatkozik és amely – a társadalomban kialakult általános felfogás, illetőleg az elkövetés konkrét körülményei alapján – in-

²³ A diszkrimináció ugyanis – szélsőséges esetben – egy sajátos „tudathasadásos” állapotot eredményez, a bűntudat abból fakad, hogy az egyén egy, a tágabb közösség által lenézett, megbélyegzett csoporthoz tartozik.

dokolatlan lealacsonyítást, megvetést, gyalázkodást fejez ki, vagy – akár tárgyilagos előadásmód keretében is – ilyen jellegű érzelmenyilvánításra ösztönöz.

(3) A közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekménynek minősül különösen az érintett közösség épületének, jelképének, az érintett közösséggel egyértelműen azonosítható síremléknek, emléktáblának, kegyhelynek stb. a megrongálása, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása, meggyalázása.”

A Btk. 137. §-ának 12. pontja szerint nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtó, egyéb tömegtájékoztatói eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján történő elkövetését is érteni kell. Az állandó büntetőbírói gyakorlat alapján nagy nyilvánosság megállapítására van lehetőség akkor is, ha meg van a reális lehetősége annak, hogy nagyobb, vagy előre meg nem határozható számú személy tudomással bírjon a bűncselekményről.

6.

A polgári jogi védelem lehetősége

Az AB érintett határozataiból kitűnik, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság vadhajításainak korlátozására nem a büntetőjog eszközeit tartja elsősorban alkalmasnak, hanem a magas összegű nem vagyoni kártérítéssel fenyegető polgári jogot [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 178–180].

De vajon képes-e ma hatékony védelemre a polgári jog? Az egyéni jogérvényesítési lehetőség felkínálása alkalmas-e a tág körben nyilvánosságra jutó jogsértés reparálására; tudnak-e élni ezzel a lehetőséggel az emberek? Ha élnek, akkor az egyéni kártérítés-jóvátétel a közösség egésze számára is megfelelő reparációt jelent-e? Meggyőződésünk, hogy mindhárom kérdésre nemleges válasz adható.

Polgári jogi jogvédelmet igényelhetnek mindazok, akiket a közösség tagjaként becsületükben – emberi méltóságukban – sért az adott cselekmény. Itt tehát nem szükséges a „*jól körülhatárolható kör és közös kötelezettségteljesítés*” követelménye, mint a büntetőjogban. Adott esetben személyiségi jogi pert indíthatnak, de kizárólag – ahogyan a büntetőeljárásban is – az őket személyükben ért sérelem miatt.

7.

A közérdekű kereset mint a közméltóság polgári jogi védelmének eljárásjogi feltétele

Közérdekű kereset a primer jogosult mellett, a jogszabály által erre feljogosított személy (polgári) bírósági igényérvényesítése a közérdek védelme érdekében. E fogalmat ismeri ugyan a magyar jogrendszer, de az önrendelkezési joghoz fűződő jól ismert korlát miatt csak kivételképpen, igen szűk körben. Ugyanis más személy a sértett helyett, annak nevében és jóváhagyása nélkül nem léphet fel, nem vonhatja el ugyanis senki az adott személy önrendelkezési jogának eljárásjogi részét, a keresettel rendelkezés jogát. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – tehát magában foglalja annak szabadságát is, hogy az érintett e jogával ne éljen.

7. 1.

A közérdek fogalmáról

Az egyik alapkérdés, hogy mi a közérdek tartalma, s ezen belül mit takar az „érdek”, s mit a „köz” fogalma? Csak más általános jogfogalommal tudunk válaszolni erre, mondván, hogy a közösségnek *érdeke* fűződik az állam biztonságához, a közbiztonsághoz, a közrendhez, a köznyugalomhoz, a közegészséghez, a közerkölcsök érvényesüléséhez, a gazdasági verseny szabadságához stb. A jogilag védendő kör rendkívül heterogén, tehát közérdeknek minősül a közhatalom működésének, illetve a közfeladatok (oktatás, egészségügy, szociális ellátás stb.) megszervezésének, megvalósításának zavartalansága, de éppen így közérdeknek tekinthető a jog által elismert magánérdek is, például a jogérvényesítésre képtelen magánszemély jogának a védelme is.

A közérdek tartalmának tisztázása tekintetében egyébként a bírói gyakorlat sincs jobb helyzetben, mint a jogirodalom, amit betetőz, hogy az Alkotmánybíróság a közérdekek kategóriája kapcsán kifejezetten elutasította, s a törvényhozás kompetenciájába utalta a határozatlan jogfogalmak tartalmi meghatározását.²⁴

A pozitív meghatározás egyébként sem volna képes „lefedni” azt az életbeli teljességet, magatartási kört, amely egy ideális nyugalmi állapotot, a közösségek és érdekvédelmi szervezeteik „rendeltetésszerű” működését, illetve háborítatlanságát biztosítják. A közérdeknek (ideértve a jogos magánérdek számtalan alakváltozatát is) tehát jogi értelemben vett pozitív tartalmat adni éppen annyira lehetetlen, mint például a bűncselekmény fogalmát a „mi nem bűncselekmény” szférájával megadni.

A közérdek jogi védelem alá helyezett értékei kettős jelleget mutatnak:

- a) A közérdek nem létezik általában, hanem mindig *valakiknek* az érdeke: meghatározott, „különös” tárgyak veszélyeztetésében őlt tehát testet: idetartozik például a közérdekek, a közszemérem, a közegészség, a közoktatás, a köztisztaság, a közizlés, a közúti közlekedés rendje
- b) A közérdek megsértése a maga életbeli megnyilvánulásában mindig konkrét, egyedi sérelemmel (veszéllyel) jár, vagy ennek valószínűségét jelenti.

Ezek után érthető, hogy a közérdekű keresetindítás lehetőségét tartalmazó jogszabályok nem definiálják a közérdek fogalmát; így csak az egyes jogterületek konkrét szabályaiból indulhatunk ki. Annyit azonban bizonyosan állíthatunk, hogy egy alapjogi sérelem védelme nem vitathatóan a közérdek kategóriájába esik, márpedig a közméltóság értelmezésünk szerint nem más, mint az emberi méltóságnak adott közösségek becsületét érintő dimenziója.

Feltétlenül érvényes tehát rá az Alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők (70/K. §). *Ha ez a sérelem nem eredményez közvetlenül érdekelt „materiális felet”, aki képes bíróság előtt alanyi jogainak érvényesítésére, akkor az államnak a közérdek védelmében kötelessége meghatározott ágenseket olyan jogosítványokkal felruházni, amelyek lehetővé teszik, hogy a sérelmet szenvedett közösség megfelelő elégtételt kapjon, illetve a jogsértőt a jövőre szólóan visszatartsa hasonló cselekményektől.*

7. 2.

A közérdekű kereset és az önrendelkezési jog

Az Alkotmánybíróság az 1/1994. (I. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik.

Az AB által megfogalmazott „keresettel rendelkezés” feltételezi, hogy van:

- a) igényérvényesítésre jogosult alany (természetes, vagy jogi személy),
- b) aki a hallgatásával azt akarja kifejezni, hogy nem kíván élni a perindítás lehetőségével.

A nem jogalany személyösszességek esetén ez a fogalom használhatatlan. Az egész közösség sérelme esetén, jogalanyiség hiányában nincs akaratnyilvánító fél, így ezek a közösségek jogvédelem nélkül maradnak. Ilyen esetekben a közérdekű kereset más személy önrendelkezési jogát semmilyen módon nem korlátozná.

Más a helyzet, ha a közösség sérelme mellett egyéni érdeksérelem is van. Ilyenkor a kérdés úgy vetődik fel, hogy

- a) az egyéni érdekérvényesítés az egész közösség sérelmének a reparálására alkalmas-e, illetve,
- b) az egyes személyükben érintett felek hallgatása az egész közösség jogérvényesítési jogáról való lemondásként értékelhető-e, vagy meg kell vizsgálni ilyen esetekben, hogy
 - a nem tevés oka nem az-e, hogy a társadalmi életben akadályozott személyekről van szó,
 - korlátozza-e a közérdekű kereset az adott személyt önrendelkezési jogában, vagy összhangba hozható-e a kétféle elvárás.

Álláspontunk szerint, ha a közérdekű kereset nem jogalany közösséget véd, más, nem érintett személy önrendelkezési jogát ezzel semmilyen módon nem vonja el. Ha a közérdekű keresetet a személyében is érintett fél mellett indítják valamely közösség érdekében, az sem érinti a csoport önálló perindítási (hallgatási) jogát.

²⁴ 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

7. 3.

Személyiségi jogi közérdekű keresetek

Az 1959. IV. törvény (Ptk.) 85. § (3) bekezdésében a kegyeleti jogok érvényesítése érdekében; „Ha a meghalt személy (megszűnt jogi személy) jó hírnevét sértő magatartás közérdekbe ütközik, a személyhez fűződő jog érvényesítésére az ügyész is jogosult.”

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 342. § (1) bekezdésében a sajtó-helyreigazítás szabályai között biztosítja azt, hogy a helyreigazítást az érintett személyen kívül az illetékes miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) is kérhesse, ha a valótlan tartalmú közlemény a közérdeket sérti.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 27. §-a a személyhez fűződő jogok közé sorolja a fogyatékossgal kapcsolatos jogokat, a 25. § (6) bekezdése pedig az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot, illetve a fogyatékosok országos érdek-képviselői szerveit is felruhazza a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítésével, abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett fogyatékosok személye konkrétan nem állapítható meg.

A természet védelméről szóló 1996. LIII. törvény 81. § (4) bekezdésében: Az ügyész keresetet indíthat a társadalom, vagy csoportjai életkörülménye romlásából fakadó *nem vagyoni kár* megtérítése iránt. (A nem vagyoni kár a személyiségi jogsértés részben elégtétel jellegű, részben reparáló funkciót betöltő szankciója.)

Megállapíthatjuk, hogy a személyiségi jog személyes jogérvényesítési szabálya közérdekből megtörik bizonyos esetekben. A vizsgált fogalmat csak a természetvédelmi és a fogyatékosügyi törvény fejt ki, ezek is csak utalásszerűen: *közérdeket sért, ha természetvédelmi jogszabályok megsértése a társadalom, vagy csoportjai életkörülményeiben kárt okoz, a fogyatékosügyi törvény pedig az általa védett személyi kör jogainak, illetve esélyegyenlősége biztosításának egészét közérdeknek tekinti, tekintettel arra, hogy a fogyatékosok érdekérvényesítésükben gátolva vannak.*

A sértettek köre nyilvánvalóan „tágabb személyi kör”. A fogyatékosügyi törvény azonban, bár többes számot használ, lehetővé teszi egyéni hátrány orvoslását is közérdekű keresettel.

7. 4.

Egyéb közérdekű keresetfajták

A Ptk. 209. § (2) bekezdése a gazdálkodó szervezet által használt tisztességtelen általános szerződési feltétel megtámadására nyújt lehetőséget a külön jogszabályban meghatározott szervezet számára. Az általános szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására jogosult

- a) az ügyész,
- b) a miniszter, az országos hatáskörű szerv vezetője,
- c) a jegyző és a főjegyző,
- d) a gazdasági és a szakmai kamara, a hegyközségi szervezet,
- e) a fogyasztói érdek-képviselői szervezet.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szerint módja van a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségnek, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetnek vagy az ügyésznek közérdekű pert indítani az ellen, aki jogszabályba ütköző tevékenységével a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. *Itt tehát a közérdekű kereset megalapozója – elvileg – akár egyetlen személy jelentős nagyságú hátránya is lehet.*

A közérdekűség oka a fenti esetekben az informáltságát, jogi és szakmai felkészültségét tekintve egyértelműen kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztó védelme.

A Ptk 237. § (4) bekezdése szerint a bíróság az ügyész indítványára az állam javára ítélni meg azt a szolgáltatást, amely a tiltott, a jóerkölcsbe ütköző szerződést kötő, a megtevesztő vagy jogtalanul fenyegető, továbbá az egyébként csalárd módon eljáró félnek járna vissza. Uzsorás szerződés esetén a sérelmet okozó félnek visszajáró szolgáltatást az állam javára meg kell ítélni. Hasonló szabályt találunk a jogalap nélküli gazdagodás vonatkozásában: ha az, akinek részére a gazdagodást vissza kellene téríteni, azt tilos vagy a jóerkölcsbe ütköző magatartásával maga idézte elő, a bíróság az ügyész indítványára a vagyoni előnyt az állam javára ítélni meg.

Ezekben a szakaszokban a közérdekű keresetek funkciója az elvonás, a represzsió. A közérdekű kereset célja a hasonló cselekményektől való visszatartás.

Az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt (Ptk. 36/A.).

A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVI. törvény a Gazdasági Versenyhivatal elnökét ruhazza fel azzal a joggal, hogy valamely versenyjogot sértő közigazgatási határozat visszavonását kezdeményezze, vagy közérdekű keresetet nyújtson be az ellen.

A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 207. § (1) bekezdése szerint az ügyész a törvény 55. § (1) bekezdésében és a 203. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott esetben pert indíthat a kibocsátó és a befektetési szolgáltató, illetőleg a bennfentes személy ellen a félrevezető tájékoztatással forgalomba hozott értékpapírra vonatkozó vagy a bennfentes kereskedelemmel létrejött szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt. Az érvénytelenség megállapítása esetén a bíróság ítéletének hatálya a félrevezető tájékoztatással vagy a bennfentes kereskedelemmel érintett valamennyi szerződésre kiterjed.

A közérdekűség megalapozója itt a piac szabadságához fűződő érdek.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, illetve a természet védelmének általános szabályairól szóló 1996. évi LIII. törvény az ügyésznek biztosít a környezet, illetve a természetvédelem érdekében az ezeket sértő tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt keresetindítási lehetőséget.

Itt a nem meghatározott számú sértett egészséges környezethez, természethez fűződő érdeke alapozza meg a közérdekű kereseteket.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 44. § (2) bekezdése szerint az állatok kíméletére és védelmére vonatkozó jogszabályok megsértése esetén az ügyész is jogosult keresetet indítani a tevékenységtől való eltiltás, illetőleg a tevékenységgel okozott kár megtérítése iránt.

E törvény szerint az állatok ugyan nem jogalanyok, de azzal, hogy „*érezni, szenvedni és örülni képes élőlények*”-nek tekinti őket, illetve „*tiszteletben tartásuk*”-at (erre a kifejezésre kiemelten felhívjuk a figyelmet), „*jó közérzetük biztosítását minden ember erkölcsi kötelességévé*” teszi, megfogalmazza, hogy az állatoknak is van „kvázi személyiségi joga, kvázi méltósága”. Ennek a védelmére alkotta meg a jogalkotó a törvényt, ezen belül a közérdekű kereset szabályát.

7.5.

Javaslat a Ptk. módosítására és a közkereseti jog kiterjesztésére

Végigtekintve a közérdek közkeresettel „megtámogatott” esetein, megállapíthatjuk, hogy a közméltóság fogalma mögött meghúzódó közösségi értékek semmivel sem kevésbé méltóak az ilyen típusú polgári jogi védelemre, mint mondjuk a fogyasztói érdekek, a környezet- és természetvédelmi érdekek, vagy éppenséggel a gerinces állatok zavartalan életlehetőségeihez fűződő érdek.

Az a pénzben nem kifejezhető eszmei kár (sérelem), ami egy közösség egészét – közvetve vagy közvetlenül tagjait is – érinti, hosszú időre kihathat annak társadalmi megítélésére, életlehetőségeire, a társadalom nyíltan kisebbségellenes csoportjainak aktivitására, komoly félelmet, identitási zavart okozhat a közösség egyes tagjaiban, de negatív értelemben elbizonytalaníthatja a társadalom úgymond közömbös, „előítéletmentes” csoportjait is. Mindeme veszélyek súlya tehát felér bármely jelenleg közkeresettel védett jogtárgy jelentőségével.

A kérdés az, hogy a közméltóság megsértésének polgári jogi alakzata

- a) a „szankciós” jogokéval azonos tényállást tartalmazzon, lehetővé téve adott esetben a mindkét jogág szerinti felelősségrevonást,
- b) kiknek adjon a jog közkereseti jogot?

A Ptk. 76. §-a szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetiük szerint, továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése. Ez a felsorolás ugyan nem taxatív, két vonatkozásban mégis indokolt lenne kiegészíteni:

- a) *egyrészt a jogellenes diszkrimináció alapját képező motívumok köre bővíthető – a tényállás nyitottságának fenntartása mellett – legalább a kor és a szexuális preferencia szerinti megkülönböztetéssel,*
- b) *másrészt a 76. § egy új bekezdéssel egészülne ki, amely a személyhez fűződő jogok sérelme alapján rendelkezésre álló jogkövetkezmények (Ptk. 84. §) alkalmazhatóságát rendelné el a közméltóság megsértése esetében,*
- c) *végezetül a védelemre szoruló „sértetti kört” is ki kellene egészíteni, hiszen már a jelenlegi bírói gyakorlat is ideveszi – a jóhírnév és a névhasználat körében – a jogi személyek és meghatározott személyösszességek védelmét. Ezt az alanyi kört tehát törvényi szinten nevesíteni kell, mert a „személyösszesség” jogilag kezelhetetlen, ideértve a Btk. kommentárjában megadott – általunk kínált – kritériumokat is.*

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az emberi méltóság fogalmának értelmezésében a polgári bíróságok nem követik az AB-t. Az emberi méltóság alatt nem az általános személyiségi jog másként való megfogalmazását értik, tartalmát nem a személyiség szabad kibontakozásához való jogban stb. látják, hanem az egyik nevesített személyiségi jogként értelmezik.

Az emberi méltóság a minden embert egyedi értékétől függetlenül, emberi mivolta miatt megillető rang. Az emberi méltóság sérelme minden olyan magatartás, amely gátolja a másik embert az emberhez méltó életben, minden olyan

lealacsonyító sértés, amely kétségbe vonja a másik ember ember mivoltát, ebbéli egyenlőségét. A polgári jogban ezért a „közösség méltósága” megfogalmazást célszerű lenne „közösség jóhírneve és becsülete” kifejezéssel helyettesíteni.

Amennyiben a közméltóság polgári jogi jogfogalma elfogadást nyer és megsértése esetén a Ptk. szerinti személyiségi jogi védelem lehetőségei megnyílnak, rendelkezni kell a közkereseti jog alanyáról. *Ha a törvényhozás a fogalom általunk javasolt kisebbségi jogi tartalma mellett voksol, ésszerűnek látszik evvel a jogosítvánnyal egyrészt az érintett kisebbségek országos érdek-képviseleti szerveit, másrészt – ezek híján, illetve ha a konkrét ügyben nem indítanak pert – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felruházni.*²⁵ A kisebbségi helyzet természetesen nemcsak etnikai jellegű lehet, ezért a közkereseti jog alanyi körének igazodnia kell a megtámadott társadalmi csoporthoz: elkerülhetetlen tehát az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ilyen jellegű jogkörének a megteremtése is.

3. számú melléklet

Szakvélemény
az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett,
az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló
törvény koncepciójáról

1.

Az IM által elkészítet koncepció érdemei

Az anyag nem vitathatóan elmélyült szakmai munka eredménye, minden korábbinál szélesebb körben tekinti át és bírálja a hazai antidiszkriminációs jogalkotás és joggyakorlat jelenlegi helyzetét, ugyanakkor a részletekre (ágazatokra) is kidolgozva ad megoldási javaslatot a lehetséges törvény alapelvei, alapfogalmai, az anyagi és eljárási szabályok, továbbá az új intézményrendszer tekintetében. A koncepciót két tekintetben is a teljesség igénye vezette:

- a) egyrészt a nyitott taxáció alkalmazásával [alkalmazkodva az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében foglalt felsoroláshoz] a jogvédelmet kiterjeszti valamennyi társadalmi csoportra, amely ki van téve a diszkrimináció veszélyének, illetve gyakorlatának, nevesítve az Alkotmányban nem említett életkort és a szexuális preferenciát,²⁶
- b) másrészt kiterjedne a jogvédelem valamennyi lehetséges diszkriminációs helyzetre (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, árúk, szolgáltatások igénybevétele).

A koncepció az „ágazati vagy egységes szabályozás” több éve tartó vitájában határozottan állást foglal egy új, egységes antidiszkriminációs törvény mellett, amelynek azonban kettős tárgya van:

- a) kiterjed a szűkebb értelemben vett antiszkriminációra, tehát az egyenlő bánásmódot érvényesíteni kívánó fogalmakra és előírásokra, ezek megszegésének szankcióira, illetve ezek realizálását szolgáló szervezeti és eljárási szabályokra,
- b) tartalmaz egy esélyegyenlőségi részt is, tehát azoknak az állami (önkormányzati) feladatoknak, normáknak és intézkedéseknek a törvényben helyet foglaló szeptét, amelyek célja a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok segítése, munkaerő-piaci pozíciójuk, illetve egyéb érdekérvényesítési képességük javítása.

A koncepció bevallottan épít azokra a törvényjavaslatokra,²⁷ melyek e tárgyban a legutóbbi években készültek, ideértve a kisebbségi ombudsman hivatalában 2000 nyarán megszületett tervezetet is. Az anyag részletes áttekintést ad az

²⁵ Mindehhez természetesen szükség volna arra, hogy a Ptk. 85. §-a egy új bekezdéssel egészüljön ki, amely szerint a közméltóság megsértése miatti személyhez fűződő jog érvényesítésére a védelmet élvező kisebbségek országos érdekképviseleti szervei, illetve a kisebbségi ombudsman jogosult.

²⁶ Az életkorral, illetve a szexuális irányultsággal összefüggő antidiszkriminációs jogvédelem ugyanakkor erőteljesen jelen van a nemzetközi dokumentumokban, egyes ágazati törvényekben, illetve az AB gyakorlatában.

²⁷ T/3804. számú törvényjavaslat (2001. febr. 12.), T/4244. számú törvényjavaslat (2001. április 20.).

egyenlő bánásmóddal összefüggő nemzetközi jogi követelményekről is, ideértve a közösségi jog vonatkozó irányelveit, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményének antidiszkriminációs rendelkezéseit.

A koncepció meggyőzően érvel amellett, hogy a magyar szabályozás nem tekinthető kielégítőnek, és hogy valóban hatékony védelmet – ideértve az egyre sürgetőbb jogharmonizációs követelményeket is – egy egységes elvi alapokon álló, fogalom-, intézmény- és eljárási rendszerében ugyancsak egységes és valamennyi tipikus diszkriminációs élethelyzetre kiterjedő és azokat szankcionáló törvény nyújthat. Mindehhez természetesen meg kell teremteni az új törvény és a „rivális” ágazati szabályok összhangját, amit a koncepció ugyancsak részletesen tárgyal.

A koncepció a törvénytervezet tartalmát öt részre tagolja²⁸, amelyeket részletesen tárgyal, ideértve az érintett hatályos jogszabályok felidézését is, esetenkénti bírálatát is.

A tartalmi érdekem között említeni kell a törvényjavaslat átgondolt, a közösségi jog fogalmaira, a kisebbségi ombudsman és az AB gyakorlatára, továbbá a jogirodalom eddigi eredményeire támaszkodó kategória-rendszerét, amelyek közül néhány (például a közvetett diszkrimináció fogalma) már megjelent ugyan a hazai jogrendszerben, de leg-többjük bevezetésre vár.

Ami végül az anyag formai vonatkozásait illeti: a tematikai teljesség igénye és a részletes kidolgozottság mellett a koncepció feltétlen érdeméül kell említeni a rendszerszerű, jól áttekinthető tagolást, az anyag nyelvhasználatának jogászai precizitását, amely mintegy tálcán kínálja a jogalkotónak a konkrét szövegezést, kerülve a semmitmondó általánosságokat, illetve a túlzott kazuisztikát, felvállalva a vitát azokon a helyeken, ahol a szabályozás többféle lehetséges úton haladhat tovább.

2.

A szabályozás tárgyának problémája

A koncepció tematikai újdonsága a már említett kettősség, hogy az egyenlő bánásmód védelmében történő szankcionálás (negatív szabályozás) mellett felvállalja az esélyegyenlőség programjának törvénybe kívánkozó feladatait is (pozitív szabályozás). A problémát az jelenti, hogy

- a) egyrészt kétséges ekkora terjedelmű (valamennyi ágazatra kiterjedő) esélyegyenlőségi programnak egyetlen törvénybe „zsúfolása”,
- b) másrészt ez a törekvés nem terjed tovább a deklaráció szintjénél, hiszen a törvénytervezet tartalomjegyzékében ugyan megjelenik az esélyegyenlőségi program, de erről a részletes tárgyalás során kiderül, hogy nem más, mint az esélyegyenlőség érdekében, kormányzati felelősségvállalás mellett megteendő, elsősorban nem jogalkotási feladatokat tartalmazó részprogramok összessége, amelyek kidolgozásában a majdan felállítandó Egyenlő Bánásmód Bizottság vállal a kormány mellett „társzerzősége”.

A törvény esélyegyenlőségi része tehát megelégszik eljárási és intézményi szabályokkal, a célrendszer és annak realizálására szolgáló eszközök nem érhetők tetten az anyagban. Az sem világos, hogy valójában melyek azok a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, amelyek érdekében a program működni fog, illetve milyen területekre (például életminőség javítása, szociális biztonság, foglalkoztatási esélyek növelése, képzés, lakhatás, közszolgáltatások stb.) terjedne ki a program.

Egyetlen szó sem esik a program finanszírozásáról, a megvalósítás érdekében történő tárcaközi együttműködésről, a civil szervezetek, a gazdaság szereplői, az önkormányzatok stb. feladatairól, a már „működésben lévő” esélyegyenlőségi programokhoz való viszonyról.

A fentiek alapján nem tartjuk indokoltnak a kettős szabályozást, ami természetesen nem jelenti azt, hogy ne tulajdonítanánk kiemelt jelentőséget az esélyegyenlőség feladatainak. Sőt, tisztában vagyunk avval, hogy a leghatékonyabbnak minősített szankciókkal sem lehet társadalmi előítéleteket, a mindennapi gyakorlatba mélyen beleágyazott, és a szocializáció során rendszeresen újratermelődő, racionális alapon nem magyarázható reflexeket megváltoztatni.

²⁸ 1. Általános rendelkezések (alapelvek, személyi és tárgyi hatály, fogalom-meghatározások)

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának egyes területei (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk, szolgáltatások igénybevétele),

3. Jogorvoslat és jogkövetkezmények

4. Az Egyenlő Bánásmód Bizottság

5. Az Országos Esélyegyenlőségi Program

Ahogy a büntetőjog (tágabban: rendészeti jog) sem alkalmas a bűnözés szignifikáns mértékű visszaszorítására, ugyanúgy nem lehet a jogi tilalmak és szankciók növelésétől önmagában remélni a kirekesztő, diszkriminációs szemlélet és gyakorlat csökkenését. A szankciórendszer azonban nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egyértelműen kifejezésre juttassa: az állam nem tűri el, hogy pusztán a meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás megnehezítse, vagy éppen alapvetően megkérdőjelezze az egyéneknek és közösségeiknek a társadalmi életben való részvételét.

3.

Zaklatás vagy szegregáció?

Az alapfogalmak felsorolásából kimaradt a szegregáció, amely nem azonos a zaklatással. Felhívjuk a figyelmet, hogy a zaklatás a szélesebb kategória, amely – motívumait illetően – nemcsak a kisebbségi jogban, de az élet szinte minden, közjogilag védett területén elképzelhető.

A magyar közjog önállóan nem szankcionálja a „zaklató” jellegű cselekményeket, miközben az emberek számtalan esetben átélik – utcán, munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, ízlésüket sértő, akaratszabadságukat korlátozó zaklatásokat. A zaklatás egyébként létezett a hazai kihágási jogban: egyéb garázda jellegű cselekmények mellett kihágást képezett a „tisztességes nőnek” ismerkedési célból, akarata ellenére történt megszólitása nyilvános helyen.

Külön irodalma, illetve tételes jogi háttere van például a munkahelyi szexuális zaklatásnak²⁹, de ezen kívül számtalan egyéb, igen kellemetlen módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív,³⁰ vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásának, amelyek nem vonhatóak a jelenleg hatályos garázda jellegű jogsértések fogalmkörébe.

Zaklatóak a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű magatartások (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás stb.). A zaklatás megnyilvánulhat például sorozatos utcai leszólítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, emellett minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tolatkodó jellegű, ismétlődő vagy folyamatosan tanúsított magatartásban, amely az érintettet a társadalmi megítélés szerint zavarja, vagy – erőszak vagy fenyegetés alkalmazása nélkül – akadályozza abban, hogy az addigi tevékenységét folytassa.

Itt csak emlékeztetünk arra, hogy a kisebbségi ombudsman hivatalában elkészült, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet tartalmazott egy etnikai motívumból táplálkozó, szegregációs karakterű szabálysértési tényállást.³¹ Egyébként a szegregáció fogalmát a törvénytervezet tartalmazza, ezért itt csak utalunk rá.

Az ECRI az Európa Tanácsnak az a szerve, amely elsődlegesen foglalkozik a rasszizmussal és az intoleranciával. E szerv 7. általános ajánlásában kibővíti a már eddig ismert diszkriminációs magatartások körét, ezeket idézzük fel a jogalkotó figyelmébe ajánlva:

- kapcsolat (discrimination by association): ha valakit például azért nem alkalmaznak egy munkahelyen, mert egy adott etnikai csoporthoz tartozó férfi felesége,
- a diszkrimináció szándékának bejelentése, nyilvánosságra hozatala (például diszkriminatív álláshirdetés),
- diszkriminációra ösztönzés, felbujtás (inciting another disriminate),
- segítségnyújtás diszkrimináció elkövetéséhez.

²⁹ A nőnek és a férfinak a foglalkoztatás területén való egyenlő elbírálásáról szóló, 1979-ben hatálybalépett osztrák szövetségi törvény a munkahelyi szexuális zaklatást a nemek közötti diszkrimináció egyik esetének tekinti. A törvény meghatározza a szexuális zaklatás fogalmát. Eszerint szexuális zaklatás áll fenn, ha valaki olyan szexuális jellegű magatartást tanúsít, amely sérti egy másik személy méltóságát, arra nézve nem kívánatos, nem helyénvaló, vagy visszataszító és

1. az érintett számára megfélemlítő, ellenséges, vagy megalázó munkahelyi légkört teremt, vagy

2. ha az érintett a munkaadójának, felettesének, vagy munkatársának szexuális közeledését visszautasítja, és ez a magatartás alapul szolgál olyan döntéshez, amely az érintett számára a munkaviszonyával összefüggésben álló hátrányt jelent. (Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben. BGBl: Nr. 108/1979.)

³⁰ A nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség biztosításáról szóló törvénytervezet ugyancsak „dolgozik” a zaklatás fogalmával. Eszerint, „... nemek közötti hátrányos megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, amely az érintett személy nemével függ össze, és célja vagy hatása az emberi méltóság megsértése, megalázó, megszegyenítő és sértő magatartás kialakítása.”

³¹ „Aki a) valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve b) egy etnikai csoportról, tényeket, értéktételeket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

4.

Az ágazati szabályozás kérdései

A koncepcióban a fejezeti tagolás alapját nem a diszkrimináció veszélyének kitett társadalmi csoportok, hanem – helyesen – a diszkrimináció legtipikusabb helyzetei, területei képezik.

Az „ágazati” szabályok kidolgozottsága tekintetében azonban az anyag igen egyenlőtlen képet mutat: miközben részletesen és sokoldalúan tárgyalja a foglalkoztatási diszkriminációt, ugyanakkor jóval kevesebb figyelem jut a szociális és egészségügyi szférára, emellett egyes területek (lakhatási diszkrimináció, a médiában alkalmazott hátrányos megkülönböztetés) kimaradnak, a súlyos érdeksérelem veszélyével járó hatósági (közhivatali) diszkriminációt pedig mindössze négy mondatban intézi el, s gyakorlatilag nem is lép túl a hatályos jogon.

Ki kell tehát bővíteni, valamint – az érintett területek szakértői és érdekvédelmi szervezeteivel lefolytatott szakmai vitákat követően – el kell mélyíteni az ágazati szabályozást. Jogalkotási szempontból azt is tudatosítani kell, hogy a hatékony védelemhez az egyes ágazatok hatalmas tömegű „rendeleti” joganyagát is át kellene vizsgálni. Az indirekt (rejtett) diszkrimináció egyik melegágyát képezhetik például a szinte parttalan méltányossági vagy egyéb mérlegelésre alapot adó klauzulák, amelyek lehetőséget adnak a jogalkalmazónak, hogy a látszólag jogszerű mérlegelés paravánja mögött hozzon meg diszkriminatív jellegű döntéseket.

5.

A szankciórendszer és az eljárás

A jogi szankció célját tekintve az állam által, a társadalom nevében közvetített „szemrehányás”, a jogsértés szükség-szerű következménye, amellyel szemben a következő követelmények támaszthatók:

- a) a szankció alkalmazására alapul szolgáló jogsértések körét, a szankció nemét, minimális és maximális mértékét, kiszabásának alapvető eljárási szabályait törvény állapítsa meg,
- b) a jogszabály világosan fogalmazza meg, hogy milyen elkövetési magatartásokat, milyen felelősségi alakzat szerint fenyeget joghátránnyal, s melyek a felelősség kizárásának estei,
- c) a szankció neme és mértéke legyen arányos a jogsértéssel, ne szakadjon el a társadalom valóságos reparációs, illetve büntetőigényétől, igazságossági elképzeléseitől,
- d) a szankció igazodjon a jogsértés természetéhez, tehát ahol például teljesítésre, reparációra van lehetőség, ott ne a megtorló jelleg domináljon,
- e) a jogrendszer biztosítsa, hogy ugyanazért a cselekményért ugyanolyan módon kétszer ne kelljen felelni,³²
- f) a jogsértést a lehető leggyorsabban kövesse a felelősségrevonás, az eljárások tartama „ésszerű időn” belül maradjon,
- g) a ténylegesen kiszabott joghátrány vegye figyelembe a jogsértéssel összefüggő alanyi és tárgyi körülményeket, ezeket – nyitott taxációval – maga a szankciót statuáló jogszabály tartalmazza,
- h) a jogsértés súlytalansága, vagy egyéb, a jogsértő személyével összefüggő méltányolható körülmény esetén – de csak ezekben az esetekben – legyen lehetőség szankció alkalmazásának mellőzésére, vagy „jelképes” szankció kiszabására.

A szankció hatékonyságának két alapvető feltétele van:

- a) az egyik, hogy milyen az adott jogsértés társadalmi megtétele, milyen típusú – jogon kívüli – normák sorakoznak fel a védendő értékek mellett, azaz, mennyire látja be az adott közösség, hogy az értékvédelemhez jogi eszközök-re is szükség van (társadalmi kontroll).
- b) milyen gyorsan, és a hatóságok által észlelt ügyek mekkora arányában, mennyire elkerülhetetlenül következik be a felelősségre vonás, azaz, milyen az adott jogsértés felderítési és felelősségrevonási aránya.

³² A párhuzamos szankcionálás tilalma, a „ne bis in idem” követelményének érvényesülése nem erőssége a közigazgatási szankciórendszernek. Nem arról van szó, hogy akár ugyanabban az eljárásban ne lehetne kétféle joghátrányt (pl. bírságot, elkobzást, végrehajtást segítő szankciókat) hanem az azonos célt, funkciót szolgáló hátrányokozásra vonatkozik a tilalom. Ma pl. a legtöbb indokolatlan párhuzamosság a megtorló jellegű közigazgatási bírságok és a hasonló célt szolgáló szabálysértési szankciók között tapasztalható, még akkor is, ha a szabálysértési jog évtizedek óta lehetőséget ad az eljárás megszüntetésére, ha a szabálysértés egyben egyedi államigazgatási határozatban megállapított köteleességszegésben áll.

Ha tehát a jogsértéssel érintett közösség számára

- a) a jogi szankcionálás, vagy annak konkrét formája nem kielégítő (esetleg nem is tud az adott magatartás jogellenessé nyilvánításáról),
- b) a jogalkalmazó szervek felelősségre vonási gyakorlata lassú, következtelen, vagy túl széles körben élnek az opportunitás eszközeivel,

akkor alappal állítható, hogy a szankció funkcióját jelentő generál- és speciálpreventív célok nem fognak teljesülni.

A fentiek tükrében elmondható, hogy az anyag kidolgozása kiegészítésre szorul: egyszerre használja fel a közigazgatási és a polgári jog hatályos reparatív és represszív szankcióit, miközben vadonatúj – ágazatspecifikus – hátrányokat is felvonultat, ugyanakkor nem gondoskodik az „általános” és a „speciális” hátrányoknak a törvényen belüli összhangjáról, nem beszélve a jogrendszer egyéb helyein már fungáló diszkriminációellenes hátrányokról.

A valóban „testreszabott” szankciók kiválasztásához érdemes néhány gondolatot felidézni a diszkriminatív viselkedés természetrajzáról. Az egyik alapvető sajátosság a motívum: *e cselekmények mögött rendszerint tartósan rögzült előítéletes beállítottság húzódik meg, amely egyrészt sokszor kap kívülről megerősítést, másrészt hitbéli, világnézeti, érzelmi alapokon áll, azaz nem racionalizálható: nem engedi be a látóterébe azokat az érveket, amelyek az érintett diszkriminált kisebbség értékes voltát, az önazonosságához, illetve a többségi társadalomhoz való integrációhoz való jogának megkérdőjelezhetetlen jogosultságát támasztják alá.*

Amikor tehát jogi eszközökben (is) gondolkodunk az önkényes és ésszerűtlen diszkrimináció visszaszorítása érdekében, akkor avval is szembesülnünk kell, hogy ilyenkor a mindennapi viselkedést vezérlő előítélet-rendszer attitűdjével állunk szemben, amelynek érdemi megváltoztatása számtalan, az egyén számára respektábilis, tehát valódi véleményformáló erővel rendelkező faktoron (a család, az oktatás, a tömegkommunikáció, illetve a különböző informális közösségek által közvetített kulturális minták) múlik.

A másik jellegzetesség a diszkriminatív cselekmény rejtőzködő volta: a jogellenes motívum ugyanis nem jelentkezik nyíltan, hanem a hátrányokozás rendszerint más, társadalmilag elfogadott indok leple alatt valósul meg. A munka vagy a közoktatás világában nagy számban érvényesülő etnikai diszkrimináció a legritkább esetben nevezi meg magát, annál inkább hivatkozik „ésszerű” okokra (átszervezés, piaci körülmények, a munkakör „speciális” követelményei stb.).

Gyakorló jogalkalmazók a megmondható, hogy az ilyen típusú „motívumkutatás” milyen bizonyítási nehézségekkel jár a különböző bírói és hatósági eljárásokban. Legtöbbször meg is bukik az a törekvés, vagy pedig csak a közvetett bizonyítékok alapján vagy a „próbavásárlás” segítségével lehet a felelősséget megállapító, „bemérlegelt” tényállást megállapítani.

Érdemes tehát sokak illúzióját eloszlatni a bizonyítási teher megfordításával kapcsolatban, ugyanis a jogalkalmazó sem hozható olyan „tág” mérlegelési helyzetbe, ahol például a „sértett” pusztán állítását kelljen elfogadnia a munkáltató „csupán” valószínűsíthető (érdemben meg nem cáfolt) kimentő érveivel szemben.

A törvénynek ki kellene tehát mondania, hogy a jogsértésre utaló tényeket a sérelmet szenvedőnek az eljárás megindításához mindenképpen valószínűsítetnie kell, ellenkező esetben alaptalan eljárások sorozatának veszélyével számolhatunk. Jelenleg ugyan már három törvényi hely is rendelkezik a munka világában erről a szabályról, de a munkajogászok felhívják a figyelmet arra, hogy a jogalkalmazó súlyos mérlegelési gondok elé kerülhet.³³

Ami a konkrét javaslatot illeti: a koncepció bevezeti az ún. Egenlő Bánásmód Bizottsága által kiszabható vagyoni szankciót, a pénzbírságot. Álláspontunk szerint felesleges a már hetven felett tartó közigazgatási bírságok számát tovább szaporítani. A jogalkotási és jogalkalmazási tapasztalatok alapján igazat kell adnunk a szerzőnek, aki joggal fest kiábrándító képet erről a szankciófajtáról:

„A mai közigazgatási jogi szankciórendszerben az anyagi jogi bírságok dominanciája vitathatatlan. A tételesjogi bírságok elemzése során egyértelművé vált, hogy a közigazgatási jogalkotás abban a hitben él, hogy a legcélszerűbb hátrányokozás a vagyoni hátrány okozása, és az egyes közigazgatási ágazatok súlyát az adja meg, ha minél magasabb összegű bírsággal sújthatja a jogsértőt. A bírságok jogszabályi statuálása azonban nem felel meg sem a jogállam, még kevésbé a korszerű közigazgatás követelményeinek. A közigazgatási szervek által kiszabható anyagi jogi bírságok értéküket tekintve sokkal súlyosabb hátrányt képes okozni számos büntetőjogi büntetésnél, anélkül, hogy a címzettek védőgaranciák érvényesülnének, és anélkül, hogy a bírság kiszabása elérné a célját, nevezetesen rászorítaná a jogsértőt a jogszerű cselekvésre, a későbbiekben a jogellenességtől való tartózkodásra.”³⁴

Meggyőződésünk szerint a közigazgatási szankciórendszer lehatékonyabb területét azok a *jogkorlátozó intézkedések alkotják, amelyek a jogsértő tevékenységére, annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit.*

³³ Részletesen: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia. Bp., 2002. 63. o.

³⁴ Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Bp., 2000.

Az eltöltő, jogkorlátozó szankciók körében a legtipikusabb aktusfajta az engedély-visszavonás, a működés ideiglenes felfüggesztése,³⁵ a kedvezménymegvonás, illetve az engedélyezett tevékenységek korlátozása. Könnyen belátható, hogy amennyiben üzleti tevékenységről van szó, mennyivel nagyobb hátránnyal jár az érintett üzlet tulajdonosai számára, akár csak néhány napi „szünetelés”, mint a pénzbírság. Ilyenkor ugyanis nemcsak a kieső bevétel jelenti a kárt (a bírság ugyanazt a pénzbeli hátrányt eredményezné), hanem az üzlet kliensi körének elpártolása, a korábban kivívott piaci pozíció elvesztésének a veszélye is felmerül. Ha pedig közintézet szolgáltatásának körében (oktatás, egészségügy) merül fel a diszkrimináció, elsősorban a sérelmet szenvedett számára történő reparációnak kellene érvényesülnie, amennyiben a jogsértés az intézeti felvétel, illetve igényelt szolgáltatás megtagadásában (korlátozásában) merült ki. Kártérítés, illetve represszív (például fegyelmi) szankciók tehát akkor következzenek, ha a sérelem olyan súlyú, vagy jellegű, hogy az elmaradt szolgáltatás már nem vehető igénybe, illetve erre a közintézet önként nem hajlandó.

6.

Szükség van-e új jogvédő szervezetre?

A Bizottság felállítása és hatáskörének kijelölése tekintetében az anyag indokolása nem meggyőző. Erre önmagában nem elégséges az az érv, hogy a koncepció az országgyűlési biztosok jelenlegi hatáskörénél szélesebbre tágítja a kötelezetti kört.

Álláspontunk szerint az ombudsmani intézmény jelenleg minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy – az Obtv. megfelelő módosítása révén – egy tágabb körben érvényesülő diszkriminációellenes jogvédelem hatékony intézménye legyen. Mai jogállását tekintve is nem vitathatóan eleget tesz a pártatlanság, a kormányzati szervektől való függetlenség követelményének, továbbá rendelkezik azokkal a vizsgálati, ajánlási, jelentéskészítési lehetőségekkel, melyeket az érintett uniós direktíva szerint a bizottság feladatkörébe tartoznának.

Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK irányelve arra kötelezi a tagállamokat, hogy *a faji vagy etnikai alapon történő megkülönböztetés* nélküli egyenlő bánásmód megvalósítása érdekében jelöljenek ki egy vagy több – a pártatlanságot és a függetlenséget garantálni képes – szervezet. A koncepció evvel szemben – indokolás nélkül – valamennyi, a törvénytervezetben szereplő társadalmi csoport védelmében állítaná fel a Bizottságot.

Tudatában vagyunk annak, hogy a közösségi jogszabályok csupán minimumkövetelményeket írnak elő, tehát ezektől „felfelé”, a jogok bővítése irányában el lehet térni, mégis figyelmeztetnünk kell a „vegyes profilú” jogvédelem veszélyeire: *a nemzetközi tapasztalatok arra figyelmeztetnek ugyanis, hogy ahol általános hatáskörű, valamennyi diszkriminációfajta feljogosított szervek járnak el, ott az etnikai diszkrimináció körébe tartozó esetekre nem jut elegendő figyelem, energia, felderítési, illetve szankcionálási hajlandóság.* Mindehhez társul, hogy Magyarországon a legtömegebb és a legsúlyosabb eseteket produkáló diszkrimináció azokat a polgártársainkat éri, akik etnikai hovatartozásuk miatt kénytelenek a többségi társadalom kirekesztő attitűdjének számtalan alakváltozatával naponta megküzdeni.

³⁵ Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet szerint ha a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy az üzlet vagy az üzletben kereskedelmi tevékenységet folytatók a jogszabályokban foglalt előírásoknak nem felelnek meg, illetve azokat nem tartják be, a jegyző az üzletet az észlelt hiányosság megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra ideiglenesen bezáráthatja. Az üzlet ideiglenes bezárását elrendelő határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható.

4. számú melléklet

**Tájékoztató a kisebbségi önkormányzati képviselőkre
vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokról**

Ügyszám: 4182/2002.

TÁJÉKOZTATÓ

***a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó
összeférhetetlenségi szabályokról***

A 2002. október 20-ai helyi önkormányzati választásokkal egyidejűleg kerül sor a kisebbségi önkormányzati választások megtartására is.

A választások közeledtével számos panasz, illetőleg állásfoglalást kérő beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyekben arra a kérdésre keresnek választ, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: jogállási tv.) szabályai alkalmazandók-e a kisebbségi önkormányzati képviselőkre.

A Belügyminisztérium, illetőleg a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal illetékes vezetőivel egyeztetett álláspontom szerint a *jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai a kisebbségi önkormányzati képviselő-jelöltekre, illetőleg a megválasztott képviselőkre sem a 2002. évi általános, sem a jövőben tartandó időközi választásokon nem alkalmazhatók.*

INDOKOLÁS

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.*” Az alaptörvény (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek kollektív részvételét a közéletben, a (3) és (4) bekezdések szerint az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseleti joggal rendelkeznek, amellyel összefüggésben „*helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*”.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) szolgálja az idézett alkotmányos rendelkezések végrehajtását és ennek érdekében tette lehetővé a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakítását.

A Nektv. a két típusú (helyi, illetőleg kisebbségi) önkormányzat együttműködését, viszonyát is szabályozta oly módon, hogy a kisebbségi önkormányzatok részére bizonyos (kisebbségi jogokat érintő) döntések meghozatala során egyetértési és véleményezési jogot állapított meg. A jogalkotó azonban nem vállalta fel az egész kisebbségi joganyag egy törvényben történő kodifikációját, hanem előírta az önkormányzatokra vonatkozó egyes jogszabályoknak a kisebbségi önkormányzatokra való alkalmazását.

A Nektv. 24. §-a ezért ún. „*utaló szabályt*” tartalmaz. E szerint: „*a kisebbségi települési önkormányzatokra, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatokra – ha e törvény (ti.: a Nektv.) másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni*”.

A Nektv. 63. § (1) bekezdése hasonlóan rendelkezik amikor kimondja: „*a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és más, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit e törvény (ti.: a Nektv.) szabályaival összhangban kell alkalmazni*”.

Az eldöntendő kérdés tehát az, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokat hogyan lehet, illetőleg hogyan kell a Nektv. rendelkezéseivel összhangban, a Nektv. szellemének megfelelően alkalmazni.

A jogállási törvény indokolása segítséget nyújt a jogalkotói szándék megismeréséhez. Az általános indokolásban az alábbi megjegyzések olvashatók:

„*A törvény rendelkezései nem terjednek ki a kisebbségi önkormányzat testületének tagjaira. A kisebbségi képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény keretében, annak folyamatban lévő felülvizsgálatakor indokolt megállapítani.*”

(A Nektv. módosítására azonban a jogállási törvény megalkotásának idejében, illetve az azóta eltelt időben sem került sor.)

A jogállási törvény részletes indokolása, illetőleg preambuluma alapján egyértelmű, hogy az összeférhetlenségi szabályok megalkotásával a jogalkotó „a demokratikus közélet tisztaságát” kívánta biztosítani, ezért meghatározta azon köztisztviselői állások, gazdasági pozíciók és egyéb megbízások körét, amelyek betöltése esetében az érintett – képviselői mandátuma felhasználásával – jogtalan előnyre tehetne szert.

A jogállási törvény tehát a helyi közhatalom és közfeladat ellátás közvetlen gyakorlásából azokat a személyeket kívánta kizárni, akik munkakörük vagy tevékenységük folytán a helyi közéletre és a közügyek gyakorlására – előnyszerzés céljából – negatív befolyással rendelkezhetnek, amely a korrupció veszélyét hordozza magában.

A helyi önkormányzat a település egész működéséért politikailag és közjogilag egyaránt felelős választott testület, amely széles körű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, és amely kötelező közszolgáltatásokat nyújt a lakosság teljes körének. A helyi önkormányzat léte és működése ezért az ország valamennyi településén alkotmányos követelmény.

A kisebbségi önkormányzatok jogállása azonban alapvetően eltér a települési önkormányzatokétól, jogvédő, jogérvényesítő funkciójuk van: az Alkotmányban és a Nektv.-ben meghatározott kulturális, oktatási, nyelvhasználati stb. jogok érvényesítését szolgálják. A kisebbségi önkormányzatok hatósági és közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat és hatásköröket nem látnak el, és ilyeneket – az Ötv. 102/C. § (2) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés miatt – a települési önkormányzatoktól még akkor sem vehetnek át, ha azt maga a helyi önkormányzat kezdeményezi.

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályai nem általában az önkormányzatokra, hanem kizárólag „a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseire” vonatkoznak, és a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében történő – a Nektv. szabályaival „összhangban” való „megfelelő” alkalmazásuk nem lehetséges, illetve ellentétes lenne mind az Alkotmányban, mind a Nektv.-ben foglalt jogalkotói célokkal: az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása méltányolható indok nélkül korlátozná a kisebbséghez tartozók passzív választójogát (megválaszthatóságát).

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályait azonban alkalmazni kell a helyi önkormányzati képviselő-jelöltek, illetőleg mandátumot szerzett képviselők esetében még akkor is, ha a „helyhatósági” választásokon kisebbségi jelöltként indultak.

A kisebbségi önkormányzati képviselők esetében ugyancsak alkalmazni kell a más (ágazati) jogszabályokban meghatározott összeférhetlenségi szabályokat. Így különösen alkalmazni kell a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, mely szerint „köztisztviselő nem lehet... kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik”.

Összefoglalva a fentiekben kifejtetteket, arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a BM Országos Választási Iroda 90. számú választási füzeté – amely „a nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a 2002. évi önkormányzati választásokon” címet viseli – félreértésekre adhat okot. A kiadvány 27–29. oldalain rögzített összeférhetlenségi szabályok csak részben alkalmazhatók kisebbségi önkormányzati képviselők esetében.

Azokat a jogszabályokat amelyek a foglalkozásra vonatkozóan speciális, a választott tisztség betöltésével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak [például a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 51. § (1) bekezdése] természetesen alkalmazni kell.

Budapest, 2002. szeptember 19.

(Dr. Kaltenbach Jenő)

5. számú melléklet

A paksi ügyben készí tett jelentés

Szám: 4147/2002.

JELENTÉS

a Paks városhoz tartozó biritói („bedő-tanyai”) roma családok lakhatását érintő intézkedések ügyében

I.

Az ombudsmani vizsgálat megindítása

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a *Népszabadság* 2002. szeptember 18-án megjelent „Fédél nélküli bedőtanyaiak sátorban” című cikkéből értesült arról, hogy a Pakshoz tartozó Bedő-tanyán élő négy roma család korábban már életveszélyessé nyilvánított ingatlanát 2002. szeptember 6-án – az előző éjszakai vihar következményeként megrongálódott tetőszerkezet életveszélyességére hivatkozva – a jegyző azonnali hatállyal elbontatta.

A bentlakók számára ugyanakkor megfelelő átmeneti elhelyezést nem biztosítottak, a polgári védelem által, a lebontott ingatlan szomszédságában felállított sátrakba költöztették őket. Az emberhez méltatlan elhelyezés – amely több mint két hétig tartott – ellen a roma családok tiltakoztak, erről számos tudósítás jelent meg különböző sajtóorgánumban.

A bedő-tanyai romák problémája néhány nap alatt országos ügyé terebélyesedett: a helyzet akkor vált drámaivá, amikor Németkér lakói megakadályozták az egyik család beköltözését a településen vásárolt ingatlanba. A németkériek – a roma családokkal szembeni, nem tisztázott eredetű ellenséges indulatok hatása alatt – megrongálták, lakhatatlanná tették a házat.

A szomszédos települések lakói szerint Paks Város Önkormányzata a megoldatlan szociális gondjait akarta áthárítani más településekre oly módon, hogy anyagilag támogatta a többszörösen hátrányos helyzetű roma családok „kitelepítését” a környező falvakba, ugyanakkor az érintett települések ellenállása lehetetlenné tette, hogy a roma családok szabadon választhassák meg lakóhelyüket: a tulajdonukba került lakóházat nem vehették birtokba.

A média által közzétett tudósítások alapján nyilvánvalóvá vált, hogy az összesen 29 főből álló négy roma családot számos olyan hátrány érte, amelyek orvoslása állami (önkormányzati) intézkedéseket igényel és közismert az is, hogy a sérelmükre elkövetett egyes cselekmények miatt büntetőeljárás is indult. 2002. szeptember 23-án hivatalunk munkatársai a helyszínen tájékoztak az ingatlan elbontásáról és annak jogi háttéréről, valamint az érintett roma családok elhelyezéséről, életkörülményeiről. Az összegyűjtött információk alapján felmerült a gyanúja annak is, hogy Paks Város Önkormányzata nem pusztán a hátrányos szociális helyzetű családokkal szemben fennálló gondoskodási kötelezettségétől kívánt megszabadulni, hanem egy olyan etnikai csoporttól, amely – állítólagos kifogásolható életvitele miatt is – terhetelt jelentett a város számára.

Mindezekre figyelemmel a kisebbségi ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálatot.

A vizsgálat elsődleges célja annak a tisztázása, hogy a paksi önkormányzat, illetve a hatáskörében eljáró polgármester, valamint a jegyző intézkedései és a lefolytatott hatósági eljárások megfelelnek-e az alkotmányos és törvényes követelményeknek, és annak megállapítása, hogy az érintett családokat – alkotmányos és ezen belül kisebbségi jogaikkal kapcsolatban – érte-e olyan sérelem, amelynek orvoslása érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának kötelessége általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

II.

Az előzmények

A Bedő-tanyán lakó roma családok 1996-ban költöztek Dunaszentgyörgyről Paksra, ahol megvásárolták (önerőből és egyházi támogatásból) a Paksi Agrárfejlesztő Rt. tulajdonában lévő, az 1910-es években cselédlakásnak épült – eredeti-

leg is rossz állapotú – külterületi házas ingatlant, a hozzá tartozó telekkel együtt. A komfort nélküli épületben négy család élt, a 29 személy közül 12 kiskorú. A felnőttek többségének nincs munkavállalási lehetősége és önálló keresete.

A cigány családok jövedelmi és vagyoni helyzetük miatt nem gondoskodtak az általuk lakott épület állagának megóvásáról, így a ház a tavaszi időszakra olyan állapotba került, hogy amiatt a lakók kénytelenek voltak az önkormányzat segítségét kérni.

2002 márciusában Solt Pál – a bedő-tanyai romák képviselője – bejelentést tett az önkormányzatnál és a polgármesteri hivatal támogatását kérte a megítélése szerint életveszélyes épület helyreállításához. Március 29-én a polgármesteri hivatal műszaki ügyintézője, Solt Pál és a lakók jelenlétében helyszíni szemlét tartott és megállapította, hogy az épület valóban veszélyezteteti az életet és a testi épséget, amelynek elhárítása érdekében különböző építési munkák elvégzése szükséges.

A város jegyzője 2002. május 22-én kelt határozatában kötelezte az épület ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonosát, a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t – végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – az életveszély elhárítására. E körben előírta, az épület „megtámasztását” és „aládúcolását”.

Az építési hatóság eljárása során – a helyreállítási munkálatok elvégzésére kötelezett gazdasági társaság jelzése alapján – hivatalosan is tudomást szerzett arról, hogy az ingatlan valódi tulajdonosai a lakásokat használó roma családok. Tényként állapította meg azonban azt is, hogy a lakók nem intézkedtek a tulajdonjoguk nyilvántartásba történő bejegyzéséről, ezért a tulajdoni viszonyok rendezésére ügyvédet bízott meg. A tulajdonjog bejegyzése 2002. július 31-én – a paksi közjegyző előtt kötött és írásba foglalt adásvételi szerződés alapján – megtörtént. Az önkormányzat az eljáró ügyvéd és a közreműködő közjegyző díját saját költségvetése terhére kifizette.

A kötelező határozat ellenére az épületen felújítási munkák elvégzésére nem került sor, mert a tényleges tulajdonosok kilitének megállapítása után a jegyző elmulasztotta új határozatban kötelezni a roma családokat. (Az önkormányzat támogatása nélkül a családok anyagi helyzete egyébként sem tette volna lehetővé a hatóság által elrendelt munkák saját erőből történő elvégzését.)

2002 tavaszán és nyarán az épület állagának megóvására, az életveszély elhárítására – a települési önkormányzat segítségével – még reális lehetőség volt.

2002. szeptember 5-én éjjel a viharos időjárás következtében az épület egyik kéménye megroggyant, rázuhant a tetőre és beszakította a héjazatot.

Még aznap éjjel Solt Pál riasztotta a tűzoltókat, akik az életvédelem érdekében szükséges intézkedéseket megtették és biztosították a helyszínt azért, hogy a DÉDÁSZ az elektromos hálózatról az ingatlant lekötthesse. Ennek megtörténte után, 23.48 órakor a tűzoltók elvonultak.

Az éjszaka folyamán a polgármesteri hivatal két ügyintézője is megjelent a romos épületnél. A gyermekeket és az asszonyok egy részét a kisebbségi önkormányzat városban lévő irodájában helyezték el. A többiek az éjszakát a szabadban töltötték, lovas kocsik alá bújtak, autóikban, illetve az udvari melléképületben húzódtak meg.

Másnap, szeptember 6-án reggel, 8.30 órakor a polgármesteri hivatal műszaki ügyintézője, a vagyongazdálkodási osztály dolgozója, valamint az építési vállalkozó BA-TU Kft. ügyvezetője megjelent a helyszínen annak érdekében, hogy javaslatot tegyenek az épületegyüttes lehetséges használhatóságára, az állékonyság vizsgálatára és a szükséges intézkedésekre.

A helyszíni bejárás résztvevői a tető födémszerkezetét életveszélyesnek minősítették, annak azonnali elbontását javasolták, a falszerkezetet a beázások és a szigetelés hiánya okozta átázások miatt felújíthatatlannak nyilvánították. Feljegyzésükben a jegyző utasítását kérték, mert véleményük szerint a lakóhelyiségek megközelítése csak speciális szakmai-műszaki biztosítás mellett volt lehetséges, ezért javasolták, hogy a bent lévő ingóságok kimentésére a tűzoltóság közreműködésével kerüljön sor, továbbá kezdeményezték – vagyoni védelmi okokból, illetőleg a fennálló balesetveszély elhárítása érdekében – őrszolgálat felállítását.

Szeptember 6-án délelőtt a jegyző meghozta a bontást elrendelő határozatát. Ebben az első fokú építési hatóság jogkörében eljárva végrehajtási eljárást indított, amelynek keretében elrendelte a korábbi határozatával életveszélyessé nyilvánított bedő-tanyai lakóépület kiürítését és kényszerbontását.

A jegyző a határozatban megbízta Paks Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságát, hogy a „kötelezettek költségére és veszélyére” a hat lakás tulajdonosait és a bentlakókat a telken felállított polgári védelmi sátrakba ideiglenesen költöztesse ki. A bentlakók az ideiglenes jellegű elhelyezés e módját nem fogadták el, ezért kényszerköltöztetésükről történt intézkedés. Ehhez a rendőrség közreműködését kérte a jegyző. A határozatot 2002. szeptember 6-án 14 órától a rendvédelmi szervek jelenlétében hajtották végre, de kényszerítő intézkedésekre nem volt szükség.

A családok végül – bár tiltakozásukat a polgármesteri hivatalban írásban is megerősítették – beköltöztek a polgári védelmi sátrakba. Ingóságaikat az atomerőmű által biztosított és a helyszínen szállított, zárható, jó minőségű konténerekben helyezték el. A tűzoltóságtól kapott tájékoztatás szerint – szemben a sajtóban megjelent híresztelésekkel – a roma családok ingóságait a bontásra ítélt épületből szakszerűen kimenekítették.

A polgármesteri hivatal munkatársai – a jegyző tájékoztatása szerint – abban is segítséget kívántak nyújtani a roma családoknak, hogy megfelelő ingatlant találjanak részükre, az általuk megjelölt Paks környéki településeken. Paks Város

Önkormányzata nevében a polgármester 2002. szeptember 18-án 2,4 M Ft-ért megvásárolta az egyik lakó bedő-tanyai ingatlanban lévő tulajdoni hányadát. A polgármester az adásvételi szerződés megkötéséről saját hatáskörében döntött. A vételár biztosított fedezetet a németkéri ingatlan megvásárlására.

Németkér Községben nyolc ház volt eladó, melyek tulajdonosaival a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselői tárgyaltak annak érdekében, hogy lakhatási lehetőséget szerezzenek a hajléktalanná vált bedő-tanyai embereknek. Németkér polgármestere ugyancsak tárgyalásokat folytatott a potenciális eladókkal, melynek eredményeképpen heten úgy döntöttek, hogy „paksi cigányok számára nem értékesítik házaikat”. Az egyik eladóval azonban nem tudott „egyeztetni” a község polgármestere, ezért jöhetett létre – Pakson a polgármesteri hivatal épületében – az adásvételi szerződés.

A németkéri lakosok azonban – a roma család beköltözésének hírére – megrongálták és lakhatatlanná tették a házat, így hiúsítva meg a család beköltözését.

A cigány családok azért próbáltak a környező falvakban ingatlant vásárolni, mert a Paksi Önkormányzattól származó 2,4 MFt-os vételárból nem tudták volna Pakson – ahol jóval drágábbak az ingatlanok – megoldani a lakásproblémájukat.³⁶ A szomszédos települések lakói ezt úgy értelmezték, hogy Paks „exportálni” akarja szociális gondjait és egységesen léptek fel e törekvés ellen, amely jelentősen növelte lakosaik körében a roma kisebbséggel szembeni előítéletet, indulatot. Nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyet helyben kell megoldani.

A romák védelmében fellépett a Roma Polgárjogi Alapítvány is Horváth Aladár vezetésével. Segítségével megállapodás jött létre 2002. szeptember 25-én a település önkormányzata, a Roma Polgárjogi Alapítvány és Solt Pál, a családok képviselője között. A családokat Biritó-telepen – az egykori Bedő-tanya szomszédságában – egy másik külterületi tanyás jellegű településrész szükséglakásaiban helyezték el kilenc hónapra. A telep véleményük szerint, a város központjától 8-10 km-re található, elszigetelt, rossz a közlekedési lehetőség és nincs infrastruktúrája. A jegyző kötelezettséget vállalt arra, hogy ha bármely család végleges elhelyezése kilenc hónap elteltével a családnak fel nem róható ok alapján nem oldódik meg, akkor az ideiglenes elhelyezést meghosszabbítja.

Az önkormányzat vállalta továbbá, hogy a végleges elhelyezés ügyében megvásárolja a bedő-tanyai ingatlan – még a roma családok tulajdonában álló – fennmaradó hányadát 2,5 M Ft-ért. Ígéretet tettek arra is, hogy megvizsgálják családunként a szociálpolitikai támogatás lehetőségét és a szociális rendeletnek megfelelően támogatást biztosítanak, sőt szükség esetén ingyenes építési telekkel, illetve ha más igényjogosultak sérelme nélkül lehetséges, szociális bérlakás juttatásával is segítenek.

A megállapodásban rögzítették, hogy a családok döntését – miszerint Pakson maradnak-e vagy más településre kívánnak költözni – nem befolyásolják.³⁷

III.

Az ügyben vizsgált alkotmányos jogok

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során az alábbi alkotmányos jogok hatályosulását, esetleges megsértését tekintettük át:

- a jogbiztonsághoz fűződő jog [Alkotmány 2. § (1) bek.];
- a tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bek.];
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- a szociális biztonsághoz fűződő jog (Alkotmány 55. §);
- a jogorvoslathoz fűződő jog [Alkotmány 57. § (2) bek.];
- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga [Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.];
- a tartózkodási hely szabad megválasztásának a joga (Alkotmány 58. §);
- a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jog (Alkotmány 59. §);
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkriminációmentességhez való jog [Alkotmány 70/A. § (1) bek.];
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §).

³⁶ Németkérén kívül Fadd községben próbáltak a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselői ingatlanokat vásárolni, azonban az eladó házak tulajdonosai – a beköltözők személyére tekintettel – elálltak eladási szándékuktól, illetőleg a vételárat irreálisan magas összegben határozták meg.

³⁷ A Roma Polgárjogi Alapítvány vállalta a szükséges érdek és jogvédelmi feladatokat és azt, hogy a családok részére minden szükséges jogi segítséget ingyenesen biztosít.

IV.

Megállapítások

4.1.

A közigazgatási eljárás részletes elemzése

Paks Város jegyzője mint első fokú építésügyi hatóság a II/765–2/2002. számú 2002. május 22-én kelt határozatával kötelezte a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t a Paks külterületén fekvő, Paks-Biritó 0261/3. hrsz.-ú, Bedő-tanya néven ismert ingatlan helyrehozatalára. A terület tulajdonosa a tulajdoni lap szerint 1994-től a Paksi Agrárfejlesztő Rt. volt, az épületegyüttest 1996 óta a cigány családok lakták, de az ingatlan-nyilvántartásban a tulajdonos személyében bekövetkezett változást nem vezették át.

Az életveszélyessé nyilvánítást megelőző helyszíni szemléről készült II/765– 2/2002. számú feljegyzésben az került rögzítésre, hogy a tulajdonosok jelenlétében történt a helyszíni szemle (jelenlévőként tüntettek fel Solt Pál mellett minden lakost, kivéve az 5. sz. lakás lakóit). Az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonos (a Paksi Agrárfejlesztő Rt.) a szemlén nem volt jelen.

Az életveszélyessé nyilvánításról szóló határozatában a jegyző *tulajdonosként* a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t kötelezte arra, hogy gondoskodjon az épület biztonságos megtámasztásáról, dúcolásáról, az életveszély elhárításáról. A bejelentést testi épségük érdekében maguk az épületben lakók tették, ennek ellenére a határozatban őket lakáshasználóként meg sem említették. Az indokolás mindössze azt tartalmazta, hogy az ingatlanon bejelentésre helyszíni szemlét végeztek, de nem tértek ki arra, hogy ki volt a bejelentő, hogy az ingatlan lakott, abban kik élnek és milyen jogcímen tartózkodnak ott.

A hatóságnak tehát hivatalosan tudomása volt arról, hogy a roma családok életvitelszerűen ott tartózkodnak, arra a címre vannak bejelentkezve, szociális támogatásaikat az önkormányzat oda folyósította. A hatóság helyszíni eljárása során a bent lakókat tulajdonosként kezelte, ám határozatában e tényt érthetetlen okból mellőzte.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) az eljárás megindításáról rendelkező fejezetében, a 13. § (1) bekezdésben rögzíti, hogy „Az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: kérelem) vagy hivatalból indul meg.”

A törvény hatályáról rendelkező 3. § (4) bekezdése szerint „Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.”

Az ingatlanban lakó roma családok a tulajdoni lap szerint nem voltak tulajdonosok, de az Áe. alapján – mivel ott laktak, az ingatlan használoi voltak, s tudomásunk szerint az eljárást is ők kezdeményezték – ügyfélnek kellett volna őket tekinteni. Kétségtelen tény, hogy az adott ügy jogukat, illetve jogos érdeküket érintette, ennek ellenére az eljárásba ügyfélként nem vonták be őket.

A jegyző a II/765–3/2002. számú határozatával az életveszély elhárítására kötelező határozatának végrehajtását rendelte el. E határozat alapján történt a bedő-tanyai lakóépület kiürítése és kényszerbontása. E határozatban – pontosabban annak indokolásában – arra hivatkozott, hogy korábban kötelezte a tulajdonost, a Paksi Agrárfejlesztő Rt.-t az épület biztonságos megtámasztására, dúcolására, és az életveszély elhárítására. Az indokolásban azt is kifejtette, hogy a tulajdonos ennek érdekében semmit nem tett, és kitért arra is, hogy időközben az ingatlant eladták a benne lakó családoknak. *A kötelezett tehát a korábbi eljárásban az előző tulajdonos volt, a tulajdonosváltásról a hatóság tudomással bírt az adásvételt követően – amelynek lebonyolításában egyébként közreműködött, és mint önkormányzat azt finanszírozta –, mégsem kötelezte határozattal az új tulajdonosokat a fennálló életveszély megszüntetésére, illetve nem működött közre annak elhárításában.*

Határozatában a jegyző az Áe.-nek a végrehajtási eljárás egyes szabályait megállapító 82., illetve 83. §-aira hivatkozott. Az Áe. rendelkezései értelmében a végrehajtást foganatosító közigazgatási szerv „meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztethet... (és) a kötelezettet az előreláthatólag felmerülő költség előlegezésére kötelezheti”. A közigazgatási szervnek feladata továbbá a végrehajtásnak oly módon történő foganatosítása, „amely – az ügy körülményeit figyelembe véve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését”.

Az Áe. 76. §-ának értelmében ugyanakkor végrehajtási eljárásnak csak akkor van helye, ha azt érdemi közigazgatási eljárás (alapeljárás) előzte meg, és az ügyfél kimerítette jogorvoslati lehetőségeit is.

A Bedő-tanyán lakók esetében azonban sem szabályosan lefolytatott alapeljárás, sem jogorvoslati eljárás nem volt: a hatóság tulajdonosi és ügyféli jogaikra tekintet nélkül döntött az általuk lakott épület azonnali elbontásáról.

Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet a 4. § (1) bekezdése értelmében „az építésügyi hatóság határozattal kötelezettséget akkor állapíthat meg, ha az érintett a jogszabályban és végrehajtható hatósági határozatban előírt kötelezettségét önként nem teljesítette”.

A korábban az épületben lakó roma családok a helyreállítási kötelezettséget tartalmazó határozatot nem ismerték, tehát önként nem is teljesíthették az abban foglaltakat, amit a hatóság nem számukra, hanem az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonos számára írt elő.

Az építésügyi hatóság eljárásával a fokozatosság elvét sértette, mert az életveszély elhárítására az Agrárfejlesztő Rt.-t kötelező határozat végrehajtását nem ellenőrizte, a rendelkezésére álló hatósági eszközökkel nem szorította rá a kötelezettet a szükséges munkálatok elvégzésére, végső esetben pedig határozatával nem kötelezte a tulajdonost a bontásra.

Az épületek későbbi kényszerbontását elrendelő határozatban kimondták, hogy „jogorvoslatnak helye nincs”. A jogorvoslat kizárására azonban törvényes lehetőség nem volt, mert a kötelező határozat ellen fellebbezésnek van helye, a végrehajtást elrendelő döntés ellen pedig kifogással lehet élni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az építésügyi hatóság eljárása törvénytörő volt, mert a roma családokat nem vonták be az eljárásba, nem biztosították számukra az ügyfelet megillető jogokat, a végrehajtási eljárást törvénytörő módon nem előzte meg olyan érdemi közigazgatási alapeljárás, amelyben az ügyfél kimeríthette volna jogorvoslati lehetőségeit, továbbá az azonnali bontást elrendelő határozatból nem állapítható meg a kötelezett személye sem. Az Áe. 63. §-a alapján elrendelhető az azonnali végrehajtás, ám ezt a határozatban külön indokolni kell, amelyet az eljáró hatóság elmulasztott, sőt határozatában e jogszabályhelyre nem is hivatkozott.

Az építésügyi hatóság eljárásával összefüggésben megállapítható tehát több alkotmányos jog, így a jogbiztonsághoz fűződő jog és a jogorvoslatihoz való jog sérelme.

4.2.

A családok lakhatási feltételeinek, életkörülményeinek vizsgálata alkotmányos jogaik érvényesülése szempontjából

Az állam egyik kiemelt feladata, hogy a szociálisan rászorulóknak, így különösen a krízishelyzetbe került emberek ellátásáról, támogatásáról gondoskodjék. E kötelezettség teljesítése elsődlegesen a települési önkormányzatokra hárul. Amikor a bedő-tanyai romák észlelték az épület állagának romlását, joggal bízhattak az önkormányzat segítségében. Az önkormányzat vezetői ahelyett, hogy a családok lakhatással kapcsolatos problémáit szociális kérdésként kezelték volna, azt építésügyi hatósági útra „terelték”, pedig helyi rendeletük lehetőséget biztosított (volna) arra, hogy a családok jelentős kamatmentes kölcsönt kapjanak és ennek segítségével elvégezzék a szükséges karbantartási munkálatokat.

A hatóság már a műszaki szakvélemény elkészültét követően, 2002 márciusától tudta, hogy az épület életveszélyes. 2002. szeptember 6-ig, a kényszerbontás elrendeléséig nem intézkedtek annak érdekében, hogy az ingatlanban méltatlan körülmények között élő 29 ember (köztük 12 gyermek) helyzete rendeződjön. A roma családok négy hónapig éltek olyan épületben, amely életüket, testi épségüket, egészségüket folyamatosan, közvetlenül veszélyeztette.

Tovább súlyosbodott a helyzet a szeptember 5-ei vihart követően. Az önkormányzat a kialakult krízishelyzet azonnali kezeléséről nem intézkedett, a rossz idő ellenére sem biztosította, hogy az éjszaka folyamán fedél legyen a roma családok feje felett. Ehelyett Solt Pál szeptember 5-én éjszaka gondoskodott a családok egy részének elhelyezéséről úgy, hogy felajánlotta a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségeit e célra.

Az ingatlan kiürítését és kényszerbontását elrendelő közigazgatási határozat arról rendelkezett, hogy a lakások tulajdonosait és a bentlakókat a telken felállított polgári védelmi sátrakba költöztessék ki. A fűtetlen polgári védelmi sátrak még átmeneti jelleggel sem voltak alkalmasak – különösen az idén tapasztalt szélsőséges szeptemberi időjárás miatt – emberek elhelyezésére.

Azzal, hogy a roma családok négy hónapig életveszélyes épületben éltek, majd a kényszerbontást követően emberi lakhatásra alkalmatlan polgári védelmi sátrakba költöztették őket, megsértették az élethez és emberi méltósághoz, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogaikat.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel³⁸, amely szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra, a gyermeki jogokat külön is vizsgáltuk.

³⁸ Alkotmány 67. § (1) bekezdése: A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Ezzel összefüggésben áttekintettük, hogy a családokban élő 12 kiskorú – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) rögzített – gyermeki jogai hogyan érvényesültek, illetve mennyiben sérültek a hatóságok által megtett, illetve elmulasztott intézkedések során.

A Gyvt. kiemeli, hogy a gyermekek védelmét ellátó szervezetek a gyermekek mindenekfelett álló érdekeit figyelembe véve kell eljárniuk.³⁹ A gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy segítséget kapjanak a fejlődésüket veszélyeztető helyzetek elhárításához, valamint arra, hogy a fejlődésükre ártalmas környezeti hatások ellen védelemben részesüljenek.⁴⁰

Megállapítottuk, hogy a hatóság tudtával, a család többi tagjához hasonlóan a gyermekek is, már 2002. május 22-től, amikor a bedő-tanyai ingatlant életveszélyessé nyilvánította Paks város jegyzője, folyamatosan veszélyeztetettek voltak. A gyermekjóléti szolgálatnak a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a Gyvt. 39. § (3) bekezdése alapján olyan intézkedéseket kellett volna kezdeményeznie, amelyek elősegíthetik az életveszély elhárítását a bedő-tanyai családok lakhatási körülményeinek rendezésével. A gyermeknek ugyanis joga van a Gyvt. 6. § (1) bekezdése szerint a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

A kiskorúak helyzete tovább romlott, amikor a szeptember 5-ei vihart követően a családokat a telken felállított polgári védelmi sátrakba költöztették. Ez az elhelyezési forma a kiskorúak – különösen a csecsemők – számára elfogadhatatlan, a hatóságnak döntése meghozatalakor a kiskorúak sajátos érdekeire, szükségleteire kiemelten figyelemmel kellett volna lenni.

Nem menti fel az önkormányzatot a mulasztás alól az a tény sem, hogy Solt Pál szeptember 5-én éjszaka felajánlotta a kisebbségi önkormányzat irodahelyiségeit a családok elhelyezésére.

A Gyvt. 51. §-a előírja az önkormányzat számára, hogy ha a gyermeknek és szülőjének elhelyezés hiányában lakhatása nem lenne biztosított, akkor a családok átmeneti otthonában együttesen kell őket befogadni. Paks város önkormányzata nem gondoskodott átmeneti otthon létrehozásáról, de lehetősége lett volna arra, hogy a sátrak helyett például közintézmények erre alkalmas helyiségeibe költöztesse a családokat. Ezt a lehetőséget az önkormányzat elmulasztotta és ezzel súlyosan veszélyeztette a kiskorú gyermekek egészségét, testi épségét.

A tanköteles korú gyermekekre figyelemmel vizsgálnunk kellett az oktatási jogok érvényesülését is.

Megállapítottuk, hogy a szeptember 5-ei eseményeket követően a gyermekek hetekig nem jártak iskolába, helyzetük csak szeptember végére rendeződött. A kiskorúak veszélyeztetettségéről a jegyző, az oktatási intézmény vezetője és a gyermekjóléti szolgálat is tudott, észlelniük kellett, hogy a gyermekek nem járnak a nevelési és oktatási intézményekbe. Ennek ellenére azonnali intézkedésre nem került sor.

Igaz ugyan, hogy a közoktatásról szóló LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kot.) 14. § (2) bekezdése⁴¹ szerint a szülő felelőssége, hogy gyermeke részt vegyen az iskolai oktatásban, azonban a Kot. 91. § (7) bekezdése⁴² rögzíti a jegyző feladatát is, mely szerint köteles a tankötelezettség vagy a képzési kötelezettség teljesítését figyelemmel kísérni és szükség esetén elrendelni. A szülőktől a kialakult krízishelyzetben nem volt elvárható, hogy a gyermekek iskolázatásával kapcsolatos problémákat önállóan oldják meg. Ebben az időszakban nem kaptak segítséget sem az önkormányzattól, sem az oktatási intézményektől, ezért a jegyzőt és az intézmények vezetőit egyaránt jelentős felelősség terheli.

Jelenleg a tanköteles kiskorú gyermekek egy kivétellel rendszeres iskolai oktatásban és óvodai foglalkozáson vesznek részt. Kettő közülük magántanulók. Ezt az „oktatási formát” a szakemberek a hátrányos helyzetű gyermekek, különösen a roma kisebbség esetében elfogadhatatlan megoldásnak tartják, mert a társadalmi integráció helyett az érintett tanulók kirekesztettségét növelheti. A kivételként említett gyermek pedig azért marad ki az iskolai oktatásból, mert olyan speciális tantervű („kisegítő”) osztályba kellene járnia, amely csak egy távolabbi településen működik és a szülők nem tudják vállalni az utazással járó költségeket. Kérjük ellenére az önkormányzattól ez ügyben sem kaptak segítséget.

A polgármesternek a Kot. 91. § (7) bekezdés *a*) pontja szerint a tankötelezettség ideje alatt segítséget kell nyújtania a szülőnek gyermeke elhelyezéséhez és utaztatásához, ha a településen nem működik a tankötelezettség végéig nevelő- és oktatóiskola.

³⁹ Gyvt. 2. § (1) bekezdés: A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenekfelett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogaitak biztosítva járnak el.

⁴⁰ Gyvt. 6. § (2) bekezdés: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez. (4) bekezdés: A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.

⁴¹ Kot. 14. § (2) bekezdés: A szülő kötelessége különösen, hogy *a*) biztosítsa gyermeke óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételét, tankötelezettségének vagy képzési kötelezettségének teljesítését.

⁴² Kot. 91. § (7) bekezdés: A gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes *b*) jegyző: - az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételre köteles, a tanköteles és a képzési kötelezettség alá eső gyermekekről, tanulókról nyilvántartást vezet, és figyelemmel kíséri az e törvény 14. §-a (2) bekezdésének *a*) pontjában meghatározott kötelezettségek teljesítését, - bejelentésre vagy hivatalból elrendeli az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételét, a tankötelezettség vagy a képzési kötelezettség teljesítését, ha a szülő nem tesz eleget kötelességének.

Mindezek alapján megállapítható, azzal, hogy az önkormányzat, az eljáró hatóságok, gyermekvédelmi szervezetek, a kialakult veszélyeztetettség ellenére nem tették meg a szükséges intézkedéseket és a gyermekes családok elhelyezéséről nem gondoskodtak megfelelően, nem biztosították szeptember folyamán – több héten keresztül – a gyermekek iskolába járását, megsértették a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez fűződő alkotmányos jogát.

A 2002. szeptember 25-i megállapodásban a polgármesteri hivatal vállalta, hogy az érintett családok részére a Családvédelmi és Gyermekjóléti Szolgálat segítséget biztosít a gyermekek iskoláztatásának, óvodáztatásának, közösségi beilleszkedésének támogatására.

Az átköltözéssel azonban a gyermekek iskolába, óvodába járása nem oldódott meg. A Biritó-telep – a családok jelenlegi lakóhelye – több kilométerre található az iskolától, annak megközelítése problémát okoz a gyermekek számára. A Kot. 91. § (9) bekezdése⁴³ szerint az önkormányzat ilyen esetben köteles megtéríteni az utazás költségeit. Solt Pál önként felajánlotta, hogy saját kocsiján viszi iskolába a gyermekeket, ehhez támogatást azonban az önkormányzattól nem kapott.

Legújabb információk szerint a probléma rendeződni látszik: az önkormányzat reggel mikrobuszt biztosít, az iskola után pedig menetrend szerinti járással tudnak haza jutni a diákok, amelynek útiköltségét megtérítik.

Ezen intézkedések ellenére a probléma komplex megoldását az egyetlen, ha a fenti megállapodás továbbfejlesztéseként a települési önkormányzat egy átfogó tervet dolgozna ki a Pakson élő, szociálisan hátrányos helyzetű – túlnyomórészt cigány – családok életkörülményeinek rendezésére. Az elsőrendű feladat a családok szociális biztonságának a lehető legteljesebb körű megvalósítása. Ez olyan állandó munkalehetőségek, foglalkoztatási formák kialakítását feltételezi, amelyek igénybevétele kiindulópontja lehetne a lakhatási problémák megoldásának is, mivel a tervezett építkezések reálisan csak a családok hitelképességének megerősítésével valósíthatók meg.

Mint jelentésünk korábbi részében már utaltunk rá, a bedő-tanyai roma családok közül egy, a szomszédos településen – Németkér községben – vásárolt ingatlant. A lakóház és a hozzá tartozó telek megvásárlására a Paksi Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselőinek közreműködésével került sor, az adásvételi szerződés aláírása és a vételár kifizetése Pakson az önkormányzat épületében történt.

Németkér lakói – miután tudomást szereztek a paksi romák beköltözési szándékáról – szokatlanul agresszív, félelmet keltő demonstrációba kezdtek. Több helyi lakos – az önkormányzat és személyesen a polgármester tudomásával – megromgálta az épületet, összetörte a nyílászárókat és beszakította a ház tetőzetét. („A cigányok házána” kézzel való „bon-tásáról” és az építmény megromgálásáról részletesen beszámolt a sajtó és az esetről olyan filmfelvételek is készültek, amelyek kétségtelenné teszik a szándékos romgálás tényét.)

A németkéri lakosok cselekménye több bűncselekmény elkövetésének a gyanúját is felveti, tudomásunk szerint a rendőrség jelenleg magánlaksértés és romgálás miatt folytat nyomozást.

Az eset megítélése azonban sokkal súlyosabb: a demonstráció ugyanis nemcsak a roma család tulajdonhoz, a lakóhely szabad megválasztásához és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jogát sértette, hanem tagjainak az emberi méltósághoz való jogát is.

A házromgálás után nyilvánvalóvá vált, hogy az antiszociálisnak, bűnözőnek kikiáltott roma emberek nem foglalhatják el németkéri házukat és lakhatási kilátásaik egész Tolna megyében rosszabbodtak.

E jelentés megállapításaival, közzétételével szeretnénk tudatosítani az ország minden lakosában, hogy a jogállamiság, a demokrácia nem tűri el az Alkotmányban lefektetett alapvető jogok megsértését. Különösen elvárható, hogy az államigazgatásban dolgozók, illetőleg a közhatalmat gyakorló választott tisztségviselők és képviselők határolódjanak el az előítéletektől terhelte társadalomból kirekesztett csoportok elleni gyűlöletet gerjesztő magatartásoktól, sőt tevőlegesen is lépjenek fel ezekkel szemben.

Németkéren sajnos éppen az ellenkezője történt, ezért a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – az Obtv. 24. §-ában előírt kötelezettségének megfelelően – kénytelen volt a település érintett tisztségviselői által elkövetett hivatali visszaélés gyanúja miatt a büntetőjogi felelősség tisztázását kérni a nyomozó hatóságtól. (Figyelemmel a bűncselekmény gyanújára, amelyet elbírálni a nyomozó hatóság hivatott, a konkrét cselekménnyel okozott alkotmányos visszasság orvoslása külön országgyűlési biztosi intézkedéseket nem igényel.)

4.4.

A diszkrimináció-mentességhez való jog hatályosulásának vizsgálata

⁴³ Kot. 91. § (9) bekezdés: A lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes önkormányzat - ha e törvény másképp nem rendelkezik - megtéríti a kötelező felvételt biztosító óvodába, illetve a kötelező felvételt biztosító iskolába való utazás költségeit, továbbá szükség esetén gondoskodik kísérő személyről a gyermek, tanuló részére, ha az óvoda, iskola a településen kívül található, és az óvodába, iskolába való utaztatást az önkormányzat nem biztosítja.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának alkotmányos feladata a kisebbségi jogok hatályosulásának figyelemmel kísérése, illetőleg annak vizsgálata, hogy valamely hatóság – ideértve az önkormányzatokat is – eljárása során megsérti-e az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezést.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegében nem jelent mást, mint az egyenlő bánásmódhoz való jog alaptörvényben történő deklarálását.

Az antidiszkriminációs jog nemzetközileg kikristályosodott fogalmai (és ma már a magyar munkajog is) különbséget tesznek a közvetlen (direkt), valamint a közvetett módon megvalósuló hátrányos megkülönböztetés között. Ez utóbbira jellemző, hogy valamely állami, önkormányzati szerv intézkedése során formálisan eleget tesz az egyenlő bánásmód elve érvényre juttatásának, azonban ennek eredményeképpen valamely nemzeti, etnikai vagy más ismérv szerint körülírt ható csoport – esetünkben a roma kisebbséghez tartozó paksi családok – mégis hátrányt szenved.

Közvetett diszkriminációt megvalósító alkotmányos visszássággént kell értékelniünk mindenekelőtt Paks Város jegyzőjének, illetőleg építésügyi hatóságának a roma családokkal szembeni magatartását.

Az építésügyi hatóság intézkedése közvetlenül nem diszkriminatív, mert a ténylegesen életveszélyes bedő-tanyai épület lebontásának elrendelésére jogi lehetősége volt. A jegyző jogszerűen lefolytatott építésügyi eljárás keretében – megfelelő műszaki szakvéleménnyel alátámasztva – hasonló állapotban lévő épület bontását elrendelheti. Azonban a vizsgált esetben súlyos anyagi- és eljárásjogi jogsértések történtek, amelyek közvetve a romák szociális lakhatási problémáinak súlyosbodását, életminőségük romlását, sőt egészségük, testi épségük veszélyeztetését eredményezték.

A hatóság eljárása során visszaélt azzal, hogy többszörösen hátrányos helyzetű, nincstelen és túlnyomórészt a joghoz és a hatósági eljárásokhoz nem értő emberekkel szemben jár el. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy nem látták el őket az érdekeik védelméhez szükséges minimális információkkal sem, sőt az eljárás során „levegőnek” nézték őket, hiszen ügyféli minőségüket sem ismerték el.

Hasonló módon megállapítható a közvetett diszkrimináció Paks Város Önkormányzatával és polgármesterével szemben is.

Paks polgármestere ugyanis az önkormányzathoz segítségért folyamodó családok ügyét nem tárta a képviselő-testület elé és ahelyett, hogy a képviselő-testület a szociális rászorultságot vizsgálva döntött volna a családok támogatásáról vagy a támogatás iránti kérelem elutasításáról, az ügyet „építésügyi hatósági útra terelte”.

Az önkormányzattól a bedő-tanyai ingatlan megromlott műszaki állapotára vonatkozó bejelentést követően elvárható lett volna, hogy vizsgálja a rendkívüli szociális segély megállapításának, illetve a lakásfelújítás céljára igénybe vehető támogatás nyújtásának lehetőségét. Ez utóbbira az önkormányzat 6/1994. (III. 18.) sz. rendelete kínált megoldást, ugyanis e szerint a lakhatást veszélyeztető elemi kár esetén a kárt szenvedett családok egyenként maximum 200 000 Ft kamatmentes, öt év alatt visszatérítendő lakásfelújítási támogatásra lettek jogosultak.

Az önkormányzat bürokratikus, lélektelen eljárása a roma családok életkörülményeinek további romlását eredményezte. Az önkormányzat segítségében bízó embereket magukra hagyták, így válhatott ez az eljárás a „maladministration” példájává.

A hátrányos megkülönböztetés megállapítására több alkotmányos ismérv szerint is sor kerülhet: kétségtelen ugyanis az érintett családok halmozottan hátrányos helyzete, kiszolgáltatottsága, szociális terheltsége, és kétségtelen, hogy valamennyien a roma kisebbséghez tartoznak. Megállapítható tehát, hogy ismét a már ismert jelenséggel kerültünk szembe, amikor a szociális, a társadalmi és vagyoni helyzetből fakadó problémák etnikai köntösben jelennek meg.

A hátrányos megkülönböztetés közvetlen formája állapítható meg ugyanakkor a németkéri történések kapcsán.

A lakosság egy része és a velük egyetértő polgármester, illetve képviselők a községbe beköltözni kívánó roma család tagjait ugyanis nem pusztán „persona non gráta”-nak tekintették, hanem tulajdonjogukra a magánlakásuk sérthetlenségéhez és a szabad költözködéshez fűződő alkotmányos jogaikra tekintet nélkül demonstratív és tényleges kárt okozó módon megghiúsították a beköltözésüket.

A hátrányos megkülönböztetés oka alapvetően kettős: egyrészt nem kívántak a településre befogadni egy halmozottan hátrányos helyzetű, az önkormányzatra kétségkívül szociális terhet jelentő családot, másrészt – mint az a Németkéren lakó egyes emberek elmondásából kiderült – komoly fenntartásokkal viseltettek „a rossz hírű paksi cigányokkal” szemben.

Németkér lakói – s köztük a község első embere – messze túllépték a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos határait, magatartásukkal féltelmet ébresztettek a roma család tagjaiban, akik a történetek után nyilván nem szívesen költöznek be egy ilyen mértékben ellenséges környezetbe.

V.

A történetek általános tanulságai

A paksi roma családok ügyében – amely sajnos nem tekinthető egyedinek – az embertelenség és a rossz értelemben vett bürokrácia olyan megnyilvánulásával állunk szemben, amely nem mondható sem európainak, sem jogállaminak.

A „paksi ügy” azért nem egyedi, mert az ország más településein is tudunk hasonló esetekről. Erre a legkézenfekvőbb és legismertebb példát Zámoly község szolgáltatta. Nem zárható ki azonban, hogy a bedő-tanyai romákkal szemben lefolytatott eljárásnak is voltak előzményei. Legalább egy olyan esetről tudunk, amikor felmerült, hogy a paksi önkormányzat szintén méltánytalanul járt el egy rokkantnyugdíjas roma házaspár lakásügyében, azonban e panasz vizsgálata még folyamatban van.

A vizsgált ügy rávilágított arra is, hogy az építésügyi hatósági eljárás alkalmas eszköze lehet annak, hogy az önkormányzatok megszabaduljanak az általuk „nemkívánatosnak” tartott, illetve a szociális segélyezés miatt „tehetősebb” jelentő személyektől.

A roma családok „története” alapján egy sajátos modell képe rajzolódik ki, amely a következőképpen vázolható:

A rászoruló szociális helyzetük, életkörülményeik javítása érdekében segítséget kérnek az önkormányzattól. Az önkormányzat érdemben nem foglalkozik a segítségért folyamodó emberek ügyével, hanem a polgármesteri hivatal, illetőleg az építésügyi hatósági jogkör gyakorló jegyző – az ágazati jogszabályok szó szerinti mechanikus alkalmazásával – végrehajtási bírság kilátásba helyezésével – kötelezi a kérelmezőt mint az épület tulajdonosát, hogy az életveszély elhárítása érdekében meghatározott építési cselekményeket (aládúcolás, megtámasztás stb.) végezzen el.

A helyreállításra kötelező határidő elteltével – holott a hatóság előtt nyilvánvaló, hogy a kötelezett a felújítási munkálatokat nem tudja elvégezni – az épület kényszerbontását rendelik el.

A polgármesteri hivatal álláspontja és „jogkövető” eljárása világos: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 47. § (2) d) pontja szerint ugyanis az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az épület helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Ugyancsak e jogszabály 51. § (1) bekezdése kimondja, hogy az építésügyi hatóságnak az általa elrendelt munkálatok elvégzésére az ingatlan tulajdonosát kell kötelezni.

Összegzőképpen tehát elmondható, hogy egy önkormányzat igen széles eszköztárral rendelkezik arra, hogy „a szármára útban lévő”, de önerővel nem rendelkező szegény emberek által lakott épületektől megszabaduljon.

A konkrét esethez visszatérve, végezetül meg kell említeni, hogy az atomerőmű környékén – az ügy kivizsgálása során hozzánk eljuttatott, azonban még nem ellenőrzött információk szerint – további olyan tanyák is léteznek, amelyek jóval a reaktor elkészülte előtt épültek és amelyekben „telepszerű körülmények között” laknak emberek. A tanyák egy része az atomerőmű ún. „biztonsági övezetében”, az erőműtől számított 3 km-es körzeten belül helyezkedik el. A lakók egészségének védelme érdekében szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy a biztonsági övezetben található lakóépületek alkalmasak-e huzamosabb emberi tartózkodásra. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságai e vonatkozásban behatároltak, komplex vizsgálat tartására az illetékes állami hatóságokat kérjük fel.

VI.

Intézkedések, ajánlások, kezdeményezések

I. Az építésügyi hatóság eljárásával összefüggésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Obtv. 21. §-a alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Önkormányzata jegyzőjéhez, az elsőfokú építésügyi hatósági jogkör gyakorlójához hogy

1. az Áe. 61. §-ában foglaltak szerint vonja vissza a bedő-tanyai ingatlant életveszélyessé nyilvánító II/765–2/2002. számú, valamint az annak kényszerbontását elrendelő II/765–3/2002. számú határozatait;
2. a jövőben fokozott figyelmet fordítson az Áe. rendelkezéseinek betartására.

II. A konkrét ügy felveti, hogy Paks Város Önkormányzatának jegyzője jogsértő gyakorlatot alakított ki az építésügyi hatósági eljárások során, ezért a visszásságok feltárása és orvoslása érdekében az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg Paks Város Önkormányzata jegyzője által az elmúlt négy évben hozott építésügyi határozatokat – különös tekintettel az életveszélyessé nyilvánító, az építési hatósági kötelezést, illetőleg bontást elrendelő döntésekre –, hogy azok megfelelnek-e az Áe. rendelkezéseinek.

III. A paksi esethez hasonlóan más önkormányzatok is felhasználhatják az építésügyi hatósági eljárást arra, hogy a „nemkívánatosnak” tartott lakosokat eltávolítsák a településről, ezért az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a belügyminisztert, hogy az önkormányzati rendszer jogszerű működésének kormányzaton belüli fő felelőseként – az igazságügy-miniszterrel együttműködve – vizsgálja meg: milyen intézkedések szükségesek e jelenség megelőzésére, milyen feladatai következnek ebből a közigazgatás egyes szerveinek és tisztségviselőinek, ezzel összefüggésben milyen garanciákat szükséges a jogrendszerbe építeni a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés érdekében.

IV. A vizsgálat alapján az valószínűsíthető, hogy Paks Város Polgármestere képviselő-testületi felhatalmazás hiányában vállalt kötelezettséget a bedő-tanyai ingatlan megvásárlására, a költségvetési források felhasználásáról utólagosan sem számolt be a képviselő-testületnek, az Obtv. 21. §-a alapján ezért azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Önkormányzatának Képviselő-testületéhez, hogy számoltassa be a polgármestert a bedő-tanyai ingatlan megvásárlásával, illetve a roma családok végleges elhelyezésével összefüggő kötelezettségvállalásairól, valamint a költségvetési források felhasználásáról.

V. A Pakson élő roma családok helyzetének javítása, kiemelten a gyermeki és a szociális biztonsághoz fűződő jogaik érvényesítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján azzal a

kezdeményezéssel

fordulok Paks Város Települési Önkormányzatának Képviselő-testületéhez, hogy

1. soron kívül tűzze napirendjére és tárgyalja meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának fenti jelentését és mielőbb teygen intézkedéseket a hasonló esetek előfordulásának megelőzése érdekében;
2. ezzel egyidejűleg – az ügy fontosságára tekintettel – a lehető legrövidebb határidő kitűzésével készíttessen (egy felmérésen, elemzésen alapuló) részletes szakértői jelentést a Pakson élő roma kisebbség helyzetéről, a felmerülő problémák lehetséges megoldási javaslatairól. A szakértői jelentés elkészítésére – külső szakértők és a roma kisebbség képviselőinek közreműködésével – hozzon létre ad hoc bizottságot/munkacsoportot;
3. a képviselő-testület az elkészült szakértői jelentést vitassa meg ülésén és az abban foglaltakra figyelemmel – a kisebbségi önkormányzattal, egyéb társadalmi szervezetekkel, a települési önkormányzat oktatási-nevelési, szociális és egészségügyi intézményeivel stb. együttműködve – dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet a Pakson élő roma lakosság életkörülményeinek rendezésére. Az intézkedési tervben a végrehajtandó feladatok határidejét, felelőseit és megvalósításuk ellenőrzésének formáit is pontosan határozza meg.

VI. A Paksi Atomerőmű környékén élő emberek legmagasabb szintű egészséghez való jogának érvényesülése érdekében az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a) az Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatóságát, hogy a 213/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy az Atomerőmű biztonsági övezetében érvényesülnek-e a nukleáris létesítmények környezetére vonatkozó jogszabályi rendelkezések;

b) az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztiorvosi Hivatalát, hogy a 213/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg: az atomerőmű biztonsági övezetében lévő lakóépületek alkalmasak-e az emberek huzamosabb tartózkodására.

VII. A roma lakosság lakhatási körülményeinek javítása, kiemelten a telepek és telepszerű lakókörnyezetek újratermelődésének megakadályozása érdekében az Obtv. 20. §-a alapján azzal a

ajánlással

fordulok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, hogy

tegyen javaslatot a Magyar Köztársaság Kormányának a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló a 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozattal módosított 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat 4.3. pontjában foglalt feladat haladéktalan végrehajtása és szükség szerinti kiegészítése érdekében.

A kormányhatározat hivatkozott pontja a telepek, telepszerû lakókörnyezetek kiváltására vagy hiányzó alapvető infrastruktúrájuk fejlesztésére – a megvalósítandó intézkedések és azok finanszírozásának biztosítása céljából – akcióprogram készítését írta elő 2001. június 30-ig. Az akcióprogramot, amely a vizsgált és az ahhoz hasonló helyzetben élő roma kisebbség lakhatási feltételeit is javíthatná, mind ez ideig nem dolgozták ki.

VIII. A Németkéren és más Paks környéki településen kialakult romaellenes közhangulat, társadalmi légkör javítása és hasonló esetek megelőzése érdekében az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

a j á n l á s s a l

fordulok a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez, hogy – a Miniszterelnöki Hivatal Roma ügyekért felelős politikai államtitkára és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke útján, illetve közreműködésével – az eddigi tapasztalatokat értékelve dolgozzon ki kommunikációs és képzési stratégiát, és tegyen javaslatot a Magyar Köztársaság Kormányának annak elfogadására. Olyan kommunikációs és képzési stratégia elkészítése szükséges, amelynek központi költségvetési forrásokból és európai uniós támogatási formák felhasználásával történő megvalósítása csökkentheti helyi szinten az előítéletes szemléletet, megváltoztathatja a felelős helyi vezetők, köztisztviselők ilyen irányú magatartását, növelheti a toleranciát és a roma kisebbség elfogadását. A kommunikációs és képzési stratégia a társadalmi párbeszéd és együttműködés erősítésével a romákat sújtó hátrányos megkülönböztetés, társadalmi kirekesztettség megelőzésének is fontos eszköze.

Budapest, 2002. október 18.

(Dr. Kaltenbach Jenő)

6. számú melléklet

**Az Országgyűlés Emberi jogi,
kisebbségi és vallásügyi bizottságának
1/2002–2006. (2002. október 9.)
tájékoztatója**

Állásfoglalás

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága rendkívül aggasztónak tartja, hogy az utóbbi hónapokban számos olyan esemény történt az országban, amely a leginkább hátrányos helyzetben lévő kisebbség, a romák továbbra is megoldatlan problémáira hívta fel a figyelmet.

A bizottság megdöbbenéssel értesült arról, hogy Paks Város Önkormányzata négy, a településen élő roma családdal szemben erkölcsileg és jogilag egyaránt kifogásolható módon elmulasztotta törvényben előírt gondoskodási kötelezettségét.

Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság a 2002. szeptember 25-i ülésén tájékozódott a Bedő-tanyán életveszélyessé nyilvánított és összedőlt, illetve lebontás miatt hajléktalanná vált roma családok válsághelyzetéről és annak rendezése tárgyában történő intézkedésekről. A bizottság egyhangú határozattal bizottsági állásfoglalás megfogalmazása mellett döntött.

A bizottság megítélése szerint nemcsak az események, hanem azok helyhatósági kezelése is számos, alkotmányos alapjog megsértésének gyanúját vetik fel. A Magyar Köztársaságban ugyanis minden embernek vele született joga van az emberi méltósághoz, és senkit nem lehet embertelen, megalázó bánásmódnak alávetni. Továbbá mindenkit – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. Az Alkotmány ezen túl biztosítja a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés – nevezetesen faj, szín, nem, nemzet vagy társadalmi származás, vallás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet – szerinti különbségtétel nélkül. A Magyar Köztársaság alap törvénye leszögezi azt is, hogy hazánkban a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők, amelyeket az állam védelemben részesít.

A Tolna megyében történtek különös veszélyét az adja – sajnos nem először –, hogy a szegénységgel szemben megélő ellenszenv, illetve társadalmi előítéletesség etnikai köntösben jelentkezett.

Az Emberi jogi bizottság elítéli mind Paks Város, mind a roma családok alkotmányos jogainak csorbításában közreműködő más települések magatartását. A romák problémája nemcsak roma ügy, a településeken élők problémája nem elszigetelt helyi probléma.

Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság kinyilvánítja, hogy a roma társadalom integrációját – pártra való tekintet nélkül – a legszigorúbb értelemben vett nemzeti sorskérdésnek, nemzeti ügynek tekinti. A romák társadalmi felemelkedésének sikere Magyarország uniós csatlakozásának feltétele, és a többségi társadalom létérdeke is.

A bizottság kötelességének érzi felhívni a Kormányt, az Országgyűlést, az önkormányzatokat és hatóságokat, minden felelősen gondolkodó párt, a civil szervezeteket, egyházakat és vallási közösségeket, illetve egyúttal Magyarország minden lakosának figyelmét az őszinte, társadalmi párbeszéd szükségességére a többségi és kisebbségi társadalom között.

A bizottság fontosnak tartja, hogy ezen állásfoglalásán keresztül is tudatosítsa az ország minden lakosában, hogy a jogállamiság, a demokrácia nem tűri el az Alkotmányban lefektetett alapvető jogok megsértését, a mindenkire egyaránt kötelező érvényű törvények megszegését. Különösen elvárható, hogy az államigazgatásban dolgozó szakemberek határolódjanak el az amúgy is előítéletektől terhelt, társadalmilag kirekesztett csoportok ellen elkövetett, az előítéleteket gerjesztő magatartástól és maguk is tevőlegesen lépjenek fel ezekkel szemben.

A bizottság nyomatékosan kihangsúlyozza, hogy az ilyen és hasonló konfliktusok, válsághelyzetek kialakulásának megelőzése és kezelése, illetve sikeres megoldása érdekében el kell érni, hogy közös erővel álljunk ki a jogállamiság, az alkotmányban foglaltak maradéktalan betartása mellett, mert az etnikai konfliktusokat, a társalmi feszültségeket csak együttes erővel és összefogással lehet megoldani.

A bizottság külön kihangsúlyozza a Kormányt, illetve az Országgyűlést közös felelősségét egy egységes – rövid, közép- és hosszú távú – válságkezelő program kidolgozására, illetve a roma családok életlehetőségeinek javítását célzó – különösen az oktatásra, foglalkoztatásra, lakhatásra vonatkozó – konkrét programok mielőbbi elfogadásában és végrehajtásában.

A bizottság megnyugvással vette tudomásul, hogy az illetékes politikai államtitkár mellett a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is vizsgálatot indított hivatalból, és felkéri a kisebbségi biztost, hogy a felelősség megállapítására is kiterjedő jelentését tárja az Országgyűlés és ezáltal az ország nyilvánossága elé.

Budapest, 2002. október 09.

Szászfalvi László
a bizottság elnöke

ELFOGADTA: az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság 2002. október 9-én.

7. számú melléklet

Dr. Kaltenbach Jenő Úrnak

**Nemzeti és Kisebbségi Jogok
Országgyűlési Biztosa**

Budapest

Nádor u. 22. – 1051

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

A Paks Városhoz tartozó biritói („Bedő-tanyai”) roma családok lakhatását érintő intézkedések ügyében 4147/2002. számú jelentésben megfogalmazott, a II/765-2/2002. számú, valamint a II/765-3/2002. számú határozatok visszavonására irányuló és az ehhez kapcsolódóan megfogalmazott kezdeményezésekkel összefüggésben állásponatomat az alábbiak szerint fejtem ki:

I.

Előzmények

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr vizsgálatot indított a Népszabadság 2002. szeptember 18-án megjelent „Fedél nélküli bedő-tanyaiak sátorban” című írása alapján. A vizsgálat lefolytatása eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a bedő-tanyai ingatlan életveszélyessé nyilvánító II/765-2/2002. számú, valamint a kényszerbontást elrendelő II/765-3/2002. számú határozatok törvénysértők.

Országgyűlési Biztos Úr a törvénysértést abban látta megvalósulni, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság eljárása során nem ismerte el a Bedő-tanyai romák ügyféli jogállását, melynek következménye az lett, hogy nevezettek jogorvoslati jogukkal nem tudtak élni, s így nem csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló többször módosított 1957. évi IV. törvényben szabályozott jogaik, de az Alkotmány által biztosított jogaik, így a tulajdonhoz való jog (Alkotmány 13. § (1) bekezdés), jogorvoslatához fűződő jog (Alkotmány 57. § (2) bekezdés) is csorbát szenvedtek.

II. Az ügyféli minőség megállapítása

A Biztos Úr által kifejtett álláspont lényegi kérdése az államigazgatási eljáráson belüli ügyféli minőség meghatározása. Minden további jogkérdés ehhez kapcsolódik. Szükséges tehát annak alapos vizsgálata, hogy a lefolytatott hatósági eljárásban ügyfélként ki vehet részt.

Az ügyfél fogalmát az Áe. a 3. § (4) bekezdésében az alábbiak szerint határozza meg: „Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti.”

Kérdés tehát, hogy a Bedő-tanyai romák jogát vagy jogos érdekét a lefolytatott hatósági eljárás érinthette-e vagy sem. E kérdés megválaszolását mind elméleti, mind gyakorlati szempontból szükségesnek tartom elvégezni.

A kérdéssel foglalkozó szakirodalom a választ egyértelműen nem fogalmazza meg, az ide vonatkozó álláspontok között eltérés tapasztalható. Erre figyelemmel tartom irányadónak az „Eljárási jog a közigazgatásban” című Lőrincz Lajos szerkesztésében megjelent művet, amely e kérdés kikristályosodott, szakmai szempontból általánosan elfogadott választát fogalmazza meg.

Ennek során az alábbi megállapításokra jut: „Valakinek a jogát akkor érinti az ügy, ha az eljárásban hozandó döntés nyomán változás állhat be az őt illető jogokban, vagy az őt terhelő kötelezettségekben, s a jogokra vonatkozóan jogos igénye van, „megilleti” a polgárt az jár neki, kötelezettség esetén pedig csak a jogrend által meghatározott kötelezettséggel lehet, illetve kell terhelni (mondhatnánk, hogy az is megilleti). E jogokat illetőleg kötelezettségeket a jogrend szabályai határozzák meg, a jogrend alapján az ügyfeleket megillető jogok, alanyi jogok, az őket terhelő kötelezettségek alanyi kötelezettségek. Az eljárásban hozandó döntés ezekben hozhat változást, módosulást.”

A fejtegetést a mű az alábbiak szerint folytatja: „Ettől különbözik a jogos érdek fogalma. Jogos érdekről akkor lehet szó, ha a döntés nem alanyi jogot érint, illetve nem is vonatkozik alanyi jogra, a döntésben az államigazgatási hatóságnak mérlegelési joga van az ügyfél helyzetét illetően akár valamilyen jogot, akár valamilyen kötelezettséget illetően. Az ügyfélnek tehát ilyenkor nincs alanyi joga, jogos igénye a döntésben foglalt jogra, de azt megadhatja a közigazgatási szerv: tipikusan ilyen pl. a segélyek jelentős részének a megítélése, amelyeket nem „kötelező” megadni, de természetesen nem közömbös a polgárok számára, hogy kapnak-e, s ha igen mennyit.” (59-60. old.)

Azt a kérdést tehát, hogy a Bedő-tanyai romákat hatóságomnak az eljárás során ügyfélnek kellett-e tekinteni vagy sem, a fenti tudományos jogértelmezés fényében kívánom megválaszolni.

Elsőként azt kell elemezni, hogy az ügy érintette-e a Bedő-tanyai romák jogát. Itt tehát alanyi jogról van szó, vagyis arról, hogy alanyi-jogi helyzetükben a döntés eredményezett-e változást. Természetesen e vizsgálat nem lehet parttalan, hiszen az alanyi jogot a tárgyi jog határozza meg, tehát abból kell kiindulni, hogy létezik-e olyan hatályos jogi norma (tárgyi jog), amely az általa szabályozott társadalmi viszonyokban a jogalanyok alanyi jogát behatárolja. E kérdésre a válasz igen, hisz az épített környezet alakításáról és védelméről rendelkező 1997. évi LXXVIII. tv., valamint az építésügyi-hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet (a továbbiakban: rendelet) azok a tárgyi jogok minősülő hatályos jogszabályok, amelyek az alanyi jogosultságot, következésképpen az ügyféli jogállást is meghatározzák.

Az Étv. az építésügyi-hatósági kötelezésről a 47. §-ban rendelkezik. Ennek értelmében a hatósági kötelezés – a döntés hozatal módját illetően – kétféle lehet. Az (1) bekezdés azokat a kötelezéseket sorolja fel, amelyek mérlegelés kérése nélkül elrendelhetők. Itt tehát a jogalkotó lehetőséget biztosít a hatóság számára, hogy a felsorolt kötelezettségeket miként és hogyan rendelje el. Ezzel szemben a (2) bekezdésben említett kötelezettségek esetében a hatóságnak semmilyen mérlegelési joga nincs, azaz az említett feltételek bekövetkezése esetén a hatóságnak a kötelezést el kell rendelni. A döntés, illetve annak folyamánya tehát mindig ún. direkt jogalkalmazói döntés eredményeként áll elő. Ez utóbbi bekezdés *d)* pontja pedig egyértelműen kimondja, hogy el kell rendelni az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását, vagy **lebontását**, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget a köz- és vagyonszükségletet veszélyezteti. A törvényhely alkalmazása során két körülmény érdemel figyelmet. Az egyik, hogy valóban fennállnak-e azok a ténybeli körülmények, amelyek a kötelezés elrendelését indokolják, a másik pedig az, hogy a kötelezést kivel szemben kell elrendelni?

A kötelezettség elrendelésének alapjául szolgáló tények feltárására a hatóság bizonyítást folytatott le, a tárgyi ingatlanon helyszíni szemlét tartott és ennek során a tényeket egyértelműen bizonyítottan látta. A másik kérdésre pedig maga az Étv. adja meg a választ. Az 51. § (1) bekezdése értelmében ugyanis „Az építésügyi hatóság az általa elrendelt munkálatok elvégzésére – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik –, az ingatlan tulajdonosát kötelezi. Ha a szabálytalan építési munkát más végeztette, a munkálatok elvégzésére az építetöt kell kötelezni.” A (2) bekezdés pedig úgy szól, hogy „Ha az építési munka végzése során, vagy annak következtében az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonszükségletet veszélyeztető állapot keletkezett, az ezzel kapcsolatban szükségessé vált munkálatok elvégzésére az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően, a kivitelezőt is kötelezni kell.” A fentiekből megállapíthatóan tehát, azon jogviszonynak, melynek tárgyát az építésügyi hatósági kötelezés jelenti, alanyai – a hatóságon kívül – a – tárgyi jog értelmében – csak az ingatlan tulajdonosa, az építetöt és a kivitelező lehet. Más nem!

Arra a kérdésre tehát, hogy a hatósági döntés eredményeképpen kiknek az alanyi jogaiban állhat be változás, a tárgyi jog egyértelmű választ ad. Ügyféli minőség vizsgálata során tehát arra kell figyelemmel lenni, hogy az említett személyi kör alanyi jogosultsága változik-e, változhat-e az eljárást követően. Mivel a tényállás alapján az építetöt és a kivitelezőt alanyi jogosultságbeli érdekeltsége egyértelműen kizárható volt, ezért az ügyféli minőséget csak a tulajdonossal szemben lehetett megállapítani. Persze, kérdésként lehet megfogalmazni, hogy kit kell egy ingatlan tulajdonosának tekinteni. Erre a kérdésre a választ a Ptk. és az Inyvtv. rendelkezéseire figyelemmel adhatjuk meg. Nyilvánvalóan tulajdonos az, aki a közhitelű nyilvántartásban, az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként van feltüntetve. Amint az a rendelkezésre álló tulajdoni lapból megállapítható volt, a tárgyi ingatlan tulajdonosának a PAG Rt.-t kellett tekinteni. Egyéb ún. „ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok” tulajdoni igénye a tulajdoni lap másolatán nem került szelvényjegyzésre. Itt jegyzem meg, hogy a tulajdoni lap másolata közokiratnak minősül és az abban foglaltak valódisága mellett törvényi vélelem szól. Ilyen körülmények között tehát a törvényi követelményeknek mindenben megfelelt az a hatósági magatartás, amely az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett tulajdonost tekintette ügyfélnek. Ugyanis, az ő tulajdonjoga az a tárgyi jog által elismert és védett alanyi jogosultság, amelyben a hatósági eljárás-változást hozhat. Az ő ügyféli minősége így tehát nem vonható kétségbe. Kétségbe vonható viszont a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége, hisz a határozat meghozatalakor az irányadó tárgyi jog [Étv. 51. § (1), (2) bekezdése] értelmében nem tartoznak abba a személyi körbe, akikkel szemben a törvény szerint a hatóság az építésügyi hatósági kötelezést érvényesítheti, azaz ennek a jogviszonynak nem alanyai. Ha tehát az építésügyi hatósági kötelezést megállapító jogviszonynak nem alanyai, akkor az ilyen kötelezettség rendezését célzó hatósági eljárásnak ügyfelei sem lehetnek azon az alapon, hogy az ügy kimenetele jogukat (alanyi jogosultságukat) érintheti.

Természetesen szükség van annak vizsgálatára is, hogy az ügy a Bedő-tanyai romák jogos érdekét érinti-e vagy sem. Mint a fentiekben jeleztük, jogos érdek esetében nincs szó a tárgyi jog által biztosított alanyi jogról, csupán olyan döntési helyzetről, melyben a hatóság döntése a személyt (személyeket) előnyösen érinthetik. E kérdést vizsgálva szintén nemleges választ kell megfogalmazni, mégpedig két okból. Az egyik az, hogy az Étv. 47. § (3) bekezdése értelmében az ingatlan-nyilvántartásba az építésügyi hatóság megkeresésére a jogerős és végrehajtható kötelezettséget be kell jegyezni.

Egyértelmű tehát, hogy a közhitelű nyilvántartás szerint az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjog tartalmát e jogerős és végrehajtható hatósági kötelezés meghatározó módon alakította. E jogi tény dologi jogi jellegéből pedig az következik, hogy aki ilyen ingatlant megvásárol, annak számolnia kell a bejegyzésben foglaltakkal, azaz azzal, hogy a hatóság a határozatban foglaltakat érvényesíti, azaz a végrehajtást elrendeli és foganatosítja. A dologi természetű kötelezettségből adódóan tehát, az életveszélyt megállapító határozat mindenkivel szemben így az új tulajdonosokkal szemben is hatályos. Az a tény, hogy a jogalkotó a hatósági kötelezés tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését kötelező erővel rendeli el, egyértelműen arra utal, hogy ezt dologi hatályú jogi ténynek tekinti. Amennyiben pedig dologi hatályú jogi tényről van szó, az eljárást az új tulajdonosokkal szemben nem kell ismételtelen lefolytatni, hiszen a dologi hatály természetéből adódóan az egyszer már jogerős és végrehajtható módon megállapított hatósági kötelezés mindenkivel szemben fennáll, aki az ingatlanra nézve utóbb bármilyen jogot szerzett. Ebből következik tehát, hogy az utóbb szerzett jog tekintetében nem állhat be olyan változás, amely a dologi hatályt érintené. A bontást elrendelő határozat pedig olyan végrehajtási határozat, amely a dologi hatályú jogerős és végrehajtható kötelezésnek szerez érvényt. Álláspontom szerint az, hogy a dologi hatályú kötelezést elrendelő határozat jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált, nem vitatható, hisz abból a személyi körből, amely az Étv. 51. §-a alapján építésügyi-hatósági kötelezésre irányuló eljárásban ügyfélnek minősülhet, jogorvoslati kérelem a hatósághoz nem érkezett.

Beálltak tehát azok a hatóság számára kötelezően irányadó feltételek, amelyeket az Áe. 77. § és 78. §-ai tartalmaznak. Az Áe. 62. § (1) bekezdése értelmében ugyanis, fellebbezés csak ügyféltől származhat, illetve attól, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. A hatósági kötelezési eljárásban az ügyféli minőség a fentiek szerint megállapítható volt, más személyekre nézve pedig a határozat rendelkezést nem tartalmazott, így nem állapítható meg, hogy az Áe. 62. § (1) bekezdésében biztosított jogok csorbultak volna.

A jogos érdek fennálltán nyugvó ügyféli minőség kizárható továbbá azon az alapon is, hogy a hatóság az Étv. 47. § (2) bekezdésében említett hatósági kötelezést alkalmazott. Amint azt már fentebb említettük, e törvényhely kógens szabályt tartalmaz, a hatóságnak tehát ezen esetekben mérlegelési joga nincs, a feltételek fennálltának esetén a kötelezést el kell rendelni, azaz ilyen esetekben a hatóság direkt jogalkalmazói döntést hozhat csupán. Kizárt tehát a mérlegelés azokban az esetekben, ahol a jogalkotó kógens szabállyal direkt jogalkalmazói döntés meghozatalára kötelezi a hatóságot. Így tehát a jogos érdek fogalma ilyenkor nem merülhet fel, hiszen – mint említettük – a jogos érdek akkor áll fenn, ha a hatóság mérlegelve a helyzetet dönthet afelől, hogy a személyt (személyeket, szervezeteket) döntésével előnyösebb, illetve hátrányosabb helyzetbe hozza-e vagy sem.

Elvileg lehetne vitát nyitni arról, hogy adott tényállás mellett a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége fennállna-e akkor, hogyha a hatóság az Étv. 47. § (1) bekezdésében felsorolt hatósági kötelezések valamelyikét rendeli el. A kötelezettségek ezen katalógusát ugyanis a hatóság nem köteles elrendelni, a jogalkotó a hatóság mérlegelésére bízta, hogy azok elrendelésére sor kerül-e vagy sem. Mivel ilyen esetben mérlegelés keretében meghozott döntésről van szó, elvileg felvetődhet a jogos érdek fogalma, illetve az, hogy akivel szemben ezek a kötelezettségek nem kötelezően de érvényesíthetőek, ügyfélnek tekintendő. A Bedő-tanyai romák ügyféli minősége azonban ilyen esetben is kizárható lenne, hiszen az Étv. 51. §-a ez esetben is ugyanazokat a személyeket ismeri el jogalanyként (kötelezettségek alanyaként), tehát az ügyfélkör bővülését ez esetben a mérlegelés lehetősége önmagában nem alapozná meg.

Az elméleti okfejtésen túlmenően szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az építési hatósági ügyekben sem a bírói, sem a közigazgatási gyakorlat nem értelmezi tágabban az ügyfél fogalmát a fentiekben kifejtetteknél. Építési- engedélyezési eljárások esetében elismert ugyan a szomszéd jogos érdeken nyugvó ügyféli minősége (BH 1994. 453.), azonban csak a szorosán vett szomszéd jogok tekintetében. Így ügyfélnek minősül – a bírói gyakorlat szerint – a szomszéd abban az esetben, ha az építkezés a telekhatártól jogszabályban előírt legkisebb távolságon belül történik – mivel ez szomszédjogokat érinthet –, de nem minősül ügyfélnek akkor, ha az építkezés a telekhatártól megfelelő távolságban történik, de az építető túllépi a megengedett legnagyobb beépíthetőség mértékét. A bírói gyakorlat szerint ugyanis, ilyen jogsértés esetén a szomszéd és az építető között nem jön létre jogviszony olyan alapon, hogy a szomszédos telken valósult meg az építési jogszabályok megsértése. Ez utóbbi esetben jogviszony kizárólag az építető és a hatóság között keletkezik. Az ügyféli minőség megállapításánál tehát nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogviszonyra irányadó anyagi-jogi jogszabályok rendelkezéseit, azaz ezektől az Áe. 3. § (4) bekezdése nem értelmezhető függetlenül és önállóan. Csakis akkor juthatunk arra a következtetésre, hogy a Bedő-tanyai romák ügyféli minősége adott tényállás mellett megállapítható, ha figyelmen kívül hagyjuk az irányadó tárgyi jogot és az Áe. 3. § (4) bekezdését pusztán önállóan nyelvtani, logikai módszerekkel értelmezzük. Nyelvtani, logikai értelmezés eredményeképpen valóban el lehet jutni az ügyféli minőség megállapításához, hiszen logikai értelemben tényleg hátrány érte a Bedő-tanyai romákat. Ez az értelmezés azonban a hatályos jogszabályi környezetből kiragadott teleológikus értelmezés, amely figyelmen kívül hagyja az anyagi jogszabályokban foglaltakat. Az eljárásjogi normák azonban nem önállóan és elsődlegesen szabályozzák az életviszonyokat, hanem az anyagi-jogi normák érvényesülésének módját rendezik. Adott esetben tehát azt kell vizsgálni, hogy az Étv. 51. §-ban foglaltak hogyan érvényesülnek az Áe. 3. § (4) bekezdése által. Vizsgálandó e körben az is, hogy önmagában az Áe. 3. § (4) bekezdésének lehet-e olyan értelmet tulajdonítani, amely ellentétes annak az anyagi jogszabálynak az értelmével (Étv. 51. §), amelynek érvényesülését biztosítania kell.

Álláspontom ebben a kérdésben az, hogy nem, az említett jogszabályhelyek csak együttesen értelmezhetőek és az Áe. 3. § (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az Étv. 51. §-ban foglaltakat ne sértse.

Összefoglalva tehát a fentieket, álláspontom szerint a Bedő-tanyai romák a hatósági kötelezésre irányuló eljárásban nem voltak ügyfelek, az eljárást az ő tulajdonszerzésükre tekintettel nem kellett megismételni. Az a tény pedig, hogy ügyféli minőségük nem állapítható meg, ellentmond annak a felvetésnek, hogy jogorvoslati jogukkal nem tudtak élni az eljárás során.

III. Egyéb eljárási kérdések vizsgálata és az eljárás célszerűsége

Noha az előzőekben részben már utaltunk rá, mégis részletesebb kifejtést igényel annak tárgyalása, hogy az Áe. VIII. fejezetében foglalt szabályok sérültek-e az eljárás során. E kérdés azért érdemel kiemelt figyelmet, mert végrehajtási eljárás keretében született meg az az aktus, ami az ügyben visszafordíthatatlan helyzetet teremtett, azaz az ingatlan lebontásra került.

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy a kényszerbontást elrendelő II/7653/2002. számú határozat végrehajtási határozatnak minősül. Azt, hogy a végrehajtás feltételei fennálltak, már kifejtettük. Ennek folyományaként kell rögzíteni, hogy a végrehajtás elrendelése az Áe. 78. § értelmében a hatóság hivatalbók kötelezettsége volt. Az Áe. 82. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy meghatározott cselekmény végrehajtása esetén, a végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv határoz. Az irányadó anyagi jogi jogszabályok, melyeket korábban már részletesen megneveztünk, [Étv. 47. § (2) bek. d) pont, a rendelet 3., 4., 6., 8. §-ai] behatárolják a hatóság választási lehetőségét a foganatosítás során. Értelmezve a hivatkozott jogszabályokat, megállapítható, hogy a kényszerbontást tartalmazó végrehajtási határozat és ennek tényleges foganatosítása is megfelelt a hivatkozott jogszabályoknak. Természetesen a jogorvoslatihoz való jog kérdése e körben is vizsgálható, azonban megállapíthatjuk, hogy e végrehajtási határozat ellen az Áe. 88. § (2) bekezdése értelmében végrehajtási kifogásnak van helye. A fellebbezés tehát kizárt. Tényként rögzíthetjük, hogy végrehajtási kifogás a hatósághoz sem határidőben, sem azt követően nem érkezett. Más kérdés, hogy végrehajtási kifogást szintén csak az terjeszthet elő, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás érinti és ezzel összefüggésben a korábban kifejtettek szintén irányadóak. Mindezen túlmenően eljárási szempontból az ügy lényegét az alábbiakban tartom megfogalmazhatónak. Az Áe. az alapelvek között [2. § (7) bek.] kimondja, hogy a közigazgatási szervek feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy alapelv megfogalmazásáról van szó, amely az alábbi konzekvenciával jár: A jogalkalmazás terén az alapelvek egyik funkciója az, hogy az eljárási kódex egyetlen egy rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az ellentétes legyen valamely alapelvvel. A gyorsaság és egyszerűség elvéből is következik az az előbbieken már más szempontból részletesen kifejtett megállapítás, hogy az eljárás megismétlése indokolatlan és célszerűtlen eljárás lett volna a hatóság részéről. Nem csupán azért, mert anyagi jogi értelemben véve dologi hatályú kötelezésről van szó, hanem azért is, mert nem álltak be olyan változások, aminek eredményeképpen egy megismételt eljárásban el lehetett volna tekinteni az ingatlan életveszélyessé, nyilvánításától és kényszerbontásától. Ép ellenkezőleg, már a határozat jogerőre emelkedése után következett be az a tény – a kémény ledőlése és a földém leszakadása –, ami halaszthatatlanná tette a kényszerbontást. Nem vonható kétségbe, hogy az eljárás esetleges megismétlése nem kevés idővesztéssel járt volna. Ezen időszakban – figyelemmel a műszaki állapotra – bármelyik pillanatban bekövetkezhetett volna a földémszerkezet leszakadása, amely élet- és vagyónbiztonság szempontjából rendkívül kockázatos, előre nem látható következményeket rejtett volna magában. Nyilvánvalóan célszerűtlen és jogsértő lett volna a hatóság eljárása, hogy ha a Jelentésben írtak szerint az eljárás megismétlésére kellett volna sort keríteni és ezen időszak alatt emberéletben vagy anyagi javakban eshetett volna kár. Noha lehetséges, hogy a hatóság ezen magatartása bizonyos formai szempontokat előnybe részesítő jogértelmezésnek eleget tett volna – bár ezzel a fentiekben vitába szálltunk – kétségtelen, hogy ez a 2. § (7) bekezdésében rögzített alapelv súlyos megsértését idézte volna elő.

Célszerűségi élet- és vagyónbiztonsági szempontok tehát kizárták a bárminemű halasztás lehetőségét. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az alkalmazott módon felnőttek és gyermekek életét sikerült megmenteni és vagyontárgyaikat biztonságos – helyen elhelyezni. Nézetem szerint a magyar hatályos jogrendszer nem tartalmaz olyan szabályt, amely az ügyféli minőség vitathatóságára hivatkozva arra kötelezné a hatóságot, hogy bárkit is életveszélynek, vagy anyagi javai elvesztésének tegyen ki.

Összegezve tehát az e körben kifejtett gondolatokat, rögzíteni szeretném, hogy az eljáró hatóság az Áe. alapvető szintű és egyéb szabályainak megfelelően cselekedett a vizsgált ügyben.

IV. A kezdeményezéssel kapcsolatos álláspont

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a tárgyi ingatlant életveszélyessé nyilvánító II/765-2/2002., valamint a kényszerbontást elrendelő II/7653/2002. számú határozatok sem anyagi, sem eljárási szempontból nem

törvénysértőek. Noha a kezdeményezés nem tartalmazza, hogy hatóságom az Áe. 61. § (1) vagy (2) bekezdésére hivatkozva vonja vissza határozatát, a kifejtett indokokat értelmezve, arra a következtetésre jutottam, hogy a kezdeményezés az (1) bek-ben foglaltakra irányul. E szerint a hatóság akkor vonathatja vissza a felettes szerv, vagy a bíróság által még el nem bírált határozatot, ha az jogszabályt sért. Az általam elvégzett és ilyen formán most Biztos Úr elé terjesztett jogértelmezés azonban nem tárt fel jogszabálysértést, így nem látok lehetőséget arra, hogy az Áe. 61. § (1) bekezdés alapján a kezdeményezésben megjelölt határozatokat visszavonjam. A (2) bekezdés alapján történő visszavonást pedig azért tartom kizártnak, mert a II/765-2/2002. számú anyagi határozattal szemben az arra jogosult nem élt fellebbezéssel. A végrehajtási határozat ellen pedig kifogást kellett volna előterjeszteni, de erre sem kerül sor. Ilyen formán tehát nem látom törvényes lehetőségét annak, hogy a Tisztelt Biztos Úr által megfogalmazott kezdeményezésnek eleget tegyek.

Kérem a fentiek szíves tudomásulvételét.

Paks, 2002. november 28. napján

Tisztelettel:

Dr. Blazsek Balázs s. k.,
Paks Város Jegyzője
Paks, Dózsa Gy. út 55-61.

Paks Város jegyzőjével folytatott levelezésünk**(a jegyző levele és az arra adott válasz)**

Ügyszám: 4147/2002.

Dr. Blazsek Balázs
jegyző

Paks
Dózsa Gy. u. 55–61.

Tisztelt Jegyző Úr!

A „bedő-tanyai” roma családok lakhatását érintő ügyben a hozzám intézett, 2002. november 28-án kelt levelére a következőket válaszolhatom:

Sajnálattal tapasztaltam, hogy leveléből nem derül ki: eleget tett-e az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 21. §-a (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének, amely szerint ha a megkeresett szerv az ombudsman kezdeményezésével nem ért egyet, akkor köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesíteni. Amennyiben a felterjesztés a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez még nem történt meg, kérem, szíveskedjék ezt pótolni.

Az Önnek megküldött kezdeményezésemet változatlanul fenntartom, a hozzám eljutott jogi álláspontját a következők miatt nem tudom osztani:

Mindenekelőtt alapvetően tévesnek tartom az Áe. ügyfélfogalmának Ön által adott értelmezését, amelynek lényege szerint a „jogot” és a „jogos érdeket” az alanyi jogi érintettség határozza meg. E felfogás szerint a „jogos érdek” nem alanyi jogot érint, így tehát az eljáró hatóság méltányossági mérlegelésének tárgya, hogy megadja-e az ügyben valamilyen érintetteknek az ügyféli jogállást.

Felhívom a figyelmét, hogy a szó legszűkebb értelmében vett „anyagi jogias” álláspont sem kikristályosodottnak, sem szakmai szempontból elfogadottnak nem tekinthető, de a hatósági, illetve a közigazgatási ügyek bírói gyakorlata sem támasztja alá az ügyfél fogalmának ezt a fajta mesterkéltszerű szűkítését és kettéosztását.

Az érdemi határozat következményeivel összefüggő „jogos érdek” fennállása adott esetben ugyanolyan súlyú alapjogokat érinthet, mint az adott hatósági ügyfajta anyagi jogában nevesített konkrét jogok és kötelezettségek. Nem véletlen, hogy az Áe. – túllépve a „közvetlen érintettség és érdekelttség” határait – a közérdeknek az adott ügycsoportban érintett szeletét „gondozó” szervezetek is ügyféli jogállást biztosított, éppen azért, hogy az ügy számtalan, nem nevesített, de adott esetben sérelmet és jogkorlátozást szenvedő szereplői jogvédelmet kapjanak.

A „jogos érdek” tehát, mint az ügyfélképeség egyik törvényi kritériumát a legkevésbé sem valamiféle hatósági jóindulat vagy méltányosság konstituálja, hanem az magában foglalja az egyes hatósági ügyfajták anyagi jogában előre nem nevesíthető, de a jog által védendő érdekek összességét.

Ha az eljárás végső kimenetével (céljával) összefüggésben ilyen érdek sérelmének közvetlen veszélye fennáll, akkor megnyílik az ügyféli jogállás azok számára is, akik az érdemi döntés nyomán reálisan számolhatnak jogaik elvesztésével vagy korlátozásával. Az eljáró hatóságnak tehát mindenkor kötelessége az ügyfélképeség konkrét vizsgálata, amelynek eredménye csak deklarálja, hogy – ésszerű határokon belül – kik kerülhetnek az érdemi határozat nyomán a korábbiakhoz képest alapvetően megváltozott jogi helyzetbe.

A fentebb kifejtettek alapján – Önnel ellentétben – továbbra sincs kétségem abban a tekintetben, hogy a „bedő-tanyai” roma családokat – a lehető legközvetlenebb érintettségük okán – az eljárás első pillanatától megillette az Áe. szerinti ügyféli jogállás, teljesen függetlenül attól, hogy az Étv. éppen kit jelöl meg az építési hatósági jogviszony közvetlen kötelezettjének, vagy jogosultjának.

A valódi probléma azonban messze túllép egy eljárásjogi jellegű elméleti vitán: Önnek ugyanis már a május hó 22-én kelt határozat meghozatalának pillanatában tisztában kellett lennie avval, hogy sem a telekkönyv szerinti tulajdonos, sem az ingatlanban ténylegesen bent lakó családok nem fognak eleget tenni a határozatban leírt helyreállítási munkáknak. Az előbbi azért nem, mert az ingatlan sorsához már semmiféle érdeke nem fűződött, az utóbbiak pedig azért nem, mert erre semmiféle reális anyagi lehetőségük nem volt, hiszen éppen ők fordultak segítségért az önkormányzathoz.

Az ügy építési hatósági útra terelése a lakhatásuk veszélyeztetettsége miatt egyértelműen segítségre szoruló családokat jogosultból kötelezetté tette egy olyan helyzetben, amikor minden érintett tisztában volt avval, hogy ennek a kötelezettségnek nem tudnak eleget tenni. Mindemellet hónapok múltak el anélkül, hogy az építési hatóság bármit tett volna határozata végrehajtása – evvel együtt az életveszély elhárításának, illetve a lakhatási körülmények rendezésének – érdekében. Mi akadályozta meg az építési hatóságot abban, hogy a „semmittevással” eltelt négy hónap alatt a telekkönyv szerinti tulajdonost valóban rászorítsa – végrehajtási bírság kiszabásával, a helyreállítási munkálatoknak a kötelezett költségére való elvégeztetésével – a teljesítésre?

Joggal vetődik fel a kérdés: vajon nem sérül-e – az ügyféli minőségtől függetlenül – a jogszerűség követelménye, nem sérülnek-e alkotmányos jogok, ha emberek négy hónapig élnek életveszélyes körülmények között, amely állapot megszüntetését saját erőből (mindenki által tudottan) nem tudják vállalni, miközben a hatóság egyszerűen „kivár”, és amikor valóban beáll a közvetlen életveszély, akkor kérlelhetetlenül, villámgyorsan cselekszik, és visszafordíthatatlan helyzetet eredményező kényszerbontást rendel el.

Nem vitatva a tény, hogy a kérdéses ingatlan 2002 szeptemberére életveszélyessé vált, az építési hatóság szempontjából felvethető valódi kérdés, hogy mi vezetett ehhez a helyzethez. Ebben ugyanis nehezen vitatható része volt a jogszerűséget csak formálisan ismerő, az eljárás valódi érintettjeit levegőnek néző hatósági „bánásmódnak”.

(Talán elkerülte a Jegyző Úr figyelmét, hogy az Áe. nemcsak a gyorsaságot és az egyszerűséget, de a humanizmust is az alapelvei között szerepelteti.)

Összefoglalva a fentieket, az Ön levele megerősített abban, hogy a „bedő-tanyai” romák alkotmányos jogai – részben az önkormányzat, részben az Ön felelősségi körébe tartozó polgármesteri hivatal eljárása során – sérültek: a Pakson történeteket a rossz értelemben vett bürokratizmus kirívóan súlyos megnyilvánulásának tartom, amely ugyanakkor „az alkotmányos visszasság” – jelenleg nem létező – jogszabályi fogalmának kimunkálása során méltán tart számot a jogalkotó figyelmére is. Ezért a bedő-tanyai cigány családok ügyében készített jelentésemet – immár kiegészítve az Ön okfejtésével is – rövidesen az Országgyűlés elé fogom terjeszteni.

Budapest, 2002. december 13.

Üdvözlettel:

(Dr. Kaltenbach Jenő)

8. számú melléklet

A jászladányi ügyben megfogalmazott ajánlásaink

Ügyszám: 2109/2001.

Dr. Tóta Áronné asszonynak,

**Jász-Nagykun-Szolnok
Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője**

Szolnok
Kossuth L. u. 2.
5000

Tisztelt Hivatalvezető Asszony!

I.

A Jászládányi Cigány Önkormányzat elnöke – kiegészítve korábbi panaszát – előadta, hogy a Jászládány Nagyközségi Önkormányzat határozatot hozott a fenntartásában lévő általános iskola épületegyüttese egy részének bérbeadásáról a Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány Kuratóriuma részére. A döntés előtt a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem szerezték be, sőt figyelmen kívül hagyták a testület kifejezett tiltakozását. A kisebbségi önkormányzat véleménye szerint a tandíjas alapítványi iskolába szinte kizárólag nem roma gyermekeket íratnak be a szülők, a roma tanulók túlnyomó többsége az önkormányzati fenntartású intézményben folytatja tanulmányait.

A alapítványi iskola támogatásáról hozott 303/2000. (XI. 28.) számú határozat kapcsán a 2001. május 29-én Jászládányban tartott egyeztetésen, illetve a 2001. október 11-én kelt kezdeményezésemben is felhívtam a képviselő-testület figyelmét arra, hogy az önkormányzati nevelési-oktatási intézmény tulajdoni vagy fenntartói jogát csak akkor adhatják át másnak, így az alapítványi iskolának is, ha beszerzik a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A képviselő-testület 2002. március 12-i ülésén a következő határozatokat hozta:

„58/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat

a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelme az iskola épületének kijelölésére az Antal Mihály Alapítványi Általános Iskola működtetésére szóló határozati javaslat módosítására

Jászládány Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete a határozati javaslat 3. pontját a következőkre módosítja: 3. A Kuratóriumnak szándékában áll két évre előre 1 millió forint bérleti díjat megfizetni, mely tartalmazza a rezsi-költséget is – víz, elektromos áram, gáz –, amellyel a Képviselő-testület egyetért, azt elfogadja.

59/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat

a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelme az iskola épületének kijelölésére az Antal Mihály Alapítványi Általános Iskola működtetésére

Jászládány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testülete a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány kérelmére bérbe adja 10 éves időtartamra az Antal Mihály Alapítványi Általános Iskola működtetésére a Jászládány, Jókai utca 1–3. szám alatti – a Nagyközségi Önkormányzat tulajdonát képező – általános iskola épületegyüttesének 1744,13 m² alapterületű részét a következő feltételekkel:

1. A Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány Kuratóriuma vállalja, hogy a részére bérbe adott épületrészt a jó gazda gondosságával működteti.

2. A Kuratórium vállalja továbbá, hogy az épületrész karbantartásához hozzájárul oly módon, hogy évenként a szükséges belső tisztasági festési munkálatokat elvégezteti.

3. A Kuratóriumnak szándékában áll két évre előre 1 millió forint bérleti díjat megfizetni, mely tartalmazza a rezsi-költséget is – víz, elektromos áram –, amellyel a Képviselő-testület egyetért, azt elfogadja.

4. A Képviselő-testület vállalja és kötelezi magát arra, hogy amennyiben bármilyen okból 10 éven belül felbontja az alapítvány kuratóriumával kötött szerződést, úgy általános iskola céljára alkalmas épületet biztosít az Antal Mihály Alapítványi Iskola működéséhez.

5. Két év eltelte után a Képviselő-testület felülvizsgálja az éves bérleti díjat, figyelembe véve a hivatalosan megállapított – a KSH által közzétett – infláció mértékét.

6. A Képviselő-testület az Alapítvány Kuratóriumának rendelkezésére bocsátja – külön leltár alapján – térítésmentesen a felszerelési tárgyakat, szemléltető eszközöket.

A Képviselő-testület felhatalmazza a polgármestert a részletes bérleti szerződés megkötésére, aláírására, továbbá a berendezési, felszerelési tárgyak és szemléltető eszközök leltározásának és átadásának elrendezésére.

60/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat

a Jászladányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány által megfizetett bérleti díj felhasználására

Jászladány Nagyközségi Önkormányzat egyetért azzal, hogy a 2002. évi költségvetésben a Jászladányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítvány által fizetett 1 millió forint bérleti díjat a Baross úti Általános Iskola felújítására a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területfejlesztési Tanácshoz benyújtandó pályázathoz az önkormányzat saját erő biztosítására terveze.

61/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozat

a Jókai u. 1–3. szám alatti iskolaépület megosztása az önkormányzati és az alapítványi iskola között

Jászladány Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete az alábbiak szerint határozza meg a Jászladány, Jókai u. 1–3. szám alatti iskolaépület megosztása az önkormányzati és az alapítványi iskola között:

a főbejáratot az önkormányzati iskola használja éppúgy, mint a főbejáratától jobbra eső részt, a földszinti aulát, valamint az emeleten az aulától jobbra eső részt. Az alapítványi iskola használja a főbejáratától balra eső részt, valamint az emeleten az aulát és az ettől balra eső részt.”

Álláspontom szerint az idézett határozatok törvénytörések az alábbi indokok miatt:

Előjáróban megállapítható, hogy a közigazgatási hivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyv szerint az 59/2002. számú határozat 3. pontja eltér a határozati javaslatnak az 58/2002. számú határozattal megállapított szövegétől, így minden további vizsgálat nélkül törvénytörésnek kell tekinteni.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 29. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges”.

A Jászladányi Általános Iskola Alapító Okirata az intézmény alaptevékenységeként határozza meg a cigány etnikumhoz tartozók felzárkóztató oktatását. Az iskola pedagógiai programjában külön fejezetként szerepel a cigány tanulók részére kidolgozott nevelési-oktatási terv.

A Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét módosító 13/1999. (III. 8.) OM rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében a cigány felzárkóztató oktatást 1999. március 16-i hatállyal cigány kisebbségi oktatásnak kell nevezni.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Államháztartási Hivatal részemre megküldött kimutatása szerint a Jászladányi önkormányzat a 2000. évben a „Nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában, továbbá cigány kisebbségi, és nyelvoktató kisebbségi nevelés, oktatás az iskolában” címen az iskolában oktatott 276 gyermek után 7617500 forint támogatást igényelt és kapott az állami költségvetésből.

Az Állami Számvevőszék Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ellenőrzési Irodájának 2001. áprilisában kelt jelentése szerint – melyet felülvizsgálatot követően az ÁSZ 2001. június 11-én jóváhagyott – a Jászladányi Általános Iskola kisebbségi oktatást folytató intézménynek minősül.

A képviselő-testület annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzat ne gyakorolhassa a törvényben biztosított együttdöntési jogait, nem a valóságnak megfelelően állította, hogy „Jászladányon nincs roma kisebbségi oktatás, továbbá nincs nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás”. A települési önkormányzat arra törekedett, hogy a kisebbségi oktatást megszüntesse Jászladányban, ezért ebben a tanévben már nem vette igénybe a „Nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában, továbbá cigány kisebbségi, és nyelvoktató kisebbségi nevelés, oktatás az iskolában” címen járó költségvetési támogatást.

A Kotv. 102. § (10) bekezdése előírja, hogy ha a fenntartó helyi önkormányzat, „a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény (...) megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához” be kell szerezni az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A Jászladányi Cigány Önkormányzat nem adta egyetértését a kisebbségi oktatás megszüntetéséhez. A Jászladányi Általános Iskolát tehát olyan intézménynek kell tekinteni, amelyben – a korábbi, jogszabályban már nem használt elnevezés megtartása mellett – a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség

iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet 2. számú melléklete I. része 1. pontjának d) alpontjában meghatározott „cigány kisebbségi oktatás” folyik.

A Jászládányi Általános Iskola épületegyüttesének bérbeadásáról, vagyis a tantermek számának csökkentéséről hozott határozatok egyértelműen a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntésnek minősülnek.

A határozatokat a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül fogadták el, ezért a Nektv. 29. § (2) bekezdése alapján törvénysértőek.

Eljárásom során vizsgáltam azt is, hogy a határozatok sértik-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, a Nektv. 3. § (5) bekezdése a Kotv. 4. § (7) bekezdése egyaránt tiltja a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók bármilyen hátrányos megkülönböztetését.

Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 11. törvényerejű rendelet 1. cikkének értelmében hátrányos megkülönböztetésnek kell tekinteni minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást, illetve kedvezést, amelynek célja vagy következménye az oktatás területén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, így diszkriminációnak minősül különösen:

- a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
- b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása”.

A hátrányos megkülönböztetés ténye független a diszkrimináció előidézőjének szándékától. Nem kizárólag azt az intézkedést kell tehát diszkriminatívnek tekinteni, melynek kifejezett célja a roma tanulók hátrányos megkülönböztetése, hanem azt is, mely azt eredményezi.

Megállapítható, hogy a képviselő-testület az alapítványi iskola támogatásával azt kívánta elérni, hogy az kb. 70 jászládányi tanuló, aki más községekben jár iskolába, a településen folytassa tanulmányait. Ezt a nem kifogásolható célt azonban jogsértő módon kívánták megvalósítani. A tanulókat két csoportra osztották – a polgármester szóhasználatával élve –: „tanulni kívánó és a tanulást eleve elutasító” gyermekekre. Ahelyett, hogy tanórán kívüli foglalkozásokkal, valamilyen többletismeret nyújtásával érdekeltté tették volna a szülőket a Jászládányi Általános Iskola választására, egy új intézmény létrehozását szorgalmazták. Tudatában voltak annak, hogy bár az alapítványi iskolába elvileg bármely gyermek járhat, de a havi 3000 forintos tandíj ki fogja szűrni a „nemkívánatosnak” tartott gyermekeket. Miután a kisebbségi önkormányzat felhívta a figyelmüket erre a tényre, tisztában kellett azzal is lenniük, hogy az alapítványi iskolából szinte kivétel nélkül kiszorulnak a roma tanulók, hiszen családjuk nem tudja a tandíjat fizetni.

Ennek ellenére a képviselő-testület nem utasította el a szegregációt, iskolai elkülönítést eredményező gyakorlatot, hanem helyesnek és támogatásra érdemesnek tartotta azt.

A polgármester 2000. november 21-én kelt határozati javaslatban a Jászládányon kialakult társadalmi differenciálódással indokolta az alapítványi iskola önkormányzati támogatásának szükségességét.

A romák és nem romák együttéléséről, illetve a cigány kisebbségről a következő megállapítások szerepelnek a határozati javaslatban:

„Ezek ellenére szembeűnő a kulturális különbözősége a magyarságétól, amely a napi életvitelben is leszűrhető. A szocializmusban az erőszakos integrálást képviselte a politikai hatalom, amely a tömbszerű cigány lakóközösségek felszámolásában és elszórta a magyar közösségek közé történő betelepítésében realizálódott. Ez az erőszakolt folyamat nem a toleranciát növelte a két népcsoport között. (...) A cigányság demográfiai robbanása következtében, a mesterségesen gerjesztett intolerancia csírái felerősödtek, amelyek egy olyan településen, ahol egy intézményi háló működik (egy iskola, egy óvoda), azon belül törnek felszínre. A jászládányi társadalomban a cigány–magyar törésvonal erősödik, ha egybeesik a szegény–gazdag törésvonallal. Ezen társadalmi konfrontációt el kell kerülni.”

Álláspontom szerint az alapítványi iskola önkormányzati támogatásában az a nyíltan ki nem mondott, de valójában létező cél is szerepet játszott, hogy a roma és nem roma tanulókat különválasszák.

A hátrányos megkülönböztetés ténye ugyanakkor e szándék bizonyítása nélkül is megállapítható. A jászládányi oktatási intézmény három épületből áll. A Baross utcai épület az 1960-as években épült. A település másik részén, a Hősök terén található épület kb. 140 éves. Ez utóbbival van közös udvara az 1990-es években felépített Jókai úti épületnek. Az önkormányzat tehát az új, modern, világos épület felét adta át az alapítványi iskolának.

Az önkormányzat határozatában kijelölte, hogy a Jókai úti épület mely részét adja bérbé a Jászládányi Zana Sándor Imre Nevelési, Oktatási Közhasznú Alapítványnak. Ez a határozat az alapja a későbbi bérleti szerződésnek. A rendelkezésemre álló jegyzőkönyv szerint a Hősök téri épületben található, több tanterem egybenyitásával létrehozott tornaterem az alapítványi iskolához került. Az önkormányzati fenntartású iskola tanulóinak télen a kb. 1 kilométerre lévő Baross utcai tornaterembe kellene átjárniuk. A Jókai úti épületben az étkeztetést eddig részben az ebédlőben, részben a napközi konyháján oldották meg. A jövőben az ebédlőt kizárólag az alapítványi iskola tanulói használnák.

Megállapítható tehát, hogy az önkormányzati fenntartású Jászládányi Általános Iskola Jókai úti épületében tanuló gyermekek az alapítvánnyal kötött bérleti szerződés következtében az eddigieknél hátrányosabb körülmények közé kerültek. Helyzetüket tovább ronthatja, hogy a képviselő-testületi ülésen a polgármester kijelentette, ha az alapítványi

iskolában növekszik a tanulólétszám, „új megosztást kell végezni”. A jövőben tehát előállhat az a helyzet, hogy az önkormányzati fenntartású intézménybe járó tanulók teljesen kiszorulnak a modern iskolaépületből.

(Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzat két évre 1000000 forintos bérleti díjért adta át az épületrészt az alapítványnak. Az önkormányzat a havi kb. 40000 forintos bérleti díj fejében magára vállalta a rezsiköltséget [víz, gáz és elektromos áram] is. Nyilvánvaló tehát, hogy a képviselő-testület jelentős anyagi forrásokkal kívánja támogatni az alapítványi iskolát, amely összeg egyébként az önkormányzati iskola működtetésére lenne fordítható.)

A jászladányi önkormányzat hivatkozott határozatai tehát azért is törvény- sértőek, mert a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütköznek.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással fordulok

Önhöz, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva, hívja fel Jászladány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületét a 303/2000. (XI. 28.) sz., az 58/2002. (III. 12.) sz., az 59/2002. (III. 12.) sz., a 60/2002. (III. 12.) sz. és a 61/2002. (III. 12.) sz. képviselő-testületi határozatainak visszavonására.

II.

A 2002. március 12-i ülésén a képviselő-testület tárgyalta a Jászladányi Cigány Önkormányzat által a Jászladány Nagyközségi Önkormányzattal kezdeményezett tárgyalás ügyét is.

A képviselő-testület 10 igen és 1 tartózkodás mellett 41/2002. (III. 12.) sz. határozatával úgy döntött, hogy a „tárgyalási javaslatot elfogadja, amennyiben a kisebbségi önkormányzat nyilvánosan bocsánatot kér a jászladányi polgároktól és a képviselő-testület tagjaitól a 2001 tavaszán a szolnoki Rádióban elhangzott és az Új Néplapban tett fasiszta jelzőkért. Amennyiben a nyilvános bocsánatkérés a rádióban és a sajtóban megtörténik, akkor a képviselő-testület kész a tárgyalásokra.”

Ez a határozat törvényt sértő az alábbiak miatt:

A helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közösség öngazgatásának közjogi jogszerűségével felruházott szerve. A helyi önkormányzat és a helyi kisebbségi önkormányzat mellérendelt viszonyban álló testületek, meghatározó szerepe van tehát az együttműködésnek a feladataik sikeres ellátása szempontjából.

Több jogszabály – például Nektv., Kotv. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet – együttműködési kötelezettséget ír elő a két testület között.

Ezekre figyelemmel sem a települési önkormányzat, sem a kisebbségi önkormányzat nem kötheti olyan feltételhez az együttműködést, melyet önkényesen maga határoz meg. Ebből következően e két testület viszonyának megromlása, a fennálló személyi ellentétek nem adnak jogszerű alapot arra, hogy a települési önkormányzat elzárkózzon a kisebbségi önkormányzat tárgyalási kezdeményezésétől.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással fordulok

Önhöz, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva, hívja fel Jászladány Nagyközségi Önkormányzat képviselő-testületét

1. a 41/2002. (III. 12.) sz. határozatának visszavonására;
2. arra, hogy tegye lehetővé a kisebbségi önkormányzat jogszabályokban biztosított együttdöntési jogainak érvényesülését.

Kérem, hogy az ajánlásaimmal kapcsolatos álláspontjáról, a megtett vagy tervezett intézkedéseiről tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2002. május 28.

Üdvözlettel:

(Dr. Kaltenbach Jenő)

9. számú melléklet

Jogszabálymutató

a beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidí tései

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya	Alkotmány
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A személyes adatok védelméről és a különleges adatok kezeléséről szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény	(Ftv.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(RTVtv.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A fogyasztásvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény	(Fgytv.)

Tartalom

I. Bevezetés. A kisebbségi jogok időszerű kérdései

II. A kisebbségek önazonosságához, önkormányzáshoz való joga

1. 2002: a helyi kisebbségi önkormányzati választások éve
 - 1.1. Az egyén és a közösség identitása, az önazonosság egyéni és kollektív vállalása és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos jogok
 - 1.2. A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választások értékelése
 - 1.3. A kisebbségek részvétele a helyi önkormányzati választásokon: alaki és anyagi jogi kérdések
2. Az országos kisebbségi önkormányzatok mint a közjog speciális alanyai
 - 2.1. Az országos (és a fővárosi) kisebbségi önkormányzatok jellemzése
 - 2.2. Az országos kisebbségi önkormányzati választások elsődleges tapasztalatai
3. Egy be nem váltott ígéret: a kisebbségi önkormányzati autonómia
 - 3.1. A kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálata az önkormányzatiság tükrében
 - 3.2. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek hiányosságai, megoldási javaslatok
 - 3.3. A kisebbségi önkormányzatok részvétele a helyi döntéshozatalban

III. A szociális biztonságához való jog hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1. A szociális jogok törvényi garanciái
2. Szociális segélyezéssel kapcsolatos problémák
3. A munkalehetőség megteremtése mint a szociális gondoskodás fontos eleme
4. Lakással, lakhatással kapcsolatos problémák

IV. Az emberi méltósághoz és az egyenlő bánásmóddhoz fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a hivatalunkhoz benyújtott panaszok tükrében

1. Személyiségi jogok – közösségi jogsérelmek
2. A média társadalomra gyakorolt tudatformáló hatása
3. A „közmeéltóság” problematikájáról, illetve a jogi szabályozás lehetőségeiről
4. A kisebbségi közösséget és az ahhoz tartozó természetes személyt érő hátrányos megkülönböztetés legkirívóbb esetei
5. Az antidiszkriminációs jogi szabályozás helyzete
6. A jogi képviselési segítség szükségessége, az esélyegyenlőség megteremtése érdekében

V. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási jogainak érvényesülése

1. A kisebbségi biztos által szervezett oktatási fórum a kisebbségi oktatás jelenéről és jövőjéről
 - 1.1. A fórumra készített vitaanyag háttérének és legfőbb megállapításainak összegzése
 - 1.2. A fórum szekció ülésein elhangzott legfontosabb észrevételek, javaslatok
2. Visszásságok a közoktatásban
 - 2.1. Hátrányos megkülönböztetés speciális tantervű oktatásban részesítés útján
 - 2.2. Diszkrimináció az oktatási feltételek megteremtésében, a roma tanulók elkülönítésére tett kísérletek
 - 2.3. A magántanulóvá nyilvánítás

VI. A kisebbségek nyelvi jogai

1. A kisebbségek névhasználatai jogának változása
2. Kisebbségi nyelvek: alárendelt szerepben a nyelvvizsgáztatás során?

VII. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogok hatályosulása a kisebbségi jogokat is érintő panaszok tükrében

1. Kisebbségi jogok kontra, adatvédelem?
2. A kisebbségi oktatás adatvédelmi kérdései, avagy van-e „regisztráció” az iskolában
3. A fogápolás szempontjából van-e jelentősége az etnikai hovatartozásnak?

VIII. Az országos nyilvánosságot kapott „nagy ügyek” bemutatása

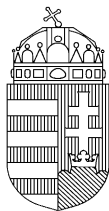
1. Paks: a törvényesség látszatába bújtatott visszásság
2. A lakóhely szabad megválasztásához fűződő alkotmányos jog korlátozása: Németkér
3. Az önkormányzati választások állatorvosi lova: Jászládány

IX. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása, bel- és külföldi utazásai**X. Függelék**

1. számú melléklet
Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján
2. számú melléklet
A „közmeéltóság” problematikája: egy sajátos adósság az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jog érvényesülése terén
3. számú melléklet
Szakvélemény az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról
4. számú melléklet
Tájékoztató a kisebbségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokról
5. számú melléklet
A paksi ügyben készített jelentés
6. számú melléklet
Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1/2002–2006. (2002. október 9.) tájékoztatója
7. számú melléklet
Paks Város jegyzőjével folytatott levelezésünk (a jegyző levele és az arra adott válasz)
8. számú melléklet
A jászládányi ügyben megfogalmazott ajánlásaink
9. számú melléklet
Jogszabálymutató

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkatársai

dr. Belánszki Gyula
Farkas István
dr. Fórika László
Heizerné Hegedűs Éva
dr. Kántás Péter
dr. Kovács Ferenc
Leveszy Zsuzsanna
dr. Magicz András
Némedi Erika
Némethné Takács Margit
dr. Orlai István
dr. Puskás H. Dóra
dr. Regényi Eszter
Somoskövy Béláné
dr. Szilágy Judit
dr. Varjú Gabriella
dr. Vuk Katalin



A MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ megjelentette a

TÖRVÉNYEK ÉS RENDELETEK HIVATALOS GYŰJTEMÉNYE 2002

című hétkötetes jogszabálygyűjteményt.

A kiadványt az Igazságügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan név- és tárgymutatóval, kiegészítő jegyzetekkel, valamint változásmutatóval látta el.

A jogszabálygyűjtemény I., II., III., IV., V., VI. és VII. kötetének ára: **189 840 Ft áfával.**

A kötetekre szóló megrendelést a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címére (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) kérjük eljuttatni. Fax: 338-4746 vagy 267-2780.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a

TÖRVÉNYEK ÉS RENDELETEK HIVATALOS GYŰJTEMÉNYE 2002

című hétkötetes kiadványt példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára.

Keltezés:.....

.....
cégszerű aláírás

KÖZLEMÉNY

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Magyar Közlöny különszámaként megjelentette

AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV KONCEPCIÓJA ÉS TEMATIKÁJA

című, A/4 formátumú, 144 oldal terjedelmű kiadványt.

A kiadvány a Kormány 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozatával elfogadott új Polgári Törvénykönyv Konceptióját és a Kodifikációs Főbizottság által jóváhagyott szabályozási Tematikát egybefoglalva tartalmazza.

Ára: 980 Ft áfával.

A megrendeléseket a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címére (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) lehet feladni.
Fax: 338-4746 vagy 267-2780.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük

AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV KONCEPCIÓJA ÉS TEMATIKÁJA

című kiadványt példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házsám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Pulay Gyula. A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1—3.
Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.
Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában, illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

2003. évi éves előfizetési díj: 62 496 Ft. Egy példány ára: 140 Ft 16 oldal terjedelemig, utána + 8 oldalanként + 140 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

03.1541 — Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert.